

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS A. C.



PROBLEMAS JURÍDICOS EN TORNO A LOS DERECHOS DE PROPIEDAD SOBRE
EL AGUA DE LOS SUBSUELOS EN MÉXICO

TESINA

PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA

CLAUDIA BEATRIZ KING AZCONA

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. ANTONIO AZUELA DE LA CUEVA

México, DF., a 7 de enero de 2015.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	4
INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I: ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.....	11
a) Ley de Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal de 1910.....	11
b) Ley Federal Sobre Uso y Aprovechamiento de las Aguas Públicas sujetas al Dominio de la Federación 1917	13
c) DECRETO reformando el inciso 6º, con que se adicionó el Artículo 2º de la Ley de 6 de junio de 1917, relativa al Impuesto sobre uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal	15
d) Ley Sobre Irrigación de Aguas Federales de 1926.....	16
e) Ley de Aguas Propiedad Nacional 1929	17
f) Ley de Aguas Propiedad Nacional 1934.....	20
g) Ley de Conservación del Suelo y Agua de 1946.....	25
h) Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo 1948.....	27
i) Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo 1956.....	30
j) Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1972.....	32
k) Ley de Aguas Nacionales de 1992	37
l) Algunas reformas a Ley de Aguas Nacionales de 1992, del 29 de abril de 2044.....	40
Conclusión	45

CAPÍTULO II: ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE	48
a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	48
b) Ley de Aguas Nacionales	53
c) Reglamento Interior de la CONAGUA	56
d) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.....	57
e) Ley Federal de Derechos	59
CAPÍTULO III: ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD SOBRE EL AGUA DE LOS SUBSUELOS EN MÉXICO	61
a) Jurisprudencias	62
b) Conclusión sobre los criterios jurídicos aplicados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación	90
CONCLUSIÓN FINAL.....	92
BIBLIOGRAFÍA	104

AGRADECIMIENTOS

Este trabajo ha sido terminado gracias a la gran motivación que una de las personas más importantes de mi vida, mi abuelo Carlos King Revelo, ha sido para mí y, a pesar de ya no estar presente para leerlo, le dedico todo mi esfuerzo y logros; pues fue quien me enseñó, con su ejemplo, con su sabiduría y con su amor, todo lo necesario para llegar al final de este camino. Él es quien con su dedicación, respeto y valores, me dio las bases necesarias para llegar a cumplir mis sueños y ser una profesionista igualmente con valores y exitosa en el que elija como mi trabajo. Por otro lado, agradezco a mi madre y mi abuela (Claudia Beatriz Azcona Fuentes y Olga Mancilla Guerrero), quienes han sido pilares en mi vida, de quienes aprendí a tener valentía y fortaleza para enfrentar las adversidades y sonreír y, quienes siempre están ahí para levantarme en cada tropiezo. Así también, agradezco a mi tío Calos King Mancilla, por acompañarme con todo su cariño en cada paso que di desde que tuve el honor de entrar a estudiar a esta mi segunda casa el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Por supuesto, no menos importante, mi tutor el Dr. Antonio Azuela de la Cueva, mi mentor, mi maestro y mi guía, quien, con sus conocimientos, su apoyo y su compromiso estuvo siempre que lo necesité para la creación de este documento, sin importar los años transcurridos.

Por último, agradezco a este gran Centro de estudios, la oportunidad de ser parte de él, pues su nombre lo llevaré siempre conmigo y me abrirá las puertas de los más grandes en mi profesión.

Por todo esto y más, ¡GRACIAS! Profesores y familia, porque con toda su enseñanza, hoy soy una abogada egresada de una de las mejores escuelas de Derecho.

I. INTRODUCCIÓN

En el presente trabajo se presenta un análisis histórico legislativo sobre la propiedad de las aguas del subsuelo en México, así como la sobre la evolución del Derecho a dichas aguas, basándome en la forma en que los tres poderes el Ejecutivo, Legislativo y Judicial la han regulado desde sus distintos ámbitos, a partir de lo establecido en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional; asimismo, expongo las posibles contradicciones que resulten de sus diferentes interpretaciones. Es importante saber cuáles han sido los cambios legislativos que se han realizado (observando a la par la situación histórica y/o política que prevalecía); así también la Jurisprudencia encontrada y seleccionada sobre el tema, estudiando los distintos criterios emitidos por la Suprema Corte de Justicia de la Nación para finalmente poder hacer una crítica y una conclusión que sirva para conocer ante qué desafíos nos encontramos.

No pretendo hacer una afirmación simplista de las razones por las cuales existe una disyuntiva de “privado o público”, sino desarrollar y plantear uno de los problemas jurídicos que existen sobre la propiedad del agua de los subsuelos, y darles un acercamiento a los lectores sobre las acciones que los tres Poderes de la Unión han realizado.

Para esta introducción al tema, es indispensable citar el texto del artículo constitucional que regula las aguas de propiedad nacional, el cual se muestra a continuación:

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.

(Reformado mediante decreto publicado en el diario oficial de la federación el 10 de enero de 1934)

Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934)

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. en consecuencia, se dictaran las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.
(reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1992)

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

(Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1960)

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente 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 aquellas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de limite 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; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados 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 republica 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 fije la ley. **Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se consideraran como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o mas predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerara de utilidad pública, y quedara sujeto a las disposiciones que dicten los estados.**

(Reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1960. modificado por la reimpresión de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 1986).(el resalte es propio).

Por otra parte, es destacable mencionar en esta parte introductoria un concepto de agua subterránea, y para ello me permito citar el Documento de trabajo llamado *Criterios para una nueva regulación legal de las aguas subterráneas*, que dice al respecto lo siguiente: “El agua subterránea, constituye por cuencas, una unidad fluida e indivisible. El subsuelo actúa como una esponja empapada de agua, en la que cada una de las gotas, comunica con las demás. Esta es la razón por la que el alumbramiento de un caudal produce el descenso general del nivel freático...el descenso del nivel local provocado por el alumbramiento, tiende a ser llenado por las aguas que se encuentran a nivel superior, cualquiera que sea la distancia, que se deslizan hacia el espacio vacío, bien sea rodando libremente o por absorción capilar a través de capas permeables.”ⁱ

Como se observa, el texto constitucional no es del todo claro en cuanto a quién efectivamente ejerce derechos de propiedad sobre este recurso, ni dicta claramente quién tiene la propiedad al incluirlas en una oración distinta a la que define como propiedad nacional, una larga lista de cuerpos de agua.

Este es el marco constitucional actual, sin embargo, no podemos dejar de lado los antecedentes constitucionales tales como lo regulado en la época Colonial, en la que todo el poder absoluto lo tenía el Rey y la Bula Papal de Alejandro VI y en cuanto al tema de aguas nacionales, únicamente eran consideradas las aguas públicas como los ríos, que eran destinadas al Rey y podían concesionarse mediante la figura de “mercedes”, por lo que las aguas subterráneas no se consideraban aguas públicas así que los manantiales, norias y galerías eran explotados por los particulares dueños del terreno; sujeta dicha propiedad a lo regulado en la Constitución de Cádiz. Asimismo, el uso de las aguas era asunto de las comunidades, grupos sociales, ranchos, haciendas y en general de los poderes locales. Por lo que el uso de esos cuerpos de agua era dirigido más por las costumbres de los pueblos.

En cambio la Constitución de 1857 no se refiere de forma alguna a la propiedad de las aguas.

El uso de las aguas estaba regulado por el Derecho Civil y reconocía expresamente la propiedad privada de las aguas con algunas excepciones pero la de los subsuelos no era parte de esas excepciones.

Por lo que constitucionalmente se había adoptado el criterio de que las aguas del subsuelo eran propiedad privada hasta 1888, año en el que se expide la Ley sobre vías generales de comunicación, con la que se otorga a la Federación únicamente la reglamentación de las aguas de uso común, creando el concepto de “aguas federales”, mas no así la propiedad tal cual. Al respecto Luis Aboites escribe “*El Agua de la Nación una Historia Política de México*”; en el cual robustece la confusión que esta nueva Ley generaba sobre la propiedad

de las aguas y afirma que esta ley no decreta la propiedad de las aguas sino el tipo de reglamentación, ya que el Ejecutivo Federal sólo tenía conferidas las facultades de vigilancia entre otras, pero no la propiedad sobre dichas aguas. Por lo cual, se comenzó de nuevo a otorgar concesiones ya que los dueños de los terrenos tenían la obligación de confirmar sus derechos sobre dichos terrenos, lo cual les confería mayores restricciones a los particulares.

De lo anterior es destacable la relación que entonces se establece entre el agua y la propiedad de las tierras, así como la clara tendencia del legislador de quitarles la propiedad sobre las aguas a los propietarios y hacerlas de propiedad de la Nación.

Finalmente se expide la Ley sobre Aprovechamientos de Aguas de Jurisdicción Federal, de 1910, la cual se analiza en el capítulo I.

Es así como respondo, según los criterios adoptados por los distintos poderes de la Unión, las siguientes interrogantes: ¿El agua de los subsuelos es o no propiedad de la Nación, según los distintos poderes? o bien si ¿Jurídicamente, es posible afirmar que este recurso pueda ser propiedad de los particulares y bajo qué ordenamientos? ¿Dichos ordenamientos son constitucionales? ¿Cuáles son los procedimientos que en la práctica se han utilizado y si estos son o no válidos jurídicamente?

Estas interrogantes son las que se plasman en este trabajo, y las posibles respuestas seguramente debatibles; asimismo expongo éstas ya que poco se ha analizado el tema desde el enfoque jurídico y no el puramente ambientalista o económico.

La idea y análisis generalizados sobre el agua como recurso natural no sustituible y escaso se ha estudiado económicamente así como las consecuencias ambientales que se viven hoy en día y las posibles soluciones para resolver los problemas de escasez, utilizando distintos medios tecnológicos y económicos que permitan un uso racional y ambientalmente sustentableⁱⁱ.

Sin embargo, no se ha profundizado en las complicaciones prácticas que se presentan en la aplicación de las leyes y reglamentos mexicanos creados hasta el momento, para regular la explotación y la distribución del agua, específicamente la de los subsuelos.

Por lo anterior, es preciso analizar cómo han enfrentado esta posible inconsistencia jurídica los tres poderes de la Unión: el Ejecutivo mediante los Reglamentos o Decretos, el Legislativo mediante las leyes aplicables y el Judicial mediante las Jurisprudencias relacionadas en un estudio cronológico, histórico y analítico. Comenzaré realizando un estudio cronológico de las leyes y los decretos expedidos relacionados con el tema que nos ocupa y que tienen relevancia significativa; una vez analizados los criterios del Ejecutivo, expongo un análisis cronológico de la legislación relacionada; y posteriormente presento un análisis de las jurisprudencias existentes con las que explico cuál ha sido el criterio de la Corte y, finalmente las conclusiones pertinentes a las que llego con esta investigación.

Capítulo I
ANTECEDENTES LEGISLATIVOS
(Leyes y Decretos)

En este capítulo expongo los antecedentes legislativos relacionados, con la finalidad de esbozar las posibles inconsistencias, diferencias u omisiones al regular las aguas propiedad de la Nación.

Legislativamente ha variado mucho la forma en que este tipo de aguas se ha regulado en las diversas leyes. Existen leyes, reglamentos y normas secundarias, las cuales se señalan y analizan a continuación que simplemente han omitido mencionar las aguas del subsuelo. Es destacable que no ha existido una sincronía en la regulación de este tipo de aguas, por lo que al hacer un estudio comparativo e histórico, expongo dicha afirmación a más detalle, así como los cambios relevantes.

a) La Ley de Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal de 1910.

Ésta ley señalaba como aguas de la Nación o de jurisdicción federal las siguientes:

“Art. 1º. Son aguas de jurisdicción federal:

I. Las de los mares territoriales;

II. Las de los esteros, lagos y lagunas que comunican con el mar;

III. Las de los ríos y otras corrientes cuyos lechos en toda su extensión ó en parte de ella, sirvan de linde entre el territorio de la República y el de un país vecino ó se encuentren sobre la línea divisoria de la República con un país vecino;

IV. Las de los ríos, lagos, lagunas ó cauces en general, cuando dichos ríos, lagos, lagunas ó cauces, sirvan de límite en toda su extensión ó en parte de ella, á dos Estados, á un Estado y un Territorio ó á un Estado y el Distrito Federal; ó cuando se extiendan ó pasen de un Estado a otro, de un Estado á un Territorio ó viceversa, ó de un Estado al Distrito Federal ó viceversa;

V. Las de los afluentes directos ó indirectos, de las aguas á que se refieren los incisos III y IV;

VI. Las de los lagos y lagunas que se comuniquen con los ríos, lagos, lagunas y cauces que mencionan los incisos III, IV y V;

VII. Las de los ríos, lagos, lagunas y cauces en general situados en el Distrito y Territorios Federales.”

A diferencia de lo establecido anteriormente en los ordenamientos como la Ley de Aguas⁶ de junio de 1888, la Ley de Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal de 1910, delimita de manera muy reducida el tipo de aguas de jurisdicción federal ya que no contempla ninguna otra de las mencionadas en las Leyes anteriores. Asimismo, a diferencia, las concesiones que se otorgaban para el uso o explotación de las aguas, debían hacerse únicamente con previa aprobación del Congreso de la Unión, mientras que hoy en día basta con la concesión que el Ejecutivo otorgue a los particulares y no así por ambas autoridades local y federal.

“Art. 3º. Sólo con aprobación del Congreso de la Unión podrán otorgarse concesiones para el uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal que sean flotables ó navegables, cuando aquellas

concesiones puedan modificar ó de cualquier modo perjudicar las condiciones de la flotación ó navegación establecidas.”

“Art. 4º. Corresponde al Poder Ejecutivo de la Federación, respecto de las aguas de jurisdicción federal:

...

III. La concesión de usos y aprovechamientos determinados;

...”

En 1917, se crea la siguiente Ley:

b) Ley Federal sobre Uso y Aprovechamiento de las Aguas Públicas Sujetas al Dominio de la Federación del año 1917

DECRETO EXPEDIDO POR EL C. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA, VENUESTIANO CARRANZA, ESTABLECIENDO LA RENTA FEDERAL SOBRE USO Y APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS PÚBLICAS SUJETAS AL DOMINIO DE LA FEDERACIÓN.

(Diario Oficial del 11 de julio de 1917).

CONSIDERANDO:

Primero.- Que destinadas las aguas públicas del dominio de la Federación, al uso particular de los que las aprovechan, bien para la producción de fuerza motriz aplicada a diversos servicios, al aprovechamiento de ese bien nacional solamente se traduce en un incremento en el valor de las propiedades mejoradas por el uso de las aguas, o en la

fundación de empresas de explotación industrial de muy importantes rendimientos, sin que el Gobierno participe en ninguna forma, de las ventajas que reporta el uso de tal elemento, de cuya propiedad se desprende en beneficio de intereses particulares;

...

*Cuarto.- Que como tal programa de política hidráulica, para su completo desarrollo, exige desembolsos que el Gobierno no podrá hacer a expensas de su presupuesto ordinario de ingresos, sin que redujera partida de sus gastos que merecen igual atención, se considera de un alto interés nacional la incrementación del Presupuesto de Ingresos, **por medio de una nueva renta que pueda destinarse tanto al establecimiento de un servicio social de policía en vigilancia de aguas generales, cuanto a la ejecución de obras de riego de aprovechamientos hidráulicos de interés general que por este carácter, están llamados a transformar en breve plazo las condiciones de producción en el país y, finalmente***

Quinto.- Que en estricta aplicación de las fracciones III y IV del artículo 44 de la Ley vigente en materia de aguas, así como por los fundamentos que quedan expuestos todos los concesionarios de aguas de jurisdicción federal, deben ser obligados a contribuir, proporcionalmente a sus dotaciones, a los gastos que el Gobierno Federal erogue para lograr la mejor distribución y aprovechamiento de las aguas públicas.

Reforma de 20/01/1925

c) DECRETO reformando el inciso 6º, con que se adicionó el artículo 2º de la Ley de 6 de junio de 1917, relativa al Impuesto sobre uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal

Que en uso de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo de la Unión, en el Ramo de Hacienda, por Ley de 8 de mayo de 1917, y

CONSIDERANDO.- Que por decreto de 11 de junio de 1921, se adicionó la fracción IX del artículo 2º de la Ley de 6 de junio de 1917, con el inciso 6º, por el que se exonera del impuesto de aguas que se dedican al riego de terrenos del mismo concesionario cuando las derive directamente del río, en un volumen menor de 100,000 metros cúbicos anuales.

CONSIDERANDO.- Que el espíritu de esta reforma fue el de favorecer el desarrollo de la pequeña propiedad, de acuerdo con el artículo 27 de la Constitución Federal, fomentando la agricultura y creando nuevos centros agrícolas dotados de agua, y teniendo en cuenta que las derivaciones de ésta, para riego, de los ríos que las conducen son costosas y difíciles de ejecutar por los agricultores en pequeña escala, he tenido a bien expedir el siguiente

ARTICULO ÚNICO.- Se reforma el inciso 6º con que se adicionó la fracción IX del artículo 2º de la Ley de 6 de junio de 1917 en los términos siguientes:

“6°.- Aguas de propiedad nacional que se destinan al riego de terrenos de propiedad de concesionario o usuario, siempre que el volumen anual no exceda de 100,000 metros cúbicos, ya sea que la toma no sea directamente de la corriente de agua aprovechada o bien de los canales principales o de sus ramales”.

De la transcripción anterior, se desprende que en 1925 se reforma la Ley de 1917, con el objeto de favorecer la pequeña propiedad privada, ya que anteriormente se eximía a los que destinaban las aguas al riego de algún tipo de pago o retribución, lo cual con esta reforma se cambia, de tal forma que el usuario quedaba exceptuado de todo pago siempre que la toma no fuese directamente de la corriente de agua de los canales principales o de sus ramales (100,000 metros cúbicos de agua).

d) Ley sobre irrigación de aguas federales de 1926

Sin embargo, en **1926** se decreta la **Ley sobre irrigación de aguas federales**, en la cual se establece que la propiedad agrícola privada y los derechos de los usuarios de aguas de jurisdicción federal, serán regidos por lo que establezca esta Ley; declarándose de *utilidad pública* la irrigación de las propiedades agrícolas.

*“ARTICULO 2. Se declara de utilidad pública la irrigación de las propiedades agrícolas privadas, cualesquiera que sean su extensión y cultivo, siempre que sean susceptibles de aprovechar **aguas de jurisdicción federal.***

Los dueños de las propiedades referidas, quedan obligados en los términos de esta Ley, a construir y conservar las obras hidráulicas que el Ejecutivo determine, conforme a las prescripciones de la misma.”

Con la reforma de esta Ley, se pretende reducir la propiedad privada en aras del interés público, lo cual es importante. Si bien no se refiere al agua de los subsuelos en específico, sino a la de riego, sí podemos ver cómo va cambiando el criterio legislativo de los derechos de propiedad sobre las aguas.

e) Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1929

En 1929, se decreta la **Ley de Aguas de Propiedad Nacional**, en la que se determina en el artículo 1º cuáles son las aguas de propiedad de la Nación, extendiendo la clasificación que se había realizado en el artículo 1º de la Ley de Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal de 1910, la cual queda derogada, quedando como a continuación se transcribe:

“ARTÍCULO 1º.- Son aguas de propiedad nacional:

I.- Las de los mares territoriales, en la extensión y términos que fije el derecho Internacional.

II.- Las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar.

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

IV.- Las de las corrientes cuyo cauce, en toda su extensión o en parte de ella, sirva de límite al Territorio Nacional, o a dos entidades

federativas, o cuando pase de una entidad a otra, o cruce la línea divisoria de la República con un país vecino.

V.- Las de los lagos, lagunas o esteros cuyo vaso, en toda su extensión o en parte de ella, sirva de límite al territorio nacional, o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad a otra, o cruce la línea divisoria de la República con un país vecino.

VI.- Las de las corrientes constantes, desde el punto río arriba en que brote la primera agua permanente hasta su desembocadura en el mar o lagos, lagunas o esteros.

VII.- Las de toda corriente que, directa o indirectamente, afluya a las enumeradas en el inciso IV.

VIII.- Las de toda corriente constante que afluya a las enumeradas en el inciso VI.

IX.- Las que se extraigan de las minas.

X.- Las de los manantiales que broten en los cauces, vasos, riberas, playas y zonas marítimas de propiedad nacional.”

Se agregan las aguas enumeradas desde la VI fracción a diferencia de las enumeradas en la ley de 1910.

Asimismo, se establece en el artículo 2º de dicha Ley que también son parte de propiedad nacional las siguientes aguas:

“ARTICULO 2º.- Son igualmente de propiedad nacional:

- a).- Los cauces de las corrientes de propiedad nacional.*
- b).- Los vasos de los lagos, lagunas y esteros de propiedad nacional.*
- c).- Las playas y zonas marítimas.*
- d).- Las riberas o zonas federales de las corrientes y vasos de propiedad nacional.*
- e).- Los terrenos ganados al mar, ya sea por causas naturales o por obras ejecutadas con autorización o a expensas del Gobierno federal.*
- f).- Los terrenos ganados a las corrientes, lagos, lagunas o esteros, por obras ejecutadas con autorización o a expensas del Gobierno Federal.*
- g).- Las islas que se formen en los mares territoriales, en los vasos de los lagos, lagunas o esteros propiedad nacional, o en el cauce de las corrientes de propiedad nacional, siempre que éstas no procedan de una bifurcación del río en terrenos de propiedad particular.”*

Se agregan las aguas nombradas en los incisos f) y g) únicamente.

En cuanto a las aguas del subsuelo, es pertinente hacer mención a lo establecido en el artículo 11 de la Ley en cita, que **prevé la posibilidad de que el dueño del terreno pueda apropiarse libremente de las aguas que existan debajo de la superficie de su finca** Es decir, siendo dueño del terreno también se podía ser dueño de las aguas ubicadas **debajo del mismo**, de lo cual se que comprende y se define claramente que la propiedad de las aguas subterráneas son del dueño del terreno y que existe una clara relación entre la

propiedad del mismo y el agua. Lo anterior, **sin que exista de por medio ningún pago o retribución** puesto que no se consideran (hasta el momento) propiedad nacional.

“ARTICULO 11.- El dueño de cualquier terreno podrá alumbrar y apropiarse libremente por medio de pozos, galerías, etc., las aguas que existan debajo de la superficie de su finca, con tal que no perjudique aprovechamientos existentes, ni distraiga o aparte aguas de propiedad nacional o privada de su corriente natural.

Si con la ejecución y aprovechamiento de las obras de que antes se trata, se afectan aguas de propiedad nacional o privada, la Secretaría podrá suspender dichas obras o aprovechamientos”.

f) Ley de Aguas de Propiedad Nacional, 1934,

Establece que los cauces, vasos y zonas marítimas y ribereñas son de propiedad nacional

“ARTICULO 1º.- Son aguas de propiedad nacional:

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

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

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

IV.- Las de los ríos principales y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto en que brote la primera agua permanente hasta su desembocadura en el mar; o lagos, lagunas o esteros;

V.- Las de las corrientes constantes o intermitentes cuyo cauce, en toda su extensión o parte de ella, 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 con un país vecino;

VI.- Las de los lagos, lagunas o esteros, cuyos vasos, zonas o riberas estén cruzados 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;

VII.- Las de toda corriente que directa o indirectamente afluya a las enumeradas en la fracción V;

VIII.- Las que se extraigan de las minas, y

IX.- Las de los manantiales que brotan en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de propiedad nacional.”

De la **Ley de Aguas Propiedad de la Nación del año 1934**, es destacable la clara omisión del legislativo sobre la regulación de las aguas del subsuelo pero también la clara tendencia de imponer más restricciones a los particulares sobre el uso y explotación del agua.

“ARTICULO 8º.- La Nación ha tenido y tiene, de conformidad con el artículo 27 constitucional, la propiedad plena de las aguas, cauces o

vasos, o riberas o zonas federales adyacentes a los mismos. En consecuencia, la Nación, representada por los Poderes Federales, tiene soberanía y dominio sobre esos bienes y derecho para regularizar su aprovechamiento, en los términos de esta Ley y su Reglamento con exclusión de cualquiera otra Entidad política o privada.”

*“ARTICULO 9º.- El dominio de la Nación sobre los bienes enumerados en el artículo 1º y **fracciones I a IV del artículo 3º es inalienable e imprescriptible.** Para los bienes a que se refieren las fracciones **V, VI y VII** del citado artículo 3º, regirán las disposiciones de los artículos 4º, 5º y 6º y las de los Reglamentos de esta Ley.”*

REGLAMENTO DE LA LEY DE AGUAS DE PROPIEDAD NACIONAL DE 30 DE

AGOSTO DE 1934

CAPITULO I

Aguas, cauces, vasos y zonas federales

*“ARTICULO 1º.- El Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaria de Agricultura y Fomento y de acuerdo con la Ley que se reglamenta determinará y **declarará concretamente las aguas que son de propiedad nacional.**”*

Sin embargo, no hay una enumeración o definición específica de cuáles son esas aguas de propiedad nacional, ya que eso se confiere a la ley que se regula, por lo que únicamente se

establecen las formas de extracción mediante permisos del Ejecutivo Federal, sin hacer referencia a las aguas del subsuelo.

En el gobierno de Manuel Ávila Camacho se expide la Ley de Aguas de Propiedad de la Nación, de 1946. Que a la letra dispone lo siguiente:

CAPITULO I

Aguas, cauces, vasos, zonas marítimo-terrestres y riberas de propiedad nacional.

“ARTICULO 2º.- Son aguas de propiedad nacional:

I.- Las de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional, de acuerdo con los tratados que se celebren con las formalidades previstas en el artículo 133 constitucional;

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

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

IV.- Las de los ríos y sus afluentes, directos o indirectos, desde el punto en que brota la primera agua permanente, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

V.- 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 ella 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 con un país vecino;

VI.- Las de los lagos, lagunas o esteros, cuyos vasos, zonas y riberas estén cruzados por líneas divisorias entre 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;

VII.- Las de toda corriente intermitente que directa o indirectamente afluya a las corrientes, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

VIII.- Las de las corrientes que influyan considerablemente en la hidrología de la cuenca a que pertenecen por las inundaciones que puedan ocasionar o por los daños que originen desde el punto de vista de la conservación del suelo;

IX.- Las aguas que se extraigan de las minas y la del subsuelo. La utilización de éstas últimas será libre, excepto cuando se evite el racional aprovechamiento de todos los recursos hidráulicos de una región, o cuando pueda determinar trastornos para la colectividad o para la economía de una zona o lesione otros aprovechamientos ya establecidos;

X.- Las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimo-terrestres, cauces, vasos o riberas de propiedad nacional.”

“ARTICULO 3º.- La propiedad nacional de las aguas a que se refiere el artículo anterior, no se ha perdido ni se perderá, cuando por la

ejecución de obras artificiales se hayan alterado o alteren sus características naturales.

Es destacable que es esta Ley la que por primera vez establece que la propiedad de las aguas del subsuelo es de la Nación, además, se establece también que su uso puede ser libre.”

g) Ley de Conservación del Suelo y Agua de 1946

Ésta ley no varió la clasificación hecha en la Ley de Aguas Propiedad Nacional, de 1929 acerca del tipo de aguas pertenecientes a la Nación, ya que se incluyen en la lista las mismas que se establecieron en la anterior y citada ley.

Sin embargo, por otra parte, el artículo 5º cambia de tal forma que la posibilidad de enajenar las aguas señaladas en la fracción VII del artículo 4º de la Ley en comento, se reduce a un **derecho de preferencia**, sin que con ello se entienda que existe algún tipo de derecho real sobre dichas aguas. Tal prescripción no se ordenó sino hasta decretar la Ley de Conservación del Suelo y Agua de 1946.

En cuanto a lo que se indica en el artículo 16 de la Ley en cita, es destacable lo referente a las aguas del subsuelo, en cuanto a que el dueño del terreno podrá aprovechar estas aguas siempre que no se extraigan o aparten de las corrientes o depósitos naturales, otras aguas de propiedad nacional.

Es en este artículo donde se señala que es el dueño del terreno quien tiene el aprovechamiento, aunque no la propiedad, de las aguas del subsuelo que pasan por debajo de él.

“ARTICULO 16.- El dueño de cualquier terreno podrá aprovechar libremente por medio de pozos, galerías, etc., las aguas del subsuelo con tal de que no extraigan o aparten de las corrientes o depósitos naturales otras aguas de propiedad nacional.

Si con la ejecución o aprovechamiento de las obras necesarias para alumbrar aguas del subsuelo, se afectan otras aguas de propiedad nacional, la Secretaría podrá impedir la ejecución de dichas obras y el aprovechamiento de las aguas.

La Secretaría podrá establecer zonas vedadas para el aprovechamiento de aguas del subsuelo, en los casos de agotamiento del manto, salinización de los terrenos con perjuicios al subsuelo; así como dictar disposiciones reglamentarias sobre su extracción y utilización en dichas zonas, cuando por estas u otras razones de interés general o porque se ocasionen perjuicios a terceros, se considere necesario controlar su aprovechamiento o combinarlo con el de las aguas superficiales, al formar un Distrito de Riego.”

De lo anterior se desprende que las aguas del subsuelo son consideradas propiedad privada al decir que pueden ser alumbradas siempre que no se afecten otras aguas de propiedad nacional pero se establecen ciertos límites y excepciones ya citados al otorgar al Ejecutivo

por medio de la Secretaría impedir la ejecución de obras destinadas al aprovechamiento de dichas aguas, y dictar su reglamentación por razones de interés general. Es entonces cuando se introduce el concepto de “interés general”.

“ARTICULO 17.- Las disposiciones del artículo anterior y las que señale el Reglamento de esta Ley, serán las únicas que regirán para la utilización de las aguas del subsuelo y para la tramitación de las solicitudes respectivas en el caso de zonas vedadas.”

Es destacable también lo referente a las zonas de veda que se pueden imponer para controlar el aprovechamiento de las aguas del subsuelo y las posibles causas de interés general que puedan prevalecer, así como, la precisión que se hace respecto a que esa Ley y su reglamento serán los primeros ordenamientos que regularán la utilización de las aguas del subsuelo a través de una restricción al uso privado de esas aguas por el Ejecutivo y también en nombre del interés general.

h) Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo 1948

Esta Ley determina igualmente que las aguas del subsuelo son de propiedad privada, lo cual se puede apreciar desde el artículo 1º, en el que claramente se establece lo que se cita en dicho ordenamiento. Sin embargo es interesante la redacción del artículo 2º, al reglamentarlas “como si se tratara de aguas de la Nación”, lo cual es ambiguo y tal vez hasta contrario a lo establecido en el artículo 1º porque en éste se define claramente que pueden apropiarse, por cualquier particular, de manera libre, con algunas excepciones, pero

en el segundo se determina que el Ejecutivo Federal puede reglamentar su extracción como su aprovechamiento. Es decir que en realidad no hay una definición clara aunque aparentemente así parezca.

*“ARTICULO 1º.- Es libre de alumbramiento y apropiación por los dueños de la superficie, de las aguas del subsuelo, excepto cuando dicho alumbramiento afecte al **interés público** o a los aprovechamientos existentes.”*

*“ARTICULO 2º.- En los casos de excepción a que se refiere el artículo anterior, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, podrá reglamentar la extracción y aprovechamiento de las aguas del subsuelo y establecer zonas vedadas a su alumbramiento, **“como si se tratara de aguas de propiedad nacional”**(cursivas propias).*

*“ARTICULO 3º.- Los dueños de la superficie **están obligados a avisar la iniciación de las obras de alumbramiento de aguas del subsuelo,** excepto cuando se trate de pozos de agua para usos domésticos.”*

“ARTICULO 11.- Publicada la reglamentación en el “Diario Oficial de la Federación”, los dueños de las aguas del subsuelo alumbradas dentro de la zona o región respectiva, estarán obligados a sujetarse a ella en la extracción y uso de dichas aguas.”

Para analizar lo establecido en esta ley preciso analizar lo que sucedía a la par políticamente en el gobierno de Miguel Alemán Valdés, en el que se crearon varias instancias y ordenamientos en materia ecológica y de aguas tales como las siguientes:

La Secretaría de Recursos Hidráulicos y la Comisión Nacional de Turismo; también se decretaron las leyes General de Población, Forestal, de Caza y Pesca.

Lo anterior no tuvo una finalidad puramente ecológica, sino un interés por industrializar al país y con ello darles mayores posibilidades tanto a los particulares como a los empresarios de adquirir bienes en aras de mayores beneficios económicos para el país. Cambiando el concepto de “interés general” por el de “interés público”. Tal vez para dar la apariencia de que se le da prioridad a lo público que a lo privado, pero es cuestionable dicha pretensión legislativa.

Es importante destacar que en esta Ley se comienza a hacer una equiparación, jurídicamente muy ambigua, de las aguas nacionales con las aguas del subsuelo; es decir, se pretende regular las aguas del subsuelo **como si fueran aguas de propiedad nacional**, lo cual es ambiguo e inexacto tanto jurídicamente como lógicamente, regular las aguas del subsuelo como propiedad de quien las alumbrarlas restricciones ya citadas ahora por el interés público por lo que entonces la entonces Secretaría de Recursos Hidráulicos debía actuar restringiendo de manera más amplia a los propietarios el uso de las aguas del subsuelo.

Lo anterior, al imponer la obligación de los dueños, de dar aviso sobre la iniciación de obras de alumbramiento de las aguas del subsuelo (sin especificar ante quién, los términos

con que cuentan los dueños para dar dicho aviso y el procedimiento administrativo que deben seguir para ello) y causas de interés público.

i) Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo 1956

En esta ley se establecen más casos de excepción a la libre propiedad privada sobre el agua de los subsuelos que los que establecía la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo de 1948, ya que se agrega el artículo 4° en el cual ya se determinan los casos que pueden afectar el interés público:

“ARTICULO 4°.- Además de los casos que la Secretaría de Recursos Hidráulicos determine, afectan el interés público:

a).- El alumbramiento de agua que al aflorar se convierta en vapor o de agua que tenga una temperatura superior a 80° centígrados

b).- El aprovechamiento de agua que al aflorar se convierta en vapor o de agua que tenga una temperatura superior a 80° centígrados, proveniente del subsuelo aunque brote naturalmente.”

El artículo 5° no solo establece que el dueño de las aguas del subsuelo deberá dar aviso cuando se pretenda alumbrarlas, sino que impone la obligación de obtener un permiso o concesión para ello, bajo las condiciones que se señalan en la Ley de Aguas de Propiedad Nacional; y en el artículo 7° se especifica claramente ante quién se debe realizar dicho aviso, y quiénes están obligados a hacerlo, es decir, ya no sólo se obliga a los dueños del terreno, sino a los poseedores u ocupantes del mismo. En el artículo 8° se establece el

procedimiento administrativo a seguir para dar dicho aviso y los términos en que se debe realizar.

“ARTICULO 5º.- Se requiere concesión o permisos en los términos y con los derechos y obligaciones que señala la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, esta ley y demás disposiciones aplicables, para que cualquier persona pueda alumbrar o aprovechar aguas del subsuelo y ejecutar obras tendientes a cualquiera de estos fines, en los casos que se afecte el interés público y que se señalan en los incisos a) y b) del artículo 4º.”

“ARTICULO 7º.- Los dueños, poseedores u ocupantes a cualquier título de los terrenos en que se efectúen obras de alumbramiento de aguas del subsuelo y las personas que ejecuten tales obras, están obligados a dar aviso a la Secretaría de Recursos Hidráulicos de las fechas de iniciación y terminación de dichas obras y de la localización de éstas. Igual obligación deberá cumplir las dependencias del Ejecutivo, las instituciones semioficiales y los organismos descentralizados que efectúen obras de alumbramiento de aguas del subsuelo, las den en contrato o las refaccionen.

Cuando se trate de pozos de agua para usos domésticos, no será necesario dar los avisos a que se refiere este artículo.

Los dueños poseedores u ocupantes a cualquier título de los terrenos en que broten espontáneamente aguas del subsuelo, están igualmente obligados a dar aviso de ello a la propia Secretaría.”

“ARTICULO 8º.- El aviso a que se refiere el artículo anterior, deberá presentarse por escrito directamente en la Secretaría de Recursos Hidráulicos o por conducto de sus agentes o representantes en las entidades respectivas, antes de la iniciación de las obras de alumbramiento, o dentro de los quince días siguientes, expresando la naturaleza de dichas obras y el uso a que se destinarán las aguas alumbradas.”

j) Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1972

En el artículo 1º de esta Ley se establece que el objeto de la misma es reglamentar las disposiciones en materia de aguas propiedad de la Nación, así como regular la explotación, uso y aprovechamiento de este tipo de aguas incluyéndose las del subsuelo libremente alumbradas mediante obras artificiales, conforme a lo que dicte el *interés público*. Por lo que comienza a notarse ahora la tendencia a restringir la propiedad privada sobre el agua de los subsuelos, siendo que en las leyes anteriores e históricamente la tendencia había sido que las aguas del subsuelo eran propiedad privada.

“ARTICULO 1º.- A fin de realizar una distribución equitativa de los recursos hidráulicos y cuidar de su conservación, la presente ley reglamenta las disposiciones, en materia de aguas, de los párrafos quinto y sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, y tiene por objeto regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas propiedad de la Nación, incluidas aquéllas del subsuelo libremente alumbradas mediante obras artificiales, para que se reglamente su extracción, utilización y veda, conforme lo exija el interés público.”

El artículo 5º establece cuáles son las aguas propiedad de la Nación, lo relevante de este artículo es que se incluyen las aguas del subsuelo en la última fracción:

“ARTICULO 5º.- Son aguas propiedad de la Nación:

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

II.- Las aguas marinas interiores;

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

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

V.- 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;

VI.- 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;

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

VIII.- Las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;

IX.-Las que se extraigan de las minas; y

X.- Las que correspondan a la Nación en virtud de tratados internacionales.

XI.- Las aguas del subsuelo.”

Vale la pena poner énfasis en este cambio tan importante en la Ley en comento, ya que es contrastante el hecho de que en la clasificación que se hace de las aguas de propiedad nacional se aumente en la última fracción las aguas del subsuelo, sin que para ello se hubiera realizado también dicha modificación en la Constitución, en el artículo 27. Lo cual nos puede inducir a pensar dos posibilidades, una que tal vez el Ejecutivo no estaba de acuerdo con dicho cambio o bien si lo estaba no pudo cambiar el texto constitucional a placer, a pesar de que se tiene la creencia de que en ese periodo histórico en el que gobernaba Luis Echeverría Álvarez, el presidente podía cambiar la Constitución sin que

para ello se enfrentara a frenos y contrapesos impuestos por los otros dos poderes de la Unión, como supuestamente es el gran cambio de los últimos años.

Sin embargo necesitaba legitimidad el nuevo Presidente después de lo acontecido de la matanza de los estudiantes en la Plaza de las Tres Culturas; ya que el mismo se culpó de lo acontecido para poder después ser candidato a la presidencia, y elegido para ello por Gustavo Díaz Ordaz.

Lo anterior es así, ya que el pueblo siempre quiere que los recursos sean para el mismo, y anteriormente no había sido así, ante tanta represión y dictadura del gobierno.

Si tomamos en consideración la situación política que imperaba en dicho momento histórico, no podría pensarse que debido a que los Poderes Ejecutivo y Legislativo estaban en algún criterio contrapuesto, la Constitución no se modificó a la par, ya que era más fuerte el autoritarismo que regía el Ejecutivo que la división de poderes. Por lo que partiendo de esa premisa, si la Constitución no se modificó para considerar de propiedad nacional las aguas del subsuelo, cabe la posibilidad de que la intención real no fue precisamente hacer Nacional dicha propiedad sino para dejar abierta la posibilidad de que siga siendo susceptible de ser propiedad privada.

Sin embargo, para dar la apariencia de que son de la Nación, en el artículo 7º se declara de *interés público* su extracción y el uso de dichas aguas, más no la propiedad, pero claramente es una restricción importante a los particulares.

“ARTICULO 7º.- Se declara de interés público el control de la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, inclusive de las libremente alumbradas conforme lo dispongan los reglamentos que al efecto dicte el Ejecutivo Federal.”

El capítulo 8º de la Ley en comento, se refiere específicamente al agua de los subsuelos, y ya no se utiliza el término de *dueños de aguas de los subsuelos*, sino *usuarios* de las mismas, y se delimitan igualmente los derechos de aprovechamiento, tanto para el volumen de extracción, como para el fin o el uso que se le vaya a dar a dichas aguas y el procedimiento que los usuarios deben seguir para poder acceder al uso de las aguas del subsuelo, ya no como dueños de ellas sino únicamente como usuarios.

Con la Reforma del 13 de enero de 1986, de dicha Ley se determina en el artículo 7º que se declara de interés público el control de la extracción y utilización de las aguas del subsuelo de conformidad con lo que dispongan los reglamentos que para tal efecto dicte el Ejecutivo Federal y conforme a lo que dicten las normas relativas a zonas vedadas.

Con lo anterior, podemos observar que la tendencia legislativa sobre los derechos de propiedad de las aguas de los subsuelos es restringir su uso y explotación regulando dichas actividades no solo mediante los reglamentos que para tal efecto expida el Ejecutivo Federal sino también mediante lo regulado por las normas relativas a las zonas vedadas, aunado a lo que se determine en los casos de expropiación. Por lo que con ello se ve afectada la propiedad privada y se define claramente que las aguas de los subsuelos no son propiedad del dueño del terreno sino de la Nación y además son causa de interés público.

Lo cual es relevante porque así la población ve reflejados sus intereses y derechos para acceder a los recursos naturales, con la preferencia sobre los intereses de particulares.

k) Ley de Aguas Nacionales de 1992

En esta ley se mantiene el criterio de que las aguas de los subsuelos son propiedad de la Nación y que todas las disposiciones contempladas en esta ley serán aplicables a este tipo de aguas:

“ARTICULO 2o.- Las disposiciones de esta ley son aplicables a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo. Estas disposiciones también son aplicables a los bienes nacionales que la presente ley señala.”

Asimismo, en el artículo 6º fracción II se determina que el Ejecutivo es quien tiene la facultad de regular el control de la extracción y utilización de las aguas del subsuelo:

“ARTICULO 6o.- Compete al Ejecutivo Federal:

...

II. Reglamentar el control de la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, inclusive las que hayan sido libremente alumbradas, así como de las aguas superficiales, en los términos del Título Quinto de la presente ley;”

Por otra parte, es importante señalar que en esta ley se declara de *utilidad pública o interés público (usando dichos términos indistintamente)* restablecer el equilibrio hidrológico de las aguas del subsuelo:

*“ARTICULO 7o.- Se declara de **utilidad pública**:*

...

*IV. Restablecer el equilibrio hidrológico de las aguas nacionales, superficiales o del **subsuelo**, incluidas las limitaciones de extracción, las vedas, las reservas y el cambio en el uso del agua para destinarlo al uso doméstico;”*

Respecto a los derechos que se tengan sobre las aguas del subsuelo, el artículo 18 establece que dichas aguas pueden ser libremente alumbradas excepto por causa de interés público el Ejecutivo reglamente su extracción y uso o establezca zonas de veda o de reserva. Asimismo, el uso y explotación de estas aguas ahora causará contribuciones fiscales.

*“ARTICULO 18.- Las **aguas nacionales del subsuelo** podrán ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, **excepto cuando el Ejecutivo Federal por causa de interés público reglamente su extracción y utilización**, establezca zonas de veda o declare su reserva.*

Independientemente de lo anterior, la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo causará las

contribuciones fiscales que señale la ley. En las declaraciones fiscales correspondientes se deberá señalar que se encuentra inscrito en el Registro Público de Derechos de Agua, en los términos de la presente ley.”

(F. DE E., D.O.F. 15 DE FEBRERO DE 1993)

“ARTICULO 19.- Cuando se den los supuestos previstos en el artículo 38, será de interés público el control de la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, inclusive de las que hayan sido libremente alumbradas, conforme a las disposiciones que el Ejecutivo Federal dicte, en los términos de lo dispuesto en esta ley.”

En esta ley es donde por primera vez se hace alusión a la Ley Federal de Derechos, señalando que las contribuciones fiscales que se generen por el uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo se sujetarán a lo establecido en la Ley Federal de Derechos en comento. Aunque anteriormente se hayan establecido contribuciones al gobierno, no se establecía aún como contribución fiscal. Asimismo, sí es marcada la diferencia entre las aguas del subsuelo con las de propiedad nacional, de hecho en el artículo 112 que a continuación se cita, se puede apreciar que se siguen distinguiendo de las de propiedad nacional.

“ARTICULO 112.- La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, incluyendo las del subsuelo, así como de los bienes nacionales que administre "La Comisión", motivará el pago

por parte del usuario de las cuotas que establece la Ley Federal de Derechos.”

l) Reformas a la Ley de Aguas Nacionales de 1992

El artículo 18 fue reformado el 29 de abril del 2004, quedando como sigue:

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ABRIL DE 2004)

*“ARTÍCULO 18. Las aguas nacionales del subsuelo podrán ser libremente alumbradas mediante obras artificiales, **sin contar con concesión o asignación**, excepto cuando el Ejecutivo Federal establezca zonas reglamentadas para su extracción y para su explotación, uso o aprovechamiento, así como zonas de veda o zonas de reserva.*

Para tales casos, el Ejecutivo Federal, a iniciativa de "la Comisión" que se apoyará en las propuestas que elaboren los Organismos de Cuenca, publicará la declaratoria que se expida cuando se comprueben condiciones de sobreexplotación para acuíferos y unidades hidrogeológicas específicas, cuidando de deslindar cuando así se requiera, la aplicación de las disposiciones que se establezcan para acuíferos superiores, en relación con otras unidades hidrogeológicas que contengan acuíferos inferiores, acubilados y acuitaros, existentes en la misma zona geográfica a

*distintas profundidades, en función de sus zonas de recarga y descarga, estratos geológicos que las contengan, condiciones de flujo y almacenamiento y comportamiento en relación con su uso y aprovechamiento. Para ello, "la Comisión" deberá realizar, por sí o con el apoyo de terceros cuando resulte conveniente, los estudios y evaluaciones suficientes con el objeto de sustentar los deslindamientos referidos y **promover el mejor aprovechamiento de las Fuente de las transcripciones de aguas del subsuelo.***

Conforme a las disposiciones del presente Artículo y Ley, se expedirán el reglamento para la extracción y para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales de los acuíferos correspondientes, incluyendo el establecimiento de zonas reglamentadas, así como los decretos para el establecimiento, modificación o supresión de zonas de veda o declaratorias de reserva que se requieran.

Independientemente de lo anterior, la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo causará las contribuciones fiscales que señale la Ley de la materia. En las declaraciones fiscales correspondientes, el **concesionario** o **asignatario** deberá señalar que su aprovechamiento se encuentra inscrito en el Registro Público de Derechos de Agua, en los términos de la presente Ley.

De lo anterior se desprende que las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas sin contar con concesión o asignación, sin embargo de los siguientes artículos no se desprende que los que alumbren aguas del subsuelo sean dueños o propietarios de esas aguas. Asimismo, se establece como restricción a tal derecho que el Ejecutivo Federal establezca zonas reglamentadas para su extracción, así como zonas de veda; sin embargo para que el Ejecutivo pueda reglamentar zonas de extracción y zonas de veda se imponen diversas condiciones y lo podrá hacer por medio de la Comisión Nacional del Agua con apoyo en los Organismos de Cuenca. Lo cual es la parte novedosa; así como la determinación de que en vez de dueños o usuarios de las aguas del subsuelo ahora son sólo asignatarios o concesionarios de las mismas.

Asimismo, con la reforma del artículo 19 se establece una condicionante más para los que alumbren “libremente” las aguas del subsuelo y aún de las que sean libremente alumbradas “sin mediar concesión o asignación alguna”, y es que se den los casos previstos en el artículo 38 de la misma ley, en cuyos casos se decretará de *utilidad pública* el control de la extracción, uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo. Como es notable, no son libremente alumbradas ni es verdad que no deba mediar concesión o asignación por parte del gobierno.

Respecto a la reforma del artículo 35, de fecha 29 de abril del 2004, es pertinente señalar que se pueden transmitir los derechos para explotar las aguas del subsuelo en zonas de veda o reglamentadas, mediante la transmisión de la propiedad de terrenos y puede ser de forma, definitiva, total o parcial. Con esta reforma se amplían las formas en que se puede transmitir un derecho sobre las aguas y se establecen las formalidades respectivas para

dicho trámite, por lo que con esta reforma no sólo se puede estar en posición de transmitir tales derechos, sino que también puede ser que se conserven dichos derechos sobre las aguas del subsuelo y no así para las ya determinadas como propiedad de la Nación abiertamente, aun transmitiendo los derechos de propiedad sobre el terreno.

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ABRIL DE 2004)

“ARTÍCULO 35. La transmisión de los derechos para explotar usar o aprovechar aguas del subsuelo en zonas de veda o reglamentadas, se convendrá conjuntamente con la transmisión de la propiedad de los terrenos respectivos y en todo caso será en forma definitiva, total o parcial.

*Si se desea efectuar la transmisión por separado, se podrá realizar en la forma y términos previstos en los reglamentos de la presente Ley. **En todo caso, existirá responsabilidad solidaria entre quien transmite y quien adquiere los derechos,** para sufragar los gastos que ocasione la clausura del pozo que no se utilizará.*

En ningún caso se celebrarán actos de transmisión de títulos de asignación de aguas nacionales.

Una vez efectuada la transmisión de derechos, "la Autoridad del Agua" expedirá, a favor del adquirente, previo aviso o autorización, el título de concesión que proceda.”

Por otra parte, se reforma el artículo 42 para imponer nuevamente los **“usuarios” de las aguas del subsuelo, de contar con un título concesión** no solo la obligación de para las

que se encuentren en zonas reglamentadas por el Ejecutivo Federal o zonas de veda, e **inclusive para las que hayan sido libremente alumbradas. Asimismo se imponen otras y nuevas obligaciones y requisitos para poder tener el uso y aprovechamiento de las aguas del subsuelo, como lo son: contar con un Programa integral de manejo por cuenca y acuíferos a explotar y contar con permisos para las obras de perforación, reposición o relocalización de pozos; así como la respectiva inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua.**

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ABRIL DE 2004)

*“ARTÍCULO 42. Para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo en las zonas reglamentadas o de veda decretadas por el Ejecutivo Federal, **incluso las que hayan sido libremente alumbradas**, requerirán de:*

- I. **Concesión o asignación** para su explotación, uso o aprovechamiento;*
- II. Un programa integral de manejo por cuenca y acuíferos a explotar, y*
- III. Permisos para las obras de perforación, reposición o relocalización de pozos, o demás modificaciones a las condiciones de aprovechamiento, que se realicen a partir del decreto de veda o reglamentación.*

Las concesiones o asignaciones se sujetarán a los requisitos que establecen los Artículos 21 y 21 BIS de esta Ley y se otorgarán de acuerdo con los estudios de disponibilidad respectivos, teniendo en cuenta el volumen de agua usada o aprovechada como promedio en el último año inmediato anterior al decreto respectivo, y que se hubieran inscrito en el Registro Público de Derechos de Agua.

A falta de dicha inscripción en el Registro citado, se tomará en cuenta el volumen declarado fiscalmente para efectos del pago del derecho federal por uso o aprovechamiento de agua, en el último ejercicio fiscal.

En aquellos casos en los que la explotación, uso o aprovechamiento no pueda ser determinado conforme a lo dispuesto en los dos párrafos anteriores, el volumen de agua se determinará conforme a los procedimientos que establezcan los reglamentos respectivos.”

CONCLUSIÓN

Del análisis cronológico legislativo realizado, concluyo que el criterio legislativo prevaleciente es el de limitar la propiedad privada sobre las aguas del subsuelo, ya que desde la Ley de 1972 antes citada, las aguas del subsuelo se incluyen en la lista de las aguas de propiedad nacional, cuestión que no se reconoce expresamente en la Constitución.

Asimismo, aunque aparentemente podríamos deducir que si todas las aguas propiedad de la Nación requieren de un título concesión para su uso y aprovechamiento y las aguas del subsuelo también requieren de un título concesión para su uso y aprovechamiento, entonces las aguas del subsuelo también pertenecen a la Nación, o al gobierno. Dicho razonamiento lógico-deductivo sería inválido, al igual que un razonamiento de “mayor a menor”, como coloquialmente sería “si se puede lo más se puede lo menos”, lo que en este caso no sería aplicable porque siguiendo la jerarquía de las normas, se deben adecuar las leyes y reglamentos a lo dispuesto en la Constitución, y si la misma Constitución indica cuáles son las aguas propiedad de la Nación y no se expresa explícitamente que las aguas del subsuelo también lo son, entonces habría un problema de inconstitucionalidad. Por lo que la Ley de Aguas Nacionales vigente va más allá de la Constitución.

Si leemos con detenimiento esta parte del artículo 27, podemos ver con claridad dicha afirmación:

“Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se

encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.”

De lo anterior, podemos inferir que las aguas del subsuelo pueden ser apropiadas por el dueño del terreno, siendo la única restricción que se impone a la propiedad privada de dichas aguas, que en el momento en el que exista un interés público de por medio o se afecten otros aprovechamientos, será ÚNICAMENTE FACULTAD DEL EJECUTIVO (y no así del Legislativo como en algún momento de la historia lo fue, ni del Judicial) reglamentar la extracción y utilización de esas aguas y establecer zonas de veda, lo cual se puede hacer también con las demás aguas de **propiedad nacional**. Lo determinado expresamente en la Constitución no deja abierta la posibilidad de que el Legislativo pueda reglamentar la extracción y utilización de esas aguas, como si fueran propiedad de la Nación, textualmente.

Capítulo II

ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE

a) Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos

“Artículo 27.-

“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden 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...”

Del párrafo anterior queda plasmada y expresamente reconocida la propiedad privada que **puede o no** prevalecer sobre el agua en México, dado que la única que puede transmitir el dominio sobre ellas es la Nación. Al respecto es preciso hacer alusión a lo dispuesto en el artículo 913 del Código Civil Federal, que los cauces abandonados por corrientes de agua que no sean de la Federación pertenecen a los dueños de los terrenos, por donde corren esas aguas. Si la corriente era limítrofe de varios predios, el cauce abandonado pertenece a los propietarios de ambas riberas.

Dado que la propiedad legítima sobre las aguas es de la Nación, fuera de las restricciones impuestas por el párrafo quinto del artículo 27, algunas de ellas podrían ser transmitidas a los particulares siempre con la posibilidad de ser recuperada mediante expropiaciones por causas de interés público o de utilidad pública.

“...Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización...”

El gobierno es competente para emitir una declaratoria de expropiación de algún inmueble por causas de *utilidad pública*, estas pueden consistir en la construcción de obras de vialidad, viviendas de interés social, etc., en términos generales son causa de utilidad pública las enunciadas en el artículo 5° de la Ley General de Asentamientos Humanos, y son causas de *interés público* las señaladas en el artículo 4° de la misma Ley en cita.¹ Asimismo, la Ley de Aguas Nacionales vigente, establece cuáles son las causas de *utilidad pública* en el artículo 7° y cuáles las de *interés público* en el artículo 7 bis de la misma Ley.

Además de la expropiación, el Artículo 27 establece otras dos figuras respecto de la propiedad privada: la regulación del aprovechamiento de ciertos elementos naturales y la posibilidad de imponer modalidades a la propiedad:

¹ **LGAH.- ARTICULO 4o.-** En términos de lo dispuesto en el artículo 27 párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se considera de interés público y de beneficio social la determinación de provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios de los centros de población, contenida en los planes o programas de desarrollo urbano.

ARTICULO 5o.- Se considera de *utilidad pública*:

- I. La fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;
- II. La ejecución de planes o programas de desarrollo urbano;
- III. La constitución de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;
- IV. La regularización de la tenencia de la tierra en los centros de población;
- V. La edificación o mejoramiento de vivienda de interés social y popular;
- VI. La ejecución de obras de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos;
- VII. La protección del patrimonio cultural de los centros de población, y
- VIII. La preservación del equilibrio ecológico y la protección al ambiente de los centros de población.

*“...La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los **elementos naturales susceptibles de apropiación**, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, **aguas** y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el **desarrollo de la pequeña propiedad rural**; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para **evitar la destrucción de los elementos naturales** y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.*

Por otra parte, en el mismo artículo destaco lo establecido sobre la propiedad de las aguas del subsuelo, ya que de conformidad con el párrafo anterior, los recursos naturales pueden ser propiedad privada siempre con las restricciones que el gobierno imponga a dicha propiedad en específico sobre las aguas en general puesto que no especifica cuáles. En el siguiente párrafo sí se especifica que las aguas del subsuelo pueden ser “libremente” alumbradas y apropiadas por el dueño del terreno, a pesar de que la Nación tenga el dominio directo de todos los recursos naturales, puesto que respecto a las aguas del subsuelo hace una clara diferencia para que puedan ser propiedad privada y a la vez restringida por lo que establezca el Ejecutivo. Sin embargo, es ambiguo el texto al

determinar que pueden ser reguladas como si fueran de propiedad nacional. Ello significa que de manera indirecta se acepta que dichas aguas no son propiedad nacional.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos e 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; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. **Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.** Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.”*

(El resalte es propio)

“...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. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se

refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas...”

Del texto citado, es importante recordar que a pesar de que se determine que la Nación tiene el dominio pero que la explotación, el uso o aprovechamiento de los recursos, podrá realizarse por particulares siempre y cuando cuenten con una concesión para ello.

b) Ley De Aguas Nacionales

Esta Ley es reglamentaria del artículo 27 Constitucional, y regula las formas de uso, aprovechamiento y explotación de los recursos hídricos. En cuanto al agua de los subsuelos, en el artículo 2º se determina que esta Ley es aplicable a todas las aguas nacionales ya sean superficiales o del **subsuelo**ⁱⁱⁱ.

“ARTÍCULO 2. Las disposiciones de esta Ley son aplicables a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo. Estas disposiciones también son aplicables a los bienes nacionales que la presente Ley señala...”

En esta Ley se da por sentado que tanto las aguas superficiales como las del subsuelo son aguas nacionales. Sin embargo, tal premisa no se encuentra claramente apreciada en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, es importante señalar que en el artículo 3 fracciones VIII y XIII de dicha Ley, se establecen tres maneras para otorgar el uso, goce y aprovechamiento del agua, mediante concesiones y asignaciones o mediante permisos.

“Artículo 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

...

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

...

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

...

XL. "Permisos": Para los fines de la presente Ley, existen dos acepciones de permisos:

a. "Permisos": Son los que otorga el Ejecutivo Federal a través de "la Comisión" o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, así como para la construcción de obras hidráulicas y otros de índole diversa relacionadas con el agua y los bienes nacionales a los que se refiere el Artículo 113 de la presente Ley. Estos permisos tendrán carácter provisional para el caso de la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales en tanto se expide el título respectivo;

b. "Permisos de Descarga": Título que otorga el Ejecutivo Federal a través de "la Comisión" o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para la descarga de aguas residuales a cuerpos receptores de propiedad nacional, a las personas físicas o morales de carácter público y privado;"

Última Reforma DOF 18-04-2008

Asimismo, para el aprovechamiento de las aguas del subsuelo se debe contar con un permiso, concesión o asignación, aunque de conformidad con esta Ley en el artículo 7 fracción I **se declara de utilidad pública** la gestión integrada de los recursos hídricos, superficiales **y de los subsuelos**. Por otra parte, se declara **de interés público el control de la extracción y de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas superficiales y del subsuelo.**

Dicho artículo pretende dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 27 Constitucional, sin embargo, se queda en una simple pretensión pues no se puede legislar cumpliendo solo en parte lo que el mandato constitucional impone y en parte declarar lo opuesto. En este caso si la Constitución declara las aguas del subsuelo como parte de la propiedad de los dueños del terreno donde sean alumbradas y la Ley las declara a todas como aguas nacionales, independientemente de donde sean alumbradas, y únicamente en lo que no contraviene esta afirmación entonces es coherente con la Constitución, claramente estamos en un caso de contradicción entre una Ley y la Constitución.

Con lo anterior, es de observarse que la Ley en comento va más allá de la Constitución al regular las aguas del subsuelo como si hubieran sido expresamente declaradas de propiedad nacional en la Constitución. Lo anterior, en virtud de que con el análisis del artículo 27 Constitucional, se puede observar que no se declaran de propiedad nacional las aguas de los subsuelos, y en la ley sí; lo cual abre una incertidumbre jurídica que probablemente será resuelta amparos o acciones de inconstitucionalidad, en los que se tendrá que analizar los argumentos y elementos jurídicos que existen para pronunciarse sobre la constitucionalidad de lo planteado en la Ley de Aguas Nacionales en el tema de la propiedad del agua de los subsuelos.

c) Reglamento Interior De La Comisión Nacional Del Agua

Es facultad de la CONAGUA (Comisión Nacional del Agua) proponer al Ejecutivo los reglamentos para el control de la extracción y explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, superficiales **o del subsuelo**. Es decir, el Ejecutivo reglamenta el

aprovechamiento de este tipo de aguas, que conforme a esta Ley son de propiedad Nacional.

“ARTÍCULO 13.- Corresponden al Director General de la Comisión las siguientes atribuciones:

...

VIII. Proponer al Titular del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría:

Los proyectos de decreto de zonas reglamentadas, de veda y de reserva de aguas nacionales; de reglamentos para el control de la extracción y explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, superficiales o del subsuelo, y sobre la determinación de cuotas de garantía; las declaratorias de zonas de desastre de conformidad con las bases que al efecto establezca el Reglamento de la Ley y las declaratorias de rescate de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, y...”

d) Ley Orgánica De La Administración Pública Federal (Competencias)

Esta Ley establece en el artículo 32 bis, la competencia de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) para hacerse cargo de los asuntos del agua y como órgano desconcentrado de ésta, la Comisión Nacional del Agua.

“Artículo 32 Bis.- A la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...

II. Formular y conducir la política nacional en materia de recursos naturales, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia; así como en materia de ecología, saneamiento ambiental, agua, regulación ambiental del desarrollo urbano y de la actividad pesquera, con la participación que corresponda a otras dependencias y entidades;”

En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal, se establece la competencia de las Delegaciones para la administración y suministro de agua potable a la población, mediante lo establecido en los artículos 39 fracción LVIII, de la Ley en cita, en relación con el artículo 1º fracción VI del Reglamento de Verificación Administrativa del Distrito Federal. El suministro de agua potable es competencia de los Municipios y Delegaciones, mismos que pueden fijar tarifas diferenciadas mediante las cuales se cobren dichos servicios a los particulares. Esa es la parte pública de la administración de los recursos hídricos, debido a que son otorgados por los Órganos de la Administración Pública competentes y al hacer llegar el agua a distintos lugares se cobra por ese servicio (de traslado del bien) y no por el agua como bien material.

Otros organismos competentes, son los Consejos de Cuenca, competentes para realizar asignaciones o concesiones para la explotación uso y goce del agua a las personas físicas o morales, las cuales son títulos que el Ejecutivo otorga por medio de la Comisión Nacional del Agua. Dichos títulos sí implican un uso, goce y explotación del bien natural y es en esta parte del proceso administrativo donde se realiza todo conforme a lo estipulado en la Ley de Aguas Nacionales y los demás ordenamientos establecen los procedimientos y

lineamientos de conformidad con esta Ley de igual forma sin contemplar lo establecido en la Constitución.

e) Ley Federal De Derechos

En esta ley se establecen las cuotas que se deben pagar para poder hacer uso de las concesiones o permisos de construcción:

“Artículo 192-A. Por el estudio y trámite y, en su caso, autorización de títulos de concesión y permisos que se indican, incluyendo su posterior inscripción por parte de la Comisión Nacional del Agua en el Registro Público de Derechos de Agua, se pagará el derecho de servicios relacionados con el agua, conforme a las siguientes cuotas:

...

III. Por cada permiso para la construcción de obras hidráulicas destinadas a la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales o en zonas de veda y reglamentadas, para perforación de pozos para uso de aguas del subsuelo o para la construcción de obras en zona federal

.....

. \$3,982.06”

De lo anterior se desprende que el permiso para el uso o aprovechamiento de aguas nacionales, en este caso de aguas del subsuelo tiene el costo de \$3,982.06; es decir, en esta

ley las aguas del subsuelo sí son consideradas como aguas nacionales, por lo que se deberá obtener un título concesión o un permiso para su uso y aprovechamiento, lo cual no es así constitucionalmente, como ya lo hemos analizado con anterioridad, en la Norma Suprema se estipula que estas aguas son propiedad del dueño del terreno y que únicamente cuando el Ejecutivo determine zonas de veda o causas de interés público entonces se les impondrán las restricciones previstas; sin embargo las leyes que hemos analizado no están creadas de conformidad con dicha estipulación establecida en la Norma Suprema, es decir, no hay concordancia.

Capítulo III
ANÁLISIS JURISPRUDENCIAL DE LOS
DERECHOS DE PROPIEDAD SOBRE EL AGUA DE LOS
SUBSUELOS EN MÉXICO

Comenzaré por exponer algunas jurisprudencias que a mi parecer resultan relevantes, en cuanto a la disyuntiva de si a las aguas del subsuelo se les da el carácter de propiedad nacional o privada, por el poder Judicial. Es decir, cómo resuelve el poder Judicial esta falta de concordancia jurídica.

Ya hemos visto que existe contradicción entre lo establecido constitucionalmente y las leyes secundarias, por lo que ahora es importante saber cómo resuelve la falta de concordancia la Suprema Corte, qué criterios ha dictado al respecto y qué posición mantiene sobre este tema, cronológicamente. Puede ser que existan criterios distintos, al dar lectura de las mismas, se puede saber cuál es el que prevalece y los argumentos que utiliza para su resolución y para determinar una posición.

a) Jurisprudencias

1.- Registro No. 395268

Localización:

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Apéndice al Tomo XXXVI

.Página: 127

Tesis: 56

Jurisprudencia

Materia(s): Administrativa

AGUAS NACIONALES.

Son propiedad de la Nación, las aguas de los ríos principales o arroyos afluentes, con sus cauces, lechos o riberas, en la extensión que fija la ley, desde el punto en que brote la primera agua permanente, hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar, o que crucen dos o más Estados.

Quinta Época:

Tomo XIV, pág. 967. Amparo en revisión. Burguete J. Ponciano. **15 de marzo de 1924.**

Mayoría de siete votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Tomo XXVIII, pág. 1861. Amparo en revisión 4038/23. Martínez Alberto y coags. 7 de abril de 1930. Mayoría de cuatro votos. Relator: Daniel V. Valencia. Disidente: J. Guzmán

Vaca.

Tomo XXXI, pág. 391. Amparo en revisión 2528/25. Hermosillo Brizuela Guillermo G. 22 de enero de 1931. Unanimidad de cuatro votos. Relator: J. Guzmán Vaca.

Tomo XXXI, pág. 1904. Amparo en revisión 3638/29. Flores Dolores. 25 de marzo de 1931. Cinco votos. Relator: Daniel V. Valencia.

Tomo XXXIII, pág. 2548. Amparo en revisión 3272/26. "Imperio", S. A. 25 de noviembre de 1931. Unanimidad de cuatro votos. Relator: J. Guzmán Vaca.

Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo III, Primera Parte, tesis 8, pág. 9.

Genealogía:

APENDICE AL TOMO XXXVI 56 PG. 127 APENDICE '54: TESIS NO APA PG.
APENDICE AL TOMO L NO APA PG. APENDICE

COMENTARIO

En esta Jurisprudencia, la Corte es omisa sobre el tema del agua de los subsuelos, al no decretar si las aguas del subsuelo son propiedad de la Nación, como esperadamente leeríamos en el texto de la misma, únicamente nos refiere a las ya estipuladas en las leyes relacionadas.

2.- Época: Quinta Época

Registro: 335988

Instancia: Segunda Sala

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo XLII

Materia(s): Administrativa

Tesis:

Página: 250

SUBSUELO, NACIONALIZACION DEL.

La nacionalización de los vasos, cauces, lechos o riberas, implica la nacionalización del subsuelo correspondiente, sin limitación alguna, en las mismas condiciones de extensión que se reconocen al derecho de propiedad de los particulares, respecto a sus predios.

Amparo administrativo en revisión 797/33. Mexican Petroleum Company. 7 septiembre de 1934. Unanimidad de cinco votos. Relator: Arturo Cisneros Canto.

COMENTARIO

En esta Tesis Aislada, se sostiene un criterio distinto a los ya expuestos, ya que establece que la nacionalización de las aguas implica la nacionalización del subsuelo correspondiente, en la misma extensión que se encuentre el derecho de propiedad de los particulares **sobre el terreno**. También es un nuevo criterio, el que definitivamente es inválido jurídicamente además de contar con un sentido menos lógico, ya que de la nacionalización de las aguas estipuladas claramente en el 27 Constitucional, no se desprende la nacionalización de la de los subsuelos, pues unas no implican a la otra (como lo dice la tesis); aunado a que no robustece su posición con alguna relación existente entre distintos ordenamientos que favorezcan su criterio.

3.- Registro No. 332642

Localización:

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

LIII

Página: 1167

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

SUBSUELO, PROPIEDAD DEL.

El hecho de que la Constitución declare de propiedad nacional determinadas sustancias, no

significa que desconozca el derecho al subsuelo por parte del beneficiario; por lo que debe decirse que el artículo 27 constitucional no modifica el concepto adoptado por el artículo 731 del Código Civil de 1884, ni desvincula o separa el suelo de su correspondiente subsuelo, para hacerlos objeto de regímenes de propiedades distintas, razón por la que el propietario de un terreno, antes y después de la vigencia de la Constitución Política del país, es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ello, con excepción de las sustancias nacionalizadas.

Amparo administrativo en revisión 373/35. Cuevas Lascuráin Carlos. **29 de julio de 1937.** Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Agustín Gómez Campos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

COMENTARIO

Esta Tesis aislada, es muy relevante, ya que en mi investigación, es la única en la que el criterio adoptado por la Segunda Sala es que las aguas del subsuelo son propiedad privada, es decir, del dueño del terreno, ya que la Constitución no pretende dividir el concepto de propiedad del terreno del de las sustancias que pasen por este, a excepción de las que ya están nacionalizadas. Por lo que en este caso encontramos un nuevo tipo de argumentación que favorece la propiedad privada sobre el agua de los subsuelos y es que el terreno no se separa de las sustancias que pasan por este. Y tomando en consideración que las aguas del subsuelo no se encuentran, nacionalizadas por ende, son del propietario del terreno. Lo que nos indica que dicho criterio se realizó sujetándose estrictamente a lo establecido por la Constitución y así lo resolvió, lisa y llanamente sin valerse de argumentos sin un fundamento legal válido.

4.- Registro No. 206028

Localización:

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

I, Primera Parte-1, **Enero a Junio de 1988**

Página: 13

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

AGUAS DEL SUBSUELO SON PROPIEDAD NACIONAL.

De los artículos 73, fracción XXIX, apartado segundo, y 27, párrafo quinto, de la Constitución General de la República, se advierte que al consignar el constituyente en la Ley Fundamental del país las facultades cuyo ejercicio corresponde de manera exclusiva al Congreso de la Unión, señala en forma expresa, que éste tiene la de establecer contribuciones sobre el aprovechamiento y explotación de las aguas del subsuelo que se alumbren mediante obras artificiales como son, en el caso, los pozos artesianos, pues las aguas del subsuelo son de los recursos naturales comprendidos en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional y, por tanto, constituyen uno de los recursos naturales a que se refiere el apartado segundo, fracción XXIX, del artículo 73 de la Constitución, tomando en consideración que los recursos naturales son el conjunto de elementos existentes en la naturaleza que se utilizan para satisfacer las necesidades humanas. Debe precisarse,

además, que no existe duda en relación con que las aguas del subsuelo constituyen uno de los recursos naturales comprendidos en el aludido párrafo quinto, en virtud de que en la exposición de motivos para la reforma de dicho párrafo, de veintitrés de diciembre de mil novecientos cuarenta y cuatro, por la que se le adicionó la parte relativa a la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, se declaró lo siguiente: "Que las facultades del poder público fijadas en la Constitución, a medida que se desenvuelve la vida económica del país, exigen establecer nuevas normas o limitaciones a la propiedad privada, especialmente de los elementos naturales que, de acuerdo con el principio general que informa el artículo 27 constitucional, son originariamente propiedad de la Nación. El objeto de esta ampliación de facultades es facilitar el aprovechamiento de las riquezas naturales... Que la utilización cada vez mayor y más frecuente de las aguas del subsuelo para el abastecimiento de las poblaciones, abrevadero de ganados, usos industriales o para el cultivo agrícola, reclama que se establezcan bases legales que permitan reglamentar y controlar su aprovechamiento... Que por las razones anteriores, es necesario modificar el párrafo quinto del artículo 27 constitucional atribuyendo el carácter de propiedad nacional a las aguas subterráneas, **abarcando, en el propio precepto, las bases legales que mejoren la legislación reglamentaria, y faciliten la conservación y desarrollo de los recursos hidráulicos del país**". No cabe duda, pues, que las aguas del subsuelo constituyen uno de los recursos naturales comprendidos en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional, ya que así lo consideró el legislador al introducir la adición a dicho párrafo. Lo antes expuesto se confirma, además, con la existencia de la Ley Federal de Aguas, que fue expedida por el Congreso de la Unión en decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de enero de mil novecientos setenta y dos, en cuyo artículo 1o. se

asienta que: "Tiene por objeto regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas propiedad de la Nación, incluidas aquéllas del subsuelo libremente alumbradas mediante obras artificiales, para que se reglamente su extracción, utilización y veda, conforme lo exige el interés público". Se observa, además, de la lectura de su articulado, que establece la forma en que deberán ser aprovechadas, explotadas y gravadas las aguas del subsuelo extraídas o alumbradas por medio de pozos artesianos.

Amparo en revisión 9526/84. Cartonaje Estrella, S.A. de C.V. y coagraviados. 26 de abril de 1988. Unanimidad de veinte votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Azuela Güitrón, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green de Ibarra, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y presidente del Río Rodríguez. Ponente Mariano Azuela Güitrón. Secretaria:

Concepción Martín Argumosa

Tesis de jurisprudencia, Volúmenes 205-216, Primera Parte, página 152.

Genealogía:

Informe 1988, Primera Parte, Pleno, tesis 10, pág. 809.

COMENTARIO

De esta jurisprudencia se desprende que, al parecer la Corte considera un error en la Constitución al excluir del artículo 27 las aguas del subsuelo como de propiedad Nacional, asimismo dice que debe ser modificado incluyéndolas: "...Que por las razones anteriores, es necesario modificar el párrafo quinto del artículo 27 constitucional atribuyendo el carácter de propiedad nacional a las aguas subterráneas". Lo cual es algo sorprendente, ya que por lo regular lo que se resuelve en las jurisprudencias es que una ley o reglamentos secundarios sean modificados de conformidad con la Constitución y no al revés. Ya en otras jurisprudencias lo que se ha hecho son intentos por defender la idea de que son aguas de la Nación a pesar de esa excepción que claramente se hace en la Constitución. Sin embargo aquí se acepta que así es la redacción del artículo que efectivamente le otorga la propiedad a los particulares y no son de la Nación, por lo que debe ser cambiado, es decir, por lo que debe ser modificada la Constitución. Por lo cual considero esta jurisprudencia es de las más relevantes del capítulo.

5.- Registro No. 205995

Localización:

Octava Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

II, Primera Parte, Julio a Diciembre de **1988**

Página: 12

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

**AGUAS DEL SUBSUELO. SON BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO CONFORME
AL PARRAFO SEXTO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL**

Época: Octava Época

Registro: 205995

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Aislada

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

Tomo II, Primera Parte, Julio-Diciembre de 1988

Materia(s): Administrativa

Tesis:

Página: 12

**AGUAS DEL SUBSUELO. SON BIENES DEL DOMINIO PUBLICO CONFORME
AL PARRAFO SEXTO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.**

Las aguas del subsuelo son bienes del dominio público, en términos de lo que prevé el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, precisamente porque les da ese carácter cuando establece que el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y que la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos previstos en los párrafos cuarto y

quinto de dicho precepto, por los particulares o 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; por tanto, como el agua del subsuelo está contenida en el párrafo quinto del artículo 27 citado, la misma es un bien del dominio público.

Amparo en revisión 7070/86. Vidrio Plano de México, S.A. 29 de septiembre de 1988. Mayoría de quince votos de los señores ministros: López Contreras, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón León, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Díaz Romero, Chapital Gutiérrez y Presidente del Río Rodríguez, contra un voto del ministro Schmill Ordóñez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Concepción Martín Argumosa.

Amparo en revisión 7070/86. Vidrio Plano de México, S.A. 29 de Las aguas del subsuelo son bienes del dominio público, en términos de lo que prevé el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, precisamente porque les da ese carácter cuando establece que el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y que la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos previstos en los párrafos cuarto y quinto de dicho precepto, por los particulares o 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; por tanto, como el agua del subsuelo está contenida en el párrafo quinto del artículo 27 citado, la misma es un bien del dominio público.

Septiembre de 1988. Mayoría de quince votos de los señores ministros: López Contreras, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón León, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Díaz Romero, Chapital Gutiérrez y Presidente del Río Rodríguez, contra un voto del ministro Schmill Ordóñez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Concepción Martín Argumosa.

Genealogía:

Informe **1988**, Primera Parte, Pleno, tesis 9, pág. 808.

COMENTARIO

Esta Tesis Aislada supone que las aguas del subsuelo son de la Nación por el simple hecho de estar contenidas en el párrafo 27 constitucional y porque la Nación tiene sobre los recursos naturales en general, el dominio inalienable e imprescriptible. Así como por el hecho de que su extracción debe hacerse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal; sin embargo no hacen alusión alguna a la excepción que ese artículo prevé sobre las aguas del subsuelo, solo considera suficiente que estén contenidas en ese artículo sin importar de qué forma se regulen y que se la imposición de dar una concesión por el Ejecutivo para su extracción es suficiente para que sean consideradas de la Nación. Al imponerse el permiso que deben obtener los particulares del Ejecutivo, podría crearse o desviarse el problema en discusión que es la propiedad; no porque el Legislativo le confiera la facultad al Ejecutivo de imponer concesiones, permisos, contribuciones etc., entonces debemos de considerarlas propiedad nacional, dichos permisos no otorgan la propiedad, sino el uso y aprovechamiento limitados. Siguiendo esa lógica sí se puede

deducir que la propiedad sobre las aguas del subsuelo la ejerce la Nación, pero no porque así lo disponga la Constitución sino ordenamientos con una jerarquía menor. Por lo anterior, me parece que no se hizo un análisis exhaustivo en este criterio argumentado por la Corte, pues aunado a lo anterior, el hecho de que el Ejecutivo Federal deba dar una concesión para su extracción no hace que dichas aguas sean propiedad de la Nación, puede ser una limitación mas no una base para decretar la propiedad nacional de dichas aguas. Hacer dicha afirmación es un poco aventurado y con poco análisis del tema.

6.-Registro No. 207462

Localización:

Octava Época

Instancia: Tercera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

II, Primera Parte, **Julio a Diciembre de 1988**

Página: 201

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

AGUAS DEL SUBSUELO. SON BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACION.

Las aguas del subsuelo son propiedad de la Nación, dado que de la enumeración que de las aguas se hace en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional no se les excluye, y conforme al numeral 2o., fracción II, de la Ley General de Bienes Nacionales, constituyen bienes del dominio público de la Federación, carácter que no pierden aun cuando puedan ser libremente alumbradas y apropiadas por el dueño del terreno.

Amparo en revisión 1898/87. Vidriera Los Reyes, S.A. 24 de octubre de 1988. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Genealogía:

Informe **1988**, Segunda Parte, Tercera Sala, tesis 11, pág. 78.

COMENTARIO

Esta tesis resuelve que la propiedad de las aguas son parte de los bienes de la Nación y por ende las aguas del subsuelo también. Lo cual me parece desventurado, argumentado de la misma forma en la tesis ya citada con antelación. Si bien es cierto que las aguas son parte de los bienes de la Nación es innegable la exclusión que existe en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional sobre la aguas de los subsuelos que al ser alumbradas podrán ser apropiadas libremente por el dueño del terreno y sobre ello no se hace ninguna referencia en esta Tesis.

7.-Registro No. 207462

Localización:

Octava Época

Instancia: Tercera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

II, Primera Parte, **Julio a Diciembre de 1988**

Página: 201

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

AGUAS DEL SUBSUELO. SON BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO DE LA FEDERACION.

Las aguas del subsuelo son propiedad de la Nación, dado que de la enumeración que de las aguas se hace en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional no se les excluye, y conforme al numeral 2o., fracción II, de la Ley General de Bienes Nacionales, constituyen bienes del dominio público de la Federación, carácter que no pierden aun cuando puedan ser libremente alumbradas y apropiadas por el dueño del terreno.

Amparo en revisión 1898/87. Vidriera Los Reyes, S.A. 24 de octubre de 1988.

Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Hugo Chapital Gutiérrez. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.

Genealogía:

Informe 1988, Segunda Parte, Tercera Sala, tesis 11, pág. 78.

Rubro Tesis Aisladas y Jurisprudencias

COMENTARIO

En esta jurisprudencia se niega que haya una exclusión en la numeración de las aguas de la Nación del artículo 27 afirmándose que sí pertenecen a la Nación. Asimismo, basándose en la Ley General de Bienes Nacionales, se sostiene dicha afirmación ya que por ello es que constituyen bienes del dominio público lo cual no pierden aun cuando hayan sido alumbradas por el dueño del terreno. Dicho razonamiento no sigue una lógica correcta, pues aunque claramente están excluidas las aguas del subsuelo de las aguas consideradas de la Nación, y se les atribuye su propiedad al dueño del terreno, constitucionalmente, en esta tesis se niega tal hecho y posteriormente se defiende que a pesar de que puedan alumbrarse “libremente” por el dueño del terreno no pierden su carácter de dominio público con base en una Ley secundaria. Es decir, por un lado niega lo que la Constitución sí dice y por otro lado al buscar asumir una postura se basan en una ley secundaria que únicamente habla de la segunda parte del asunto de la propiedad del agua de los subsuelos, es decir de cuando es alumbrada. Lo cual no resuelve de una manera doctrinaria sino únicamente busca asumir una posición, pues no da una respuesta jurídica en sí misma, sino únicamente argumentos que sirven para dar algún tipo de fundamento a una posición que claramente se busca.

8.- Registro No. 335988

Localización:

Quinta Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

XLII

Página: 250

Tesis Aislada

Materia(s): Administrativa

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA. SU DIRECTOR GENERAL ESTÁ FACULTADO PARA EMITIR ACUERDOS DE DISPONIBILIDAD DE LAS AGUAS DEL SUBSUELO A NIVEL NACIONAL.

De conformidad con los artículos 9, fracciones VI y XLV, 12, fracción XI, 19 Bis y 22 de la Ley de Aguas Nacionales; 1, 8 y 13, fracción XIII, inciso b), del Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua, este órgano, a través de su director general, ejerce las atribuciones que corresponden a la autoridad en materia hídrica y es el órgano superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación en materia de gestión integrada de los recursos del agua, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico. Las indicadas atribuciones son, entre otras, emitir disposiciones de carácter general en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes, así como mantener actualizado y hacer público periódicamente el inventario de éstas y de la infraestructura hidráulica federal; clasificar las aguas de acuerdo con los usos y elaborar balances en cantidad y calidad del agua por

regiones y cuencas hidrológicas. Asimismo, el mencionado director general deberá publicar, dentro de los primeros tres meses de cada tres años, la disponibilidad de aguas nacionales por cuenca hidrológica, región hidrológica o localidad, lo que podrá ser consultado en las oficinas del Registro Público de Derechos de Agua, así como en el Sistema Nacional de Información sobre Cantidad, Calidad, Usos y Conservación del Agua. Por tanto, el indicado servidor público está facultado para emitir acuerdos de disponibilidad de las aguas del subsuelo a nivel nacional, sin que sea óbice a lo anterior que el artículo 12 Bis 6, fracción XXVII, de la citada ley autorice también a los directores generales de los organismos de cuenca de la Comisión Nacional del Agua para mantener actualizado y hacer público el aludido inventario y realizar balances hidrológicos por regiones y cuencas, toda vez que tal norma no los autoriza a emitir acuerdos de disponibilidad del vital líquido.

Revisión fiscal 375/2011. Director de Asuntos Jurídicos en el Organismo de Cuenca Lerma Santiago de la Comisión Nacional del Agua. 29 de septiembre de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: Tomás Gómez Verónica. Secretario: Guillermo García Tapia.

COMENTARIO

En esta Tesis es notorio que la posición que se toma sobre si la propiedad de estas aguas son de la Nación, es que efectivamente lo son y partiendo de ello es que se le otorgan facultades a los organismos que representan al Ejecutivo Federal para reglamentar su

aprovechamiento.

9.- Registro No. 232142

Localización:

Séptima Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación

205-216 Primera Parte

Página: 152

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa

**AGUAS DEL SUBSUELO. SON PROPIEDAD DE LA NACION.
CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTICULOS 1o., 5o., 7o. Y 9o. DE LA LEY
FEDERAL DE AGUAS.**

Es inexacto que el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Federal establezca que las aguas del subsuelo sean propiedad privada, ya que lo contrario se deduce del contenido de la exposición de motivos de la reforma al referido párrafo de 26 de diciembre de 1944, la que en lo conducente dice: "... Las facultades del poder público, fijadas en la Constitución, a medida que se desenvuelve la vida económica del país, exigen establecer nuevas normas o limitaciones a la propiedad privada, especialmente de los elementos naturales que, de acuerdo con el principio general que informa el artículo

27 constitucional, son originariamente propiedad de la nación. El objeto de esa ampliación de facultades es facilitar el aprovechamiento de las riquezas naturales ... la utilización cada vez mayor y más frecuente de las aguas del subsuelo para el abastecimiento de las poblaciones, abrevadero de ganado, usos industriales o para el cultivo agrícola, reclama que se establezcan bases legales que permitan reglamentar y controlar su aprovechamiento ... por las razones anteriores, es necesario modificar el párrafo quinto del artículo 27 constitucional atribuyendo el carácter de propiedad nacional a las aguas subterráneas abarcando, en el propio precepto, las bases legales que mejoren la conservación y desarrollo de los recursos hidráulicos del país". De lo anterior deriva que son constitucionales los artículos 1o., 5o., 7o. y 9o. de la Ley Federal de Aguas en cuanto establecen que las aguas del subsuelo son propiedad de la nación, pues no fue otra sino esa la finalidad de la reforma al citado precepto constitucional.

Volúmenes 151-156, páginas 93 y 117. Amparo en revisión 3721/80. **Industria IEM**, sociedad anónima de capital variable. 17 de noviembre de 1981. Unanimidad de diecisiete votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Rivera Silva, Lozano Ramírez, Rebolledo, Iñárritu, Palacios Vargas, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Sánchez Vargas, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y presidente Téllez Cruces. Ponente: Atanasio González Martínez. Secretario: Pedro Esteban Penagos López.

Volúmenes 205-216, página 131. Amparo en revisión 793/77. **Silicatos y Derivados**, sociedad anónima. 13 de abril de 1982. Unanimidad de dieciocho votos de los señores Ministros: López Aparicio, Franco Rodríguez, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena,

Rivera Silva, Langle Martínez, Lozano Ramírez, Pavón Vasconcelos, Iñárritu, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Salmorán de Tamayo, Sánchez Vargas, Del Río Rodríguez, Calleja García, León Orantes, Olivera Toro y presidente Rebolledo. Ponente: Manuel Gutiérrez de Velasco. Secretario: Pedro Esteban Penagos López.

Volúmenes 205-216, página 16. Amparo en revisión 3616/85. **Novacryl**, sociedad anónima y otras. 24 de junio de 1986. Unanimidad de veinte votos de los señores Ministros: López Contreras, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Ortiz Santos, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y presidente Del Río Rodríguez. Ponente: Carlos del Río Rodríguez. Secretario: Rubén Pedrero Rodríguez.

Volúmenes 205-216, página 16. Amparo en revisión 4050/83. **Compañía Topo Chico**, sociedad anónima. 23 de septiembre de 1986. Unanimidad de veinte votos de los señores Ministros: De Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Ortiz Santos, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y presidente Del Río Rodríguez. Ponente: Carlos de Silva Nava. Secretario: Benjamín Soto Cardona.

Volúmenes 205-216, página 16. Amparo en revisión 4082/83. **Bebidas Mundiales**,

sociedad anónima. 9 de diciembre de 1986. Unanimidad de veintiún votos de los señores Ministros: De Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Castellanos Tena, Azuela Güitrón, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Ortiz Santos, Schmill Ordóñez, Díaz Romero, Olivera Toro y presidente Del Río Rodríguez. Ponente: Ernesto Díaz Infante. Secretario: José Antonio García Guillén.

Genealogía:

Informe 1987, Primera Parte, Pleno, tesis 1, página 891.

Informe 1988, Primera Parte, Pleno, página 809.

Apéndice 1917-1988, Primera Parte, Pleno, tesis 7, página 11.

Apéndice 1917-1995, Tomo I, Primera Parte, tesis 68, página 84.

Nota: En el Semanario Judicial de la Federación aparece como fecha de resolución del amparo en revisión 793/77, el 13 de abril de 1983, lo cual se corrige, como se observa en este registro, con apoyo en el propio expediente.”

COMENTARIO

De esta Tesis se desprende en primera instancia, que las aguas del subsuelo no son propiedad privada sino de la Nación, tal como lo son los demás recursos naturales. Dicha afirmación la sostienen mediante un análisis que realiza desde el espíritu del legislador, respecto a la exposición de motivos de la reforma del 26 de diciembre de

1944, en la que se explica que la finalidad de dicha reforma es limitar la propiedad privada en aras de facilitar el aprovechamiento de las riquezas naturales, y que por lo tanto los artículos 1º, 5º, 7º y 9º de la Ley Federal de Aguas son constitucionales. Por otra parte, hace mención que debe ser reformado el artículo 27 Constitucional para atribuir el carácter de propiedad nacional a las aguas del subsuelo (de lo que se deduce que no se encuentra atribuido dicho carácter a las aguas del subsuelo y que a pesar de que jurisprudencialmente se indique que deba haber un cambio en dicha disposición, no la hay y sí es obligatorio por principio de ley basarse en lo que la Norma Suprema indique para partir de esa base al analizar las demás leyes y no al revés), sin embargo previamente se establece que el principio general del artículo 27 es que los elementos naturales son originariamente propiedad de la Nación y, a pesar de ello, existe la excepción constitucional en lo que se refiere a aguas del subsuelo.

10.- Época: Octava Época

Registro: 820079

Instancia: Pleno

Tipo de Tesis: Jurisprudencia

Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Núm. 16-18, Abril-Junio de 1989

Materia(s): Constitucional, Administrativa

Tesis: P. 27.

Página: 37

**AGUAS DEL SUBSUELO ALUMBRADAS POR OBRAS ARTIFICIALES.
CONSTITUCIONALIDAD DEL TRIBUTO QUE ESTABLECEN LOS
ARTICULOS 226 Y 227 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS SOBRE SU
USO O APROVECHAMIENTO, AUN CUANDO PASEN A PROPIEDAD DE
PARTICULARES.**

Es inexacto que los artículos 226 y 227 de la Ley Federal de Derechos sean inconstitucionales porque imponen una contribución sobre el uso o aprovechamiento de **aguas que ya no son nacionales, sino de propiedad particular**. En efecto, si bien es cierto que conforme a los citados preceptos, están obligados al pago del derecho impugnado las personas que habitual u ocasionalmente usen o aprovechen aguas originalmente nacionales, entre las que se hallan las del subsuelo, igualmente cierto resulta que el hecho generador del crédito fiscal consistente en el uso o aprovechamiento de dicho recurso natural, se configura en cuanto las aguas son alumbradas, pues desde entonces son propiedad del dueño del terreno y la propiedad entraña o lleva implícitos los derechos subjetivos al uso y aprovechamiento; ello significa que estos derechos característicos de la propiedad a los que el tributo otorga relevancia y que se dan en cuanto el recurso natural es alumbrado, derivan o provienen de aguas nacionales, como son las del subsuelo.

Amparo directo en revisión 5286/86. Aditivos Mexicanos, S. A. 16 de junio de 1988.
Unanimidad de veinte votos de los señores ministros: López Contreras, Cuevas

Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez, a favor del proyecto adicionado, el señor ministro de Silva Nava votó en contra. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: Carlos Ronzon Sevilla.

Amparo en Revisión 1508/83. Industrial Papelera San Luis, S.A. 28 de junio de 1988. Unanimidad de diecinueve votos de los señores ministros: de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Martínez Delgado, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez, se aprobó la modificación de la sentencia y el sobreseimiento; y por mayoría de diecisiete votos de los señores ministros: López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Martínez Delgado, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero y Presidente del Río Rodríguez, se aprobó la negativa del amparo; y los señores ministros: de Silva Nava y Schmill Ordóñez votaron en contra y por la concesión del amparo. Ausentes: Ministros Gutiérrez de Velasco y Rodríguez Roldán. Ponente: Ministro Felipe López Contreras. Secretario: Alfredo Borboa Reyes.

Amparo en revisión 7070/86. Vidrio Plano de México, S. A. 29 de septiembre de 1988. Mayoría de quince votos de los señores ministros: López Contreras, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón León, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero y Presidente del Río Rodríguez a favor del proyecto modificado; el señor ministro Schmill Ordóñez votó en contra. Ausentes: Ministros de Silva Nava, Díaz Infante, Fernández Doblado y Gutiérrez de Velasco. Ponente: Ministro Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Concepción Martín Argumosa.

Amparo en revisión 11084/84. Fábrica de Papel Santa Clara, S. A de C. V. 25 de octubre de 1988. Unanimidad de dieciséis votos de los señores ministros: de Silva Nava, Azuela Güitrón, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez, se resolvió modificar la sentencia, sobreseer y negar el amparo en relación con los artículos 1o., 226, 229, y 230 de la ley impugnada; por mayoría de catorce votos de los señores ministros: Azuela Güitrón, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero y Presidente del Río Rodríguez; se resolvió negar el amparo en relación con el artículo 227, fracción II, inciso a), de la propia ley combatida, y reservar jurisdicción; los señores ministros: de Silva Nava y Schmill Ordóñez votaron en contra y por la concesión del amparo. Ausentes: Ministros López Contreras, Alba Leyva,

Suárez Torres y Rodríguez Roldán. Impedido: Ministro Rocha Díaz. Ponente: Ministro Francisco H. Pavón Vasconcelos. Secretaria: Consuelo Guadalupe Cruz Ramos.

Amparo en revisión 6976/84. Cartonajes Estrella, S. A. de C. V. 6 de abril de 1989. Unanimidad de veinte votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Rocha Díaz, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente del Río Rodríguez. Ponente: Ulises Schmill Ordóñez. Secretaria: Luz María Corona Magaña.

Texto de la tesis aprobado por el Tribunal en Pleno el veinte de abril en curso, por unanimidad de dieciocho votos de los señores ministros: de Silva Nava, Magaña Cárdenas, Rocha Díaz, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Castañón León, López Contreras, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y Presidente en funciones González Martínez. Ausentes: Ministros Presidente del Río Rodríguez y Chapital Gutiérrez.

COMENTARIO

De la Jurisprudencia citada con antelación, es importante para lo que se estudia en este trabajo, lo concerniente a la constitucionalidad de los artículos 226 y 227 de la Ley Federal de derechos, en los que se impone una contribución sobre el uso o

aprovechamiento de aguas que *ya no son nacionales, sino de propiedad particular...* De esta parte del texto podemos observar que si bien se acepta que la propiedad del agua de los subsuelos corresponde a particulares y ya no son nacionales; también hay que observar que se entiende que ya no son nacionales, aunque en un principio así lo hayan sido. Es decir, se tiene por hecho que eran de propiedad nacional originalmente (lo cual es inexacto de acuerdo a lo ya planteado históricamente en el análisis legislativo) y que ya no lo son. Se asume entonces, que la Nación es la que otorga esa propiedad a los particulares pero se imponen contribuciones sobre el uso y aprovechamiento aún y cuando ya sean propiedad particular. Por lo que los propietarios de aguas de subsuelos, se encuentran con varias restricciones para poder usar y aprovechar dichas aguas, aún y cuando sean propietarios (tomando en consideración que en otras jurisprudencias citadas se niega que sean propiedad de los particulares). Únicamente se da por sentado que existe un propietario originario, que es la Nación y que ya no son de la misma sino de los particulares. Lo cual únicamente indica que sí es constitucional la contribución que se impone a los dueños de esas aguas para su uso y aprovechamiento.

Es interesante esta postura, ya que de alguna manera, llega a la conclusión de que esas aguas sí son propiedad de particulares, pero aunque así lo sean, la Nación puede y tiene la facultad de imponer las restricciones y pagos que así convengan. Entonces, la justificación de dicha imposición es que eran de propiedad nacional o entonces hay una pieza perdida que deja abierta la pregunta de ¿Puede el Legislativo imponer restricciones a la propiedad privada sin importar las excepciones que imponga la Constitución, únicamente porque se considera que son en beneficio de la Nación?

CONCLUSIÓN SOBRE LOS CRITERIOS JURÍDICOS APLICADOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

De las Tesis Aisladas y Jurisprudencias expuestas, se puede identificar cuál es la tendencia del criterio judicial en cuanto al tema de propiedad sobre las aguas del subsuelo, y hoy en día la tendencia es la de limitar la propiedad privada y darles el carácter de propiedad nacional; es decir, el poder judicial acepta y resuelve el problema de propiedad del agua de los subsuelos de tal manera que el interés público quede protegido de la propiedad privada en general, sin argumentar a profundidad las razones por las cuales se consideran aguas de propiedad nacional, y en otra jurisprudencia, aceptando que existe una inconsistencia legislativa que se presta a confusión argumentado de una forma más elocuente y estableciendo que debe ser cambiado el concepto de aguas nacionales, para efectivamente incluir las del subsuelo. Por lo que es necesario que el Poder Judicial sustente el criterio que pretende adoptar de una forma más detallada y clara sin que se deje la misma incertidumbre jurídica, tomando en cuenta desde un inicio, el concepto que define al agua de los subsuelos; aceptando a su vez que la Constitución hace una diferencia clara sobre la propiedad del agua de los subsuelos en comparación con las demás aguas declaradas claramente como propiedad nacional. Esto último, en aras de que no exista mayor confusión y que partiendo de dicho precepto legal se realice un análisis mediante el cual se aclare por qué deben de ser nacionalizadas dichas aguas y por qué se protege el interés público a pesar de lo que dicho precepto legal establece.

Cabe señalar, que estas diez tesis/jurisprudencias expuestas, fueron elegidas a mi criterio en cuanto a la relevancia que presentan en torno al tema que nos ocupa.

CONCLUSIÓN FINAL

En el artículo 27 de la Constitución Federal se reconoce a la Federación como la propietaria original del territorio al señalar que "...la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada...". Ello se traduce en que sí puede existir la propiedad privada sobre el agua mediante un título o concesión. Tomando en consideración las excepciones o restricciones que el Ejecutivo Federal imponga mediante la normalización correspondiente. Con lo cual nos encontramos frente a la disyuntiva principal, ya que si son de propiedad privada ¿Por qué el Ejecutivo puede tener la facultad de regularlas a su antojo? Cabe resaltar, como en el cuerpo de este trabajo ya lo hice, que dicha regulación se refiere sólo al aprovechamiento, uso y explotación con otras restricciones a dicha propiedad pero de ninguna manera tiene facultad de regular a quién le pertenece la propiedad, pues eso está definido por la Constitución y aunque la misma le confiera facultades regulatorias no así para determinar la propiedad, únicamente las restricciones pertinentes. Con lo cual se puede llegar a la confusión, de que por un lado, se establece que la propiedad de dichas aguas son de propiedad privada, y por otro el Ejecutivo Federal y únicamente éste, es quien tiene el poder de regular su uso y aprovechamiento; mas no así la propiedad. Lo cual sí hace el legislativo en la Ley de Aguas Nacionales contraviniendo lo dispuesto en la Constitución.

Si bien es cierto que "las asignaciones del agua entre los distintos usuarios no se hacen a través de un mercado descentralizado de propiedad privada, sino que se realiza en un foro distinto: mediante el Consejo de Cuenca"^{iv} el cual forma parte de la Comisión Nacional del

Agua, la cual es un Órgano desconcentrado de la SEMARNAT, también lo es que tales “asignaciones” provengan ya de un órgano gubernamental o bien, de un mercado descentralizado, son una enajenación sobre el uso, aprovechamiento y explotación del recurso. Lo anterior, es un breve indicativo de que a pesar de lo que se diga en las leyes secundarias, lo que prácticamente se realiza es una enajenación sobre su uso, aprovechamiento y explotación del recurso. Y esto se refiere a todo tipo de aguas.

Dichas asignaciones pueden ser expropiadas o “rescatadas”, igualmente por causas de interés público o utilidad pública como lo establece el artículo 3 fracción XLV en relación con el artículo 6 fracciones IV, V y VI de la Ley de Aguas Nacionales; y son declaradas como causas de utilidad pública las establecidas en el artículo 7 en sus once fracciones; y de interés público lo establecido en el artículo 7 bis de la Ley en cita.

Dichas disposiciones crean una incertidumbre en los derechos de propiedad sobre el agua y en específico sobre el agua de los subsuelos que pasen por terrenos de un particular.

“Entre los criterios económicos difundidos con respecto al establecimiento de derechos de propiedad eficientes sobre el agua, son necesarias cuatro cualidades básicas:

1. El derecho sobre el agua debe definirse claramente, ser seguro y debe poder hacerse valer;
2. El derecho debe ser transferible y flexible (capaz de desplazarse entre usos y usuarios competitivos);
3. La asignación de derechos sobre la precipitación pluvial debe ser percibida por el público como equitativa y justa, y

4. La definición de asignación de derechos de propiedad sobre la precipitación pluvial debe hacerse de una manera socialmente responsable”^v.

De estas cualidades que Roemer delimita como esenciales para una eficiente asignación de derechos de propiedad sobre las aguas, nos interesan las dos primeras, ya que las dos segundas se refieren a las aguas pluviales. Y en cuanto a las primeras, en nuestro cuerpo legislativo y el conjunto de normas, reglamentos, leyes y la Constitución, no están definidos claramente los derechos de propiedad sobre las aguas de los subsuelos y es justamente el punto de estudio de esta tesis que se abre al análisis del lector, pues raramente a pesar de no cumplirse el punto uno se da en la práctica el dos que es la posibilidad de transferirse mediante los títulos concesión que ya hemos mencionado en este trabajo. Lo cual nos da la visión de un modelo jurídico que en la práctica ya se ve rebasado.

En cuanto a la segunda cualidad, se pretende cumplir estableciendo distintas disposiciones en cuanto a la transmisión de derechos de uso y aprovechamiento de las aguas propiedad de la Nación. Tomando en consideración que “cualquier otorgamiento de derechos de propiedad, ya sea originalmente administrativos, heredados o comprados, tendrá una solución eficiente cuando se permite el intercambio”^{vi}, entonces en el caso de México, se tiene por cumplida dicha cualidad únicamente respecto a lo que hace a las aguas propiedad nacional claramente establecidas de esa manera, lo cual ayuda a la administración, eficiente explotación y aprovechamiento del recurso hídrico. No obstante, también existen los costos de transacción, que debe cumplirse para mantener una distribución del recurso.

Los costos de transacción que Roemer llama Costos de Transacción Inducidos por las Políticas (CTIP) son uno de los elementos que impiden las transacciones sobre los títulos de propiedad y por consiguiente la afluencia o distribución del agua. Sin embargo este tema ya no es parte del fondo del trabajo, pues ya se refiere a la parte de la eficiencia en la distribución del recurso y no de la propiedad del mismo, pero también es importante hacer dicha mención ya que de la reducción de los costos de transacción se puede, según la teoría del autor, lograr una eficiente distribución del recurso, así como lograr en conjunto un marco jurídico preciso donde sean claramente definidos los derechos de propiedad, evitando la incertidumbre para que los propietarios puedan usar el agua en la medida propuesta desde un inicio y por el tiempo definido de manera continua y regular. Lo anterior, defiende una postura a favor de la privatización del agua. Lo cual, a pesar de que en México hay una postura a favor de la nacionalización del recurso, en la práctica funciona como en una de las dos primeras cualidades que el autor expone para que exista eficiencia en la distribución y fluidez del recurso, excepto por la asignación de derechos clara y precisa. Así también sería importante que las Instituciones de agua encargadas de vigilar el consumo y distribución del recurso así como de evitar la contaminación del mismo, implementen los mecanismos de compensación y de prevención de contaminación del agua, pues si no lleven a cabo estas tareas necesarias, el problema tanto generalizado no podría ser resuelto. Para ello, México cuenta con organismos e Instituciones, encargados de promover y regular todo lo anterior, tanto en la parte técnica como en la teórica para la distribución e intercambio del agua de los subsuelos, mediante Normas Oficiales Mexicanas, Normas Mexicanas, reglamentos, leyes, decretos, en donde ya existen dichas disposiciones.

Si analizamos la premisa de que los derechos de propiedad sobre el agua de los subsuelos sean de la Nación, podemos observar que siendo un recurso de utilidad pública, se estimula o se fomenta de alguna manera el desperdicio según la teoría de Roemer, y que los servicios de acceso al agua pueden ser deficientes y más aún, si no hay una contribución sobre su uso ni un monitoreo sobre las autoridades que otorgan las concesiones para su uso, aprovechamiento y explotación, pues no existirían incentivos para mejorar la calidad del servicio ni para evitar la sobreexplotación de los subsuelos; o bien, por otra parte, siendo el agua un recurso de propiedad nacional se puede limitar la tendencia del ser humano a apropiarse individualmente del recurso para beneficio propio y se busca que el aparato gubernamental expanda sus capacidades en la protección del acceso al recurso a todas las personas, sin importar su nivel socio-económico. Esto siempre y cuando exista un marco jurídico adecuado, una aplicación del mismo a todos niveles, estudios hidrológicos vigentes y monitoreo sobre la actuación de las autoridades.

Esta parte benéfica que expongo, de la propiedad nacional sobre las aguas del subsuelo, conllevaría a un beneficio también jurídico, del cual aún carece nuestro país, y me refiero a la parte de los derechos constitucionalmente reconocidos, que es la posibilidad de gozar de un derecho al agua (de todos tipos, ya sea de los subsuelos o no), lo cual también ha sido parte de distintas controversias por la carencia, a pesar de ser un derecho constitucional pero que aún no cuenta con un conjunto de normas bien articuladas en relación con la Norma Suprema para hacerlo valer de una u otra forma, ya que únicamente se llega a la resolución de esos derechos mediante amparos o juicios que serían innecesarios si no hubiera una contradicción jurídica de la cual se pueden aprovechar ciertos actores.

Sin embargo el estudio que realizo en este trabajo es únicamente sobre la propiedad del agua de los subsuelos como un derecho que se encuentra contradicho en las distintas disposiciones legales que crean confusión.

Si bien ha sido parte de algunas tesis aisladas este tema, como lo expuse en la parte del análisis jurisprudencial frente a la Constitución, también es necesario regirse de conformidad con los tratados internacionales de los que México forma parte, como lo es el Pacto Internacional de los Derechos Políticos y Sociales.

Por lo que, si bien todas estas consecuencias no fueron parte del análisis de fondo de este trabajo, sí es preciso hacer alusión a ellas, toda vez que el hecho de que no exista una regulación clara sobre la asignación de los derechos de propiedad del agua de los subsuelos, nos lleva a formular las interrogantes y debates expuestos con antelación.

Asimismo, es de observarse que el problema de que no exista una regulación clara y precisa sobre las aguas del subsuelo, no es un problema jurídicamente de gran dificultad, ya que solo sería cuestión de expresar en la Constitución lo que ya está expresamente contemplado en la Ley de Aguas Nacionales vigente, sobre que las aguas de los subsuelos son de propiedad nacional; por ello, considero que la dificultad de resolver este problema, está más bien relacionado con problemas de índole político y social, ya que la propiedad privada sobre las tierras se ha otorgado a los particulares y se tiene la creencia popular de que la propiedad de las tierras conlleva la propiedad de los subsuelos, y hasta existe una tesis aislada expuesta en este trabajo, que así lo establece, al decir que la propiedad del terreno

no debe entenderse separada de la propiedad sobre el suelo, salvo los elementos que constitucionalmente han sido declarados de propiedad nacional.

Ahora bien, la actuación de la Suprema Corte de Justicia, en relación al tema de este trabajo, ha sido a favor de reconocer la propiedad de la Nación de dichas aguas, a pesar de que exista alguna que toma el criterio contrario.

Si partimos de la premisa de que las normas jurídicas deben ser lo más precisas y claras posibles, con mayor razón debe serlo la Norma jerárquicamente mayor que es la Constitución. Asimismo, si bien es cierto que la Constitución debe ser general (es decir no individualizar los casos sino generalizarlos y de aplicación para todos los individuos que habiten este país), también lo es que en nuestra Constitución se han ido incrementando en la lista de aguas de propiedad nacional todo tipo de aguas, sin embargo eso no ocurre en el caso de las aguas del subsuelo.

Es por ello, es que en este trabajo expuse tal irregularidad jurídica que existe y una contraposición entre las Leyes secundarias y la Constitución en torno a este tema. Por lo que hace a las asignaciones es un problema que se despliega del anterior, al no existir una regularización clara, aunque en la práctica se realice como si efectivamente la hubiera.

Asimismo sucede en la parte jurisprudencial, ya que ninguna de las jurisprudencias que me parecieron relevantes para este caso, son claras en explicar las razones jurídicas que existen para defender una u otra posición; y en especial una de las jurisprudencias analizadas en este trabajo, llamada *“AGUAS DEL SUBSUELO. SON PROPIEDAD DE LA NACIÓN.*

CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 1º, 5º, 7º Y 9º DE LA LEY FEDERAL DE AGUAS”, de la cual se desprende que en esa jurisprudencia se pretende dar constitucionalidad a esos artículos de la Ley de Aguas Nacionales por una reforma a la exposición de motivos de 1944 al artículo 27 párrafo 5º, lo cual hoy en día queda sin aplicación ya que no se encuentra vigente dicha reforma y lo que está vigente es lo que dice actualmente ese precepto constitucional que excluye las aguas de los subsuelos de las aguas de la Nación.

El argumento expuesto en dicha Tesis, es una forma de defender que las aguas de los subsuelos sean propiedad de la Nación, para que sea el gobierno quien tenga el poder de decidir quiénes pueden usar, aprovechar y explotar esas aguas, que como lo podemos observar en los amparos en general son empresas/personas morales; quienes aprovechando la laguna jurídico-legislativa existente, la utilizan para poder explotar esas aguas a su conveniencia sin tener que tomar en cuenta el interés público. Y la Corte, tratando de darle una explicación y una solución a esa laguna, sin caer totalmente en la tentación de contradecir al Poder Legislativo, llegó a realizar la afirmación de que el texto Constitucional debe ser modificado, justificándolo con el Espíritu del legislador en su exposición de motivos al realizar la reforma al párrafo quinto del artículo 27 constitucional, de fecha 26 de diciembre de 1944.

Por lo anterior, considero que los dos poderes de la Unión, el legislativo y el judicial caen en el mismo tipo de limitación para enfrentar la disyuntiva, no así el Ejecutivo, pues toda la regulación existente sobre el tema se lleva a la práctica tal cual como lo sigue estableciendo el mismo, que bajo la premisa de que dichas aguas son de propiedad nacional, luego

entonces, el mismo tiene la facultad de transmitir a los particulares la propiedad sobre las mismas, utilizando todas sus facultades para regular el aprovechamiento, distribución y uso del recurso. Aunque la tendencia de los otros dos Poderes sea la de darle prioridad al interés público.

Del análisis histórico legislativo realizado al principio de este trabajo puedo concluir que aunque en algunos momentos de la historia, el poder legislativo se expresó a favor de la propiedad privada sobre el agua de los subsuelos, la tendencia en general, ha sido la de favorecer el interés público y restringir la propiedad privada, aparentemente.

Por razones políticas y sociales sólo han ido cambiando los reglamentos y las leyes, en los cuales expresamente se declaran de propiedad nacional las aguas del subsuelo, y no así en la Constitución, ya que lo que nos dice la historia es que existió el interés de proteger los latifundios, la propiedad agrícola y los núcleos de población sin tierras, para ello se realizó el reparto agrario y después se fue reglamentando constitucionalmente la propiedad de las tierras y con ello las aguas, de tal forma que se fue reduciendo la posibilidad de obtenerlas tanto en su extensión como dependiendo del individuo que quisiera comprarlas, aunque a su vez, se extendieron las formas de venta al permitirse que las sociedades y extranjeros naturalizados o quienes renunciaren a la protección de su país, pudieran obtenerlas.

Sin embargo, es pertinente citar una de las razones que se da en el documento de trabajo *Criterios para una nueva regulación legal de las aguas subterráneas*, sobre la idea de asociar el tema de la tierra con estas aguas y la idea de que deben replantearse las formulaciones jurídicas tradicionales sobre dichas aguas: “*Tal vez se insista demasiado en*

la fluidez y movilidad de estas aguas, sin tomar en cuenta que están indisolublemente unidas al subsuelo que las contiene; tal vez su interdependencia con las superficiales impide aceptar, que sin embargo, tienen la autonomía suficiente y requieren por ello una regulación específica, posiblemente por considerarlas, poco certeramente, como accesorias de los fundos, predomina la imagen de que son como la prolongación hacia el interior de la tierra de cada finca, cuando prácticamente no habrá predio rústico alguno con suficiente extensión para que tenga bajo él un propio acuífero propio y exclusivo.^{vii}

Así es como del estudio y análisis de las acciones realizadas por los tres poderes, puedo concluir que el problema de asignación de derechos de propiedad sobre las aguas del subsuelo, no ha sido resuelto eficazmente, al caer en contradicciones, falta de fundamentación, motivación y omisiones, para tomar partido por una u otra posición, y razones político-sociales (principalmente), que fungen como limitante para una definición clara, precisa, determinante y armónica de la propiedad sobre las aguas del subsuelo.

Es importante hacer un paréntesis, y mencionar que el problema de la sobreexplotación de los mantos acuíferos ha sido cada vez más determinante en lo que se refiere a la distribución del recurso y, por lo tanto, ha sido motivo de distintos conflictos sociales tanto internos como externos, es decir entre comunidades, municipios, entre Estados y entre países. Lo anterior, hace más difícil una regulación clara y efectiva distribución, pues las políticas públicas deben de estar respaldadas de buenas negociaciones políticas y sociales. Para atender y encontrar los mecanismos de negociación pertinentes, se debe tomar en cuenta la región de que se trata, las costumbres de las distintas comunidades, la regulación existente en cada zona y los conflictos sociales que existan o que se puedan generar. Pero

sin un marco jurídico sólido en el que no exista una laguna o contradicción tan obvia, no es posible partir de una base mucho más sólida para la resolución de los conflictos; únicamente el Poder Judicial ha podido resolver cierta discrepancia, por lo cual, para resolver un conflicto de esa naturaleza la vía más prometedora es el amparo, los cuales era obvio que surgirían a estas alturas pues en caso de que los particulares deseen obtener un permiso del Ejecutivo y sea denegado, podían y pueden de hecho argumentar la inconstitucionalidad de los preceptos legales indicados en la Ley de Aguas Nacionales.

La falta de una regulación clara sobre los derechos de propiedad del agua de los subsuelos, es una de las razones que genera conflictos sociales cada vez más intensos, conforme la escasez del recurso aumente, los problemas sociales aumentarán de intensidad y la falta de regulación de la propiedad sobre el mismo, será utilizado como un mecanismo de defensa para los particulares y no a favor del interés público.

Por lo tanto, la escasez, la sobreexplotación del agua de los subsuelos y la falta de regulación clara sobre los derechos de propiedad, son las razones predominantes que existen en torno a los conflictos sociales y las disyuntivas políticas sobre la distribución de dichas aguas. Y a pesar de que en la práctica la laguna jurídica analizada pareciera no existir y se realicen las acciones como si esta no existiera, no quiere decir que con ello el marco jurídico actual sea sólido y suficiente para contar desde un inicio con una garantía constitucional, legal estable y suficiente, para el control que todo orden jurídico debe imponer.

ⁱ *Criterios para una nueva regulación legal de las aguas subterráneas*. Emilio Pérez Pérez. Página 2

ⁱⁱ *Artículo 3 fracción XXI. "Desarrollo sustentable": En materia de recursos hídricos, es el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter hídrico, económico, social y ambiental, que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se fundamenta en las medidas necesarias para la preservación del equilibrio hidrológico, el aprovechamiento y protección de los recursos hídricos, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de agua de las generaciones futuras.*

ⁱⁱⁱ *"ARTÍCULO 2. Las disposiciones de esta Ley son aplicables a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo. Estas disposiciones también son aplicables a los bienes nacionales que la presente Ley señala..." (sic) ARTÍCULO 3. Para los efectos de esta Ley se entenderá por: I. "Aguas Nacionales": Son aquellas referidas en el Párrafo Quinto del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; II. "Acuífero": Cualquier formación geológica o conjunto de formaciones geológicas hidráulicamente conectados entre sí, por las que circulan o se almacenan aguas del subsuelo que pueden ser extraídas para su explotación, uso o aprovechamiento y cuyos límites laterales y verticales se definen convencionalmente para fines de evaluación, manejo y administración de las aguas nacionales del subsuelo;..."(sic)*

^{iv} *"Evaluación económica del convenio de distribución de aguas superficiales del lago de Chapala y su efecto en el bienestar social". Héctor Manuel Bravo Pérez, Juan Carlos Castro Ramírez y Miguel Ángel Gutiérrez Andrade. Pág. 5*

^v *"Derecho y Economía: Políticas Públicas del Agua". Andrés Roemer. Pág. 53*

^{vi} *"Derecho y Economía: Políticas Públicas del Agua". Andrés Roemer. Pág. 61*

^{vii} *Criterios para una nueva regulación legal de las aguas subterráneas*. Emilio Pérez Pérez. Página 2.

Bibliografía

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal de 1910.

Ley Federal Sobre Uso y Aprovechamiento de las Aguas Públicas sujetas al Dominio de la Federación 1917.

Ley Sobre Irrigación de Aguas Federales de 1926.

Ley de Aguas Propiedad Nacional 1929.

Ley de Aguas Propiedad Nacional 1934.

Ley de Conservación del Suelo y Agua de 1946.

Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo 1948.

Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo 1956.

Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1972.

Ley de Aguas Nacionales de 1992.

Reformas a Ley de Aguas Nacionales de 1992, del 29 de abril del 2004.

Ley de Aguas Nacionales.

Reglamento Interior de la CONAGUA.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal de Derechos.

Jurisprudencias:

Aguas del subsuelo. Son propiedad Nacional.

Aguas del subsuelo. Son bienes del dominio público de la Federación.

Subsuelo, propiedad del.

Subsuelo, nacionalización del.

Aguas Nacionales.

Aguas del subsuelo. Son propiedad de la Nación. Constitucionalidad de los artículos 1o., 5o., 7o. y 9o. de la Ley Federal de Aguas.

Aguas del subsuelo. Son bienes del dominio público conforme al párrafo sexto del artículo 27 constitucional.

Aguas del subsuelo. Son bienes del dominio público de la Federación.

“Evaluación económica del convenio de distribución de aguas superficiales del lago de Chapala y su efecto en el bienestar social”. Héctor Manuel Bravo Pérez, Juan Carlos Castro Ramírez y Miguel Ángel Gutiérrez Andrade. Pág. 5.

“Derecho y Economía: Políticas Públicas del Agua”. Andrés Roemer. págs. 53 y 61.