

## TESIS Y JURISPRUDENCIA EN MATERIA DE AGUAS

Genaro David GÓNGORA PIMENTEL\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Lineamientos generales del marco jurídico mexicano en materia de aguas*. III. *Criterios de interpretación emitidos por la Suprema Corte de Justicia en materia de aguas*. IV. *Lineamientos generales del derecho internacional del agua*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

### I. INTRODUCCIÓN

Es indudable mencionar que el agua es un elemento indispensable para la existencia de cada uno de los seres vivos e inertes que habitamos el planeta. Ya alguna vez el genio Leonardo da Vinci sostuvo que “El agua es lo que se llama el humor vital de esa tierra árida y se mueve por la ramificación de sus venas, contra el curso natural de las cosas pesadas; y verdaderamente ella es lo que mueve los humores en todas las especies de cuerpos animados”.<sup>1</sup>

En este sentido, es claro que tanto los cuerpos físicos como las creaciones intelectuales del hombre guardan un vínculo estrecho con el vital líquido. La ciencia, el arte o la filosofía —sólo por mencionar algunos campos de la actividad cotidiana del hombre— han dedicado gran parte de su estudio a la observación de dicho elemento. Así, el llamado “humor vital” se encuentra presente en las diversas facetas de la vida del hombre, y, por tanto, el campo del derecho no podía ser la excepción.

\* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>1</sup> José de España realiza una selección y traducción de la obra de Leonardo da Vinci en *Breviario de Leonardo De Vinci*, disponible en <http://librosvarios.ifrance.com/devinci/devinci08.html>, 28 de marzo de 2006.

Lo anterior, porque gran parte de factores, como la propiedad, la escasez, la contaminación o la mala distribución del agua han provocado que tanto los Estados como diversos organismos internacionales emitan legislación o acuerdos que regulen su aprovechamiento.

El objeto del presente estudio es exponer cuáles han sido las tesis y jurisprudencias que han sido emitidas alrededor del tema de aguas. Dicha labor se realizará partiendo de los lineamientos generales del marco jurídico mexicano para que conozcamos cuáles son las disposiciones que actualmente rigen en nuestro país. Posteriormente, se expondrán tesis y jurisprudencias relevantes que han sido emitidas sobre el tema de aguas.

De igual forma, se mencionarán algunas características de derecho internacional de aguas, y también se citarán casos relevantes que en esta materia han sido resueltos por los tribunales.

Una vez realizado lo anterior, estaremos en posibilidad de conocer cuáles son los criterios de interpretación que en materia de aguas se encuentran vigentes en el derecho mexicano; cuál es su calidad jurídica, y cuáles son los problemas frecuentes que se suscitan entre órganos de gobierno o entre autoridades y gobernados. Asimismo, podremos identificar cuál es la posición que permanece vigente para el cuidado y protección de las aguas en relación con el derecho ambiental nacional e internacional.

## II. LINEAMIENTOS GENERALES DEL MARCO JURÍDICO MEXICANO EN MATERIA DE AGUAS

Desde una perspectiva jurídica, el agua puede ser considerada como un bien indispensable y susceptible de apropiación, explotación, uso, goce, aprovechamiento, sólo por mencionar algunas de sus características. Por ello, la existencia de un marco jurídico se convierte en un factor indispensable para la adecuada distribución del vital líquido.

De este modo, el derecho tiene el principal objeto de regular la forma en que la utilización del agua integrará “las necesidades individuales y colectivas... para que éstas no resulten perjudiciales a la conservación de un recurso indispensable para la vida”.<sup>2</sup> Así, debemos partir del punto que sostiene que el agua es un objeto de propiedad que para regularse debe tomar en cuenta “su naturaleza jurídica como cosa o bien, su característica

<sup>2</sup> Pérez, Emilio, *La propiedad del agua*, Barcelona, Bosch, 1998, pp. 18 y 19.

de recurso natural reciclable, su característica de activo social y su característica como “propiedad común”.<sup>3</sup>

En México existen diversos ordenamientos que regulan la administración, distribución y cuidado del agua, de los cuales destacan la Constitución Política de los Estados Unidos, la Ley de Aguas Nacionales, la Ley Federal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley Federal de Derechos.

### 1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su artículo 27, establece las bases legales de la propiedad, aprovechamiento, distribución, clasificación y administración del agua ubicada en el territorio mexicano. Asimismo, los artículos 4o., 42, 48, 73 y 115 de la CPEUM establecen diversos lineamientos que se relacionan con el vital líquido. Lo anterior se expone en el siguiente cuadro:

| <i>Artículo de la CPEUM</i> | <i>Lineamientos generales</i>  | <i>Comentarios sobre el precepto constitucional</i>   |
|-----------------------------|--|---|
| Artículo 4o.                | Establece principalmente que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar. | El contenido del precepto es importante, debido a que el derecho a un medio ambiente adecuado es un principio que día a día está cobrando importancia. Cabe señalar que el citado precepto no alude en forma directa al tema de aguas; sin embargo, ello no excluye a dicho elemento como parte esencial del medio ambiente. En relación con lo anterior, consideramos que sería positivo introducir en nuestra Constitución el reconocimiento expreso de las garantías ambientales. <sup>4</sup> |

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 19-24.

<sup>4</sup> En el caso de la Constitución de Costa Rica, advertimos que ha realizado diversas acciones para introducir en forma clara el reconocimiento de garantías ambientales. En este sentido, observamos que en el artículo 50 de dicha Constitución se establece que: “El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por

| <i>Artículo de la CPEUM</i> | <i>Lineamientos generales</i>  | <i>Comentarios sobre el precepto constitucional</i>   |
|-----------------------------|--|---|
| Artículo 27                 | <p>Establece principalmente los siguientes puntos:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La propiedad de las aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación.</li> <li>2. La nación dictará las medidas necesarias para establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de aguas.</li> <li>3. Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos.</li> <li>4. Son propiedad de la nación las aguas ubicadas en el territorio mexicano. Las aguas del subsuelo pueden libremente apropiarse por el dueño del terreno. Sin embargo, cuando así lo determine el Ejecutivo Federal, éste podrá reglamentar su extracción.</li> <li>5. También existirán aguas que se considerarán parte integrante de los terrenos por los que corran.</li> <li>6. El dominio de la nación sobre el agua es inalienable e imprescriptible, y su explotación por particulares sólo podrá realizarse mediante concesión.</li> </ol> | <p>La actualidad del artículo 27 constitucional sin duda ha generado diversas opiniones. La propiedad del agua como bien originario de la nación y la responsabilidad que tiene el Estado para realizar una verdadera distribución para la población, es un aspecto que no se ha podido materializar en forma integral.</p> <p>El problema de escasez y mala distribución siguen siendo vigentes en nuestro país. De igual forma, el factor de inalienabilidad e imprescriptibilidad debe tomarse en cuenta para compromisos de carácter internacional, toda vez que tratándose de un bien tan valioso e indispensable, siempre se corre el riesgo de que un Estado extranjero desconozca dichas características propias de nuestro derecho interno. En este sentido, consideramos que el artículo 27 también debería establecer que el agua es un bien inembargable.</p> |

ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes”.

| <i>Artículo de la CPEUM</i> | <i>Lineamientos generales</i>  | <i>Comentarios sobre el precepto constitucional</i>   |
|-----------------------------|--|---|
|                             | <p>7. La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso.</p> <p>8. La capacidad para adquirir el dominio de aguas de la nación se regirá por diversas prescripciones, de las que destaca que sólo los mexicanos pueden adquirir dominio sobre aguas. Al respecto, en el caso de los extranjeros, éstos tendrán que sujetarse a la llamada “cláusula Calvo”.<sup>6</sup></p> <p>9. El ejercicio para impugnar las acciones de la nación se hará efectivo por el procedimiento judicial.</p> |   |
| Artículo 42                 | En términos generales establece que el territorio nacional lo comprenden las partes integrantes de la Federación; las islas, arrecifes y cayos en los mares adyacentes; la plataforma continental y zócalos submarinos y las aguas de los mares territoriales.   | El artículo describe cuáles son las áreas que debemos entender por territorio nacional. Así, observamos que el agua es considerada parte del territorio nacional, y por ende, su disponibilidad por parte del Estado debe encontrarse plenamente justificada. |

<sup>5</sup> La llamada “cláusula Calvo” establece que “el Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas”.

| <i>Artículo de la CPEUM</i> | <i>Lineamientos generales</i>   | <i>Comentarios sobre el precepto constitucional</i>   |
|-----------------------------|---|---|
| Artículo 73                 | <p>Establece las facultades del Congreso de la Unión, y en su fracción XIII señala que puede dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra. Asimismo, le permite expedir leyes relativas al derecho marítimo. Por su parte, la fracción XVII indica que el Congreso puede emitir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.</p> <p>La fracción XXIX-G establece que el Congreso tiene la facultad de expedir leyes de concurrencia entre gobierno federal, estatal y municipal tratándose de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.</p> | <p>El artículo es importante, porque faculta al Congreso de la Unión para que regule lo relativo a las presas de mar y derecho marítimo. Es relevante que la CPEUM permita a dicho órgano dictar leyes sobre uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal, toda vez que si reconoce la existencia de aguas de jurisdicción federal, significa que existen aguas de jurisdicción estatal que serán reguladas por el respectivo Congreso local. De igual forma, el tema de la concurrencia en materia ambiental es un punto relevante, debido a que con frecuencia dicha facultad legislativa trata el tema de aguas.</p> |
| Artículo 115                | <p>Sostiene que los municipios son la base administrativa y política de las entidades federativas, y que en sus facultades se encuentra la de encargarse de la función y servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.</p>  | <p>Esta facultad otorgada a los municipios es muy importante, porque permite que sea este órgano de gobierno el que se encargue de distribuir el agua potable y drenaje a sus habitantes. Por tanto, es importante una adecuada concurrencia y coordinación con la Federación y los estados, toda vez que tratándose de distribución de agua potable se deben tomar en cuenta los cursos del agua.</p>  |

## 2. Disposiciones secundarias

Las disposiciones secundarias que regulan las aguas son relevantes para su adecuada distribución y aprovechamiento. Cuando advertimos que con el crecimiento urbano “las ciudades a menudo captan agua fuera de sus límites administrativos y descargan sus desechos aguas abajo, afectando de este modo a otros usuarios”.<sup>6</sup>

Aunado a lo anterior, el problema de la escasez es un punto generador de conflictos entre los diversos órganos de gobierno integrantes del territorio nacional.

Conviene señalar que “a partir de la promulgación en 1988 de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEGEPA); así como del establecimiento del cobro de derechos por descargas regulado por la Ley Federal de Derechos... se han iniciado importantes proyectos para dar tratamientos a las aguas residuales”,<sup>7</sup> y también, se han iniciado programas para mejorar la distribución y evitar su contaminación. No obstante, dichos proyectos no han sido suficientes, toda vez que en la actualidad advertimos que muchas familias mexicanas aún carecen del vital líquido.

### A. Ley de Aguas Nacionales

La Ley de Aguas Nacionales fue publicada el 1o. de diciembre de 1992, y es el ordenamiento reglamentario del artículo 27 de la CPEUM. Es de observancia general en todo el territorio nacional, y tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.<sup>8</sup>

La ley de referencia regula la administración de las aguas nacionales y todo lo que implica la competencia de las respectivas autoridades, el tema de utilidad pública, la política hídrica nacional, los derechos de aguas na-

<sup>6</sup> “Agua para todos agua para la vida”. Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo (resumen), Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos, en *Derechos Humanos*, Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, núm. 66, 2004.

<sup>7</sup> Anglés Hernández, Marisol, “Los cursos de agua compartidos entre México y los Estados Unidos de América y la variable medioambiental. Una aproximación”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2006.

<sup>8</sup> Artículo 1o. de la Ley de Aguas Nacionales (LAG).

cionales, entre otros puntos. De igual forma, la Ley de Agua Nacionales contiene disposiciones sobre el Registro Público de Derechos de Agua, cobro y explotación del agua, así como lo relativo a su cuidado y control de contaminación.

### *B. Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente*

Como lo mencionamos en puntos anteriores, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se publicó en 1988. Dicho ordenamiento tiene como principal objeto preservar y restaurar el equilibrio ecológico, así como la protección al ambiente, en el territorio nacional. Sus disposiciones son de orden público e interés social, y tiene por objeto —entre otros puntos— el desarrollo sustentable y establecer bases para garantizar a toda persona el derecho de gozar de un medio ambiente adecuado.<sup>9</sup>

La LEGEPA contiene disposiciones que regulan la coordinación entre Federación, estados y municipios en relación con el medio ambiente, las áreas naturales protegidas, la distribución de recursos naturales, entre otros. Por lo que respecta al aprovechamiento sustentable del agua y ecosistemas acuáticos, el ordenamiento dedica un capítulo a su regulación. La prevención y control de la contaminación del agua y de los ecosistemas acuáticos también se encuentran tutelados en el ordenamiento de referencia. También se reconoce el derecho de la denuncia popular, el cual es una facultad relevante, toda vez que reconoce la existencia de un interés colectivo por parte de los gobernados.<sup>10</sup>

### *3. Ley Federal de Derechos*

La Ley Federal de Derechos, entre otros puntos, “clasifica las zonas de disponibilidad... del país en función de la escasez o abundancia del recurso hídrico y establece tarifas diferentes para el derecho por uso de aguas nacionales con valores mayores para las zonas de mayor escasez”.<sup>11</sup> De igual for-

<sup>9</sup> Artículo 1o. de la Ley del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEGEPA).

<sup>10</sup> Artículo 189 del capítulo VII de la LEGEPA.

<sup>11</sup> Cantú, Mario y Garduño, Héctor, “Administración de derechos de agua, experiencias, asuntos relevantes y lineamientos. México”, *Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, núm. 66, 2004.

ma, el ordenamiento regula todo lo relativo al pago de derechos sobre agua por parte de personas físicas y morales que la usen, exploten o aprovechen.

### III. CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN EMITIDOS POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA EN MATERIA DE AGUAS

La jurisprudencia en México se encuentra ubicada en una importante posición en relación con las demás normas jurídicas. Lo anterior, porque el artículo 94 de la CPEUM permite que en determinados casos sea obligatoria.<sup>12</sup> Dicha situación implica que en diversas ocasiones sean los tribunales jurisdiccionales los que determinen la forma en que se ejecutará y materializará una ley. En este sentido, como señala Carla Huerta:<sup>13</sup>

Por lo que se refiere al aspecto de la elaboración del contenido de la jurisprudencia se debe partir de la idea de que la interpretación no es una labor secundaria o complementaria de la que realiza el legislador, sino una actividad de gran relevancia, que no depende de la labor legislativa sino en la medida en que la ley determina el procedimiento de elaboración de jurisprudencia.

La jurisprudencia es una herramienta para los juzgadores y los gobernados. Ello, porque de su contenido se desprende el reconocimiento de derechos, deberes u obligaciones establecidos en las leyes.

En relación con lo anterior, consideramos relevante mencionar cuáles han sido las tesis y jurisprudencias más importantes sobre el tema de aguas aún vigentes. Ello, porque debemos conocer el contenido y congruencia que guardan entre sí. Asimismo, es conveniente identificar cuáles han sido los problemas jurídicos que se han presentado alrededor de este importante tema. Cabe señalar que el contenido de los criterios de interpretación depende en gran parte a la época en fueron emitidos.

<sup>12</sup> El artículo 94 de la CPEUM, en la parte relativa menciona, que la ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

<sup>13</sup> Huerta Ochoa, Carla, “La jurisprudencia como técnica”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 95, 1999.

### 1. *Criterios relevantes emitidos en la quinta época (tema de aguas)*

La quinta época de la jurisprudencia mexicana se ubica en un periodo histórico importante para nuestro país, debido a que abarca la etapa posterior de la Revolución de 1910, y, por ende, interpreta por primera vez preceptos derivados de la Constitución de 1917.

Al respecto, las principales tesis y jurisprudencias en materia de aguas fueron las siguientes:

- 1) Año 1920, instancia: pleno, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo IV, página 900, rubro: “AGUAS DE PROPIEDAD NACIONAL”. Este criterio señala que es improcedente la suspensión contra la declaración administrativa de que una corriente de agua es de propiedad nacional. Ello, porque lo contrario causaría perjuicio al Estado.

Cabe señalar que en este sentido, posteriormente se emitieron más criterios que reforzaron la determinación de no suspender corrientes de agua de propiedad nacional.<sup>14</sup>

- 2) Año 1924, instancia: pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XIV, página 967, cuyo rubro es: “CORRIENTES DE AGUA”. Este criterio establece que la Constitución de 1917 y leyes anteriores establecen que determinadas corrientes de agua son propiedad particular. Lo anterior, porque de otro modo no habría motivo para especificar cuáles son propiedad de la nación.
- 3) Año 1924, instancia: pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XIV, página 967, cuyo rubro es: “AGUAS NACIONALES”. Este criterio establece que son propiedad de la nación las aguas de los ríos principales y arroyos afluentes, con sus cauces, lechos o riveras en la extensión que fija la ley, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más estados.

En relación con el criterio anterior, en 1930, la Segunda Sala publicó en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XXVIII, página 1861, una tesis cuyo rubro es: “AGUAS NACIONALES”. Este criterio

<sup>14</sup> Tesis: año 1921, emitida por el pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo VIII, página 744, cuyo rubro es: “AGUAS FEDERALES”. Año: 1925, emitida por el pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XVI, página 275, cuyo rubro es: “AGUAS NACIONALES”.

establece que la continuidad y permanencia de las aguas de una corriente depende de su naturaleza misma, y de ninguna manera de hechos extraños en los que intervenga la mano del hombre. Asimismo, expone que el párrafo quinto del artículo 27 constitucional otorga a la Federación la facultad para reglamentar el uso y aprovechamiento de las aguas de los ríos que se consideran como nacionales. Por tanto, de nada serviría si se limitara exclusivamente a la reglamentación de las aguas que van por el cauce del río mismo, aislado de sus demás fuentes.

Un año después, la Segunda Sala publicó en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XXXI, página 1905, un criterio similar de rubro: “AGUAS NACIONALES, REGLAMENTACIÓN DE LAS”. Este criterio establece que el párrafo quinto del artículo 27 constitucional otorga a la Federación la facultad de reglamentar el uso y aprovechamiento de las aguas de los ríos, que se consideran como nacionales.<sup>15</sup>

Posteriormente, la Segunda Sala publicó en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XXXVII, página 1952, la tesis de rubro “AGUAS NACIONALES”. Dicho criterio menciona que en interpretación al artículo 27, párrafo quinto, son propiedad de la nación las aguas de los ríos principales, arroyos y afluentes. Por ello, cualquier otra corriente que no tenga tales características no pertenece a la nación.

Luego, en ese mismo año, el pleno publicó en el *Semanario Judicial de la Federación*, página 317, tomo XXXVIII, la tesis de rubro “AGUAS DE PROPIEDAD NACIONAL. DELITO DE DESVIACIÓN DE SU CURSO”. Dicho criterio establece que el delito consistente en desviar de su curso las corrientes de agua de propiedad nacional es netamente federal.

- 4) Año 1926, instancia: pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo IX, página 783, cuyo rubro es: “AGUAS NACIONALES”. Este criterio modifica la idea sostenida en las tesis del punto

<sup>15</sup> En relación con el criterio de referencia, en 1931 la Segunda Sala también emitió una tesis publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, página 1904, de rubro “AGUAS DE JURISDICCIÓN FEDERAL”. Dicho criterio establece que la continuidad de agua no depende del uso que de ella se haga. Similar posición se sostiene en la tesis de ese mismo año, emitida por la Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, página 391, de rubro “AGUAS PERMANENTES”, que al respecto menciona que la continuidad y permanencia de una corriente de agua depende de su naturaleza, y no de los hechos externos que intervengan por la mano del hombre para suspender dicha continuidad.

1) inmediato. Lo anterior, porque permite que se suspenda el agua corriente de propiedad nacional cuando ésta no sea de inmediata distribución, toda vez que se quiere evitar perjuicios a quienes disfruten del vital líquido.

Posteriormente, en 1928 se publicó en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XXIV, página 408, la tesis de rubro “AGUAS NACIONALES”. El criterio antes citado sostiene que el hecho de que una corriente de agua sea nacional no causa ningún perjuicio a nadie si no existen actos de ejecución. Por ello, debe negarse la suspensión contra los efectos de dicha declaración, porque la sociedad y el Estado tienen interés en disponer de las aguas que se consideran de propiedad nacional, para distribuir las de la manera más conveniente.

- 5) Año 1931, instancia: Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XXXI, página 2338, de rubro: “AGUAS, PROPIEDAD DE LAS”. El criterio establece que el artículo 27 constitucional señala cuáles son las aguas que deben ser consideradas como propiedad de la nación, y, después de enumerarlas, concluye por prevenir cualquiera otra corriente de agua, no incluida en la numeración. De igual forma, menciona que el aprovechamiento de las aguas, cuando el curso pasara de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones de los estados. De esta forma, se determina que el gobierno federal tiene derecho para reglamentar el uso de las aguas, cuando éstas sean propiedad nacional; que no tratándose de aguas de esta naturaleza, tal derecho pertenece a los estados.
- 6) Año 1932, instancia: Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XXXVI, página 2119, de rubro: “MANANTIALES”. Este criterio establece que el párrafo V del artículo 27 constitucional dispone que son propiedad de la nación las aguas de los ríos principales o arroyos afluentes, desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que atraviesen estados. Asimismo, dicha tesis señala que la continuidad y permanencia de las aguas de una corriente depende de su naturaleza misma, y de ninguna manera de hechos extraños en los que intervenga el hombre.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Este criterio, si bien se refiere especialmente a manantiales, también se relaciona con las tesis expuestas en el inciso 3) que antecede.

En 1935, la Segunda Sala publicó en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XLVI, página 529, la tesis de rubro: “MANANTIALES. APROVECHAMIENTO, POR UN PARTICULAR, DE LAS AGUAS DE LOS”. Este criterio establece que para la existencia real de un río o arroyo se necesita la concurrencia de cauce y agua. Pero si el dueño de un manantial aprovecha dentro de los límites de su predio la totalidad del agua, de manera que no lleguen al arroyo, es indudable que esa persona tiene el derecho de realizar tal aprovechamiento.

También en 1935, la Segunda Sala publicó en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XLVI, página 528, la tesis de rubro: “MANANTIALES, NO SON PROPIEDAD DE LA NACIÓN”. Tal criterio menciona que el párrafo V del artículo 27 de la Constitución establece que para que las aguas sean propiedad de la nación se requiere: a) la existencia de un río principal o arroyo afluente; b) que sus aguas sean permanentes, y c) que sus aguas corran al mar o que crucen dos o más estados. En este sentido, si el artículo 27 constitucional, por una parte, no se refiere a manantiales, ni por otra, a aguas que, procediendo de éstos, puedan ir a dar a un río o arroyo infiltrados por las tierras, resulta que los mismos no son propiedad de la nación.<sup>17</sup>

- 7) Año 1935, instancia: Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XLIV, página 333, de rubro: “AGUAS. NATURALEZA JURÍDICA DEL SERVICIO DE”. Este criterio establece que rigiéndose los servicios públicos por la ley reglamentaria respectiva y ni por disposiciones contractuales del derecho civil, es claro que el precio del servicio de agua no puede ser motivo de acuerdo previo entre particulares.
- 8) Año 1936, instancia: Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, página 1570, de rubro “AGUAS NACIONALES”. Dicho criterio sostiene que el artículo 27 de la Constitución no autoriza que se consideren como nacionales las corrientes que directa o indirectamente afluyan a las que sirvan de límite al territorio federal o alas entidades federativas. Esto, porque dicho precepto constitucional determina con toda claridad que como tales, sólo se estimen las corrientes constantes, desde el punto en que brota la primera agua

<sup>17</sup> En relación con el tema, también puede consultarse el criterio del año 1936 de la Segunda Sala, tomo XLVII, página 4775, de rubro “AGUAS NACIONALES”.

permanente en la rama principal y en los afluentes, y las intermitentes, sólo en aquellos casos que limitativamente comprende.<sup>18</sup>

En relación con lo anterior, en 1943 la Segunda Sala publicó en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo LXXVII, página 3808, la tesis de rubro “AGUAS NACIONALES”. El criterio establece que el artículo 27, fracción IV, determina qué tipos de aguas son propiedad de la nación, por lo que si un río ha sido declarado de propiedad nacional, también lo serán sus respectivos arroyos o manantiales afluentes, con su cauce o zona federal correspondientes. En este sentido, el aprovechamiento de las aguas de un afluente no desvirtúa su carácter de aguas nacionales.

- 9) Año 1936, instancia: Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XLVIII, página 3197, de rubro: “AGUAS FEDERALES”. El criterio de referencia sostiene que debe entenderse que sólo son propiedad de la nación las aguas de los lagos interiores ligados directamente a aquellas corrientes constantes que por reunir cualquiera de las condiciones mencionadas deben considerarse sujetas a la jurisdicción federal. Lo anterior, porque ninguna de las razones que funden la nacionalización de ciertas aguas justifica el que se sometan al mismo régimen aquellas que ni van al mar ni cruzan dos o más estados ni sirven de límite al territorio nacional o al de la entidad federativa.<sup>19</sup>
- 10) Año 1936, instancia: Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XLIX, página 81, de rubro: “ZONAS MARÍTIMAS Y ZONAS FEDERALES”. Dicho criterio sostiene que hay dos clases de zonas: marítimas y federales. La primera corresponde a las playas del mar, y a uno y otro lado de los cauces de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar hasta el punto, río arriba, donde llega el mayor reflujó anual, y a esta zona le dan veinte metros de anchura. La zona federal la comprenden las aguas de propiedad nacional, dándole una anchura de diez metros.

<sup>18</sup> Criterio similar se pronuncia en la tesis de la Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XLVII, página 1569, de rubro “AGUAS NACIONALES”.

<sup>19</sup> Criterio similar se pronuncia en la tesis de la Segunda Sala, tomo XLVIII, página 3179, de rubro: “AGUAS FEDERALES”. Cabe señalar que en esta tesis se menciona que si fuera necesario que por causa de utilidad pública determinadas aguas entraran al dominio de la nación, es indispensable la expropiación.

Posteriormente, en 1942, la Segunda Sala publicó en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo LXXIII, página 1665, la tesis de rubro “ZONA MARTÍTIMA TERRESTRE”. Este criterio establece que la zona marítima terrestre es una faja de 20 metros de ancho en tierra firme, contigua a las playas del mar, entendiéndose por tales las partes de tierra que por virtud de la marea cubre y descubre el agua, hasta los límites del mayor reflujo anual. Asimismo, menciona que tal situación no toma en cuenta que el terreno sea accidentado ni tampoco su inclinación. Lo anterior, porque la finalidad que persiguió el legislador fue que el territorio nacional contara con una faja de tierra firme propia, inalienable o imprescriptible, para la seguridad y defensa de la nación. Sin embargo, si se trata de un terreno acantilado y accidentado, la zona marítima no puede medirse a partir del “cantil”, y si las autoridades responsables ordenan una rectificación de dicha faja de esa manera, es claro que vulnera las garantías que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales.

- 11) Año 1936, instancia: Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo L, página 214, de rubro “LAGOS”. Este criterio menciona que por lagos se entiende una gran masa permanente, y si las masas de agua que se acumulan en unos vasos no son permanentes, sino que se pierden en su totalidad, cada año, ello implica que no pueden tener el carácter de lagos interiores. Por tanto, no pueden quedar comprendidos en las disposiciones contenidas en el artículo 27 constitucional.<sup>20</sup>
- 12) Año 1938, instancia: Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo LVI, página 756, de rubro “NACIONALIZACIÓN DE CORRIENTES. EFECTOS DE LAS DECLARACIONES DE”. Este criterio establece que sin un río es declarado nacional, es indudable que no sólo sus aguas, sino también su lecho y riberas son nacionales, de acuerdo con el artículo 27 constitucional.

De esta forma, los criterios citados de la quinta época —que aún se en-

<sup>20</sup> Similar criterio se adopta en la tesis de 1936, emitida por la Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo L, página 214, de rubro “AGUAS NACIONALES”, y la tesis de 1938, aprobada por la Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo LVI, página 1892, de rubro “AGUAS NACIONALES (CIÉNEGAS Y PANTANOS).”

cuentran vigentes— interpretaron principalmente que es improcedente la suspensión en contra la declaración de aguas de propiedad nacional, con la salvedad de que en el justo momento de dicha declaración no se destine el uso que le dará la Federación. Asimismo, diversos criterios de esa etapa sostienen que el artículo 27 de la Constitución reconoce la existencia de aguas de propiedad particular. Lo anterior, porque de otro modo no habría motivo para especificar cuáles son propiedad de la nación.

Otro criterio de interpretación que se derivó de la quinta época es el que establece cuáles son las características y delimitación de las aguas propiedad de la nación, el cual principalmente establece que la extensión de dichas aguas dependerá de la naturaleza misma (lo cual incluye lagos y manantiales en determinados casos). También en esta época se interpretó lo relativo al tema de la zona marítima terrestre.

Por lo que respecta a la propiedad de las aguas, los criterios establecen que cuando se trate de aguas nacionales, el gobierno federal tiene derecho para reglamentar el uso de las aguas, y no tratándose de este tipo de aguas, la facultad de reglamentar pertenece a los estados.

Igualmente, en la quinta época se determinó que el servicio del agua es público, y, por tanto, el precio no puede ser motivo de acuerdo entre particulares. De la misma manera, se estableció que cuando se decretara la expropiación de aguas, ello también incluye su lecho y riberas.

## 2. Criterios relevantes emitidos en la sexta (tema de aguas)

En la sexta época principalmente se emitieron los siguientes criterios:

- 1) Año 1960, instancia: Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo tercera parte, XXXVIII, página 10, de rubro “AGUAS. SUMINISTRO DE”. Dicho criterio establece que si bien es cierto que compete a las autoridades sanitarias el cumplimiento de sus respectivas obligaciones, también lo es que su actuación se encuentra limitada o sujeta a su respectivo ordenamiento. Lo anterior, porque la prohibición del suministro de agua debe encontrarse debidamente regulada.
- 2) Año 1961, instancia: Tercera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo cuarta parte, LXXV, página 23, de rubro “AGUAS NACIONALES, COMPETENCIA CONSTITUCIONAL PARA CONOCER DE LOS CONFLICTOS CON MOTIVO DEL APROVECHAMIENTO

DE”. El criterio establece que de los párrafos 5o. y 6o. del artículo 27 de la Constitución federal se deduce que corresponde a la nación (representada por el Poder Ejecutivo Federal) el aprovechamiento de las aguas nacionales. En esta tesitura, si en un caso se plantea en realidad un conflicto de aprovechamiento de aguas nacionales, debe llegarse a la conclusión de que no está dentro del arbitrio del Poder Judicial resolver el conflicto, puesto que la materia de que se trata está expresamente reservada al Ejecutivo. Por tanto, es de estimarse que si la autoridad judicial, por medio de un interdicto de obra nueva, interviene en la regularización del aprovechamiento de aguas nacionales, invade el campo de atribuciones de la autoridad administrativa.

- 3) Año 1965, instancia: pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, primera parte, XCV, página 25, “DESPOJO DE AGUAS. COMPETENCIA”. Si se denunció el delito de despojo de aguas, consistente en que la acusada desvió el cauce del agua del río de un pueblo para su terreno, privando con ello al denunciante del uso y aprovechamiento de esas aguas, independientemente de que las aguas de que se aprovechó la inculpada fueran o no nacionales, debe considerarse que el despojo se cometió por un particular en perjuicio también de un particular. En consecuencia, la competencia para conocer del juicio corresponde a las autoridades del orden común.

Los criterios referentes a la sexta época ya no establecen elementos tan esenciales como los emitidos durante la época anterior. Sin embargo, sí se logra advertir que los problemas que se comenzaban a presentar eran los relativos a la competencia de autoridades para resolver los conflictos por prohibición de suministro, aprovechamiento o despojo de aguas.

### 3. Criterios relevantes emitidos en la séptima época (tema de aguas)

En la séptima época principalmente se emitieron los siguientes criterios:

- 1) Año 1974, instancia: Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo 69, segunda parte, página 18, de rubro: “DESPOJO DE AGUAS, FURTIVIDAD EN EL. NATURALEZA”. Dicho criterio establece que por furtividad debemos entender la ocultación de la conducta frente a quien legítimamente pueda oponerse a ella. En

- el caso de despojo de aguas, basta que la procurada ocultación lo sea frente a quien legítimamente pueda oponerse a ella.
- 2) Año 1987, instancia: pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo 205-216, primera parte, página 19, “AGUAS NACIONALES. SU EXTRACCIÓN POR MEDIO DE POZOS PUEDE TENER DIFERENTE TRATO FISCAL, SEGÚN SEA LA ZONA DE DONDE SE OBTIENE”. Dicho criterio sostiene que la Suprema Corte de Justicia ha pronunciado que las leyes tributarias pueden perseguir fines extrafiscales; así, el hecho de que se extraiga agua de una zona de veda, como lo es la cuenca o valle de México, constituye el factor determinante para justificar que se establezca una tarifa mayor a la aplicable en los municipios de otras entidades federativas por el uso o aprovechamiento de aguas nacionales. Lo anterior, sin que se viole la garantía de equidad tributaria, pues está técnicamente comprobado que la extracción de aguas subterráneas en esa zona afecta gravemente el subsuelo de la ciudad de México.
  - 3) Año 1987, instancia: pleno, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo 217-228, primera parte, página 40, de rubro: “PROTECCIÓN AL AMBIENTE, LEY FEDERAL DE. EL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE FACULTADES PARA EXPEDIRLA”. El criterio sostiene que el artículo 1o. de la Ley de Protección al Ambiente establece que sus disposiciones son de orden público e interés social, rigen en todo el territorio nacional y tienen por objeto establecer normas para la conservación, protección, preservación, mejoramiento y restauración del medio ambiente, de los recursos que lo integran, y para la prevención y control sobre los contaminantes y las causas reales que los originan. En este sentido, no obstante que el artículo 73 constitucional no contiene en alguna de sus fracciones la palabra “ecología” o “contaminación ambiental”, debe estimarse que el órgano Legislativo sí tiene facultad constitucional para legislar en materia de contaminación ambiental. Esto, porque la Constitución sí le permite regular sobre salubridad pública en general.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Conviene mencionar que actualmente el artículo 73 constitucional establece en su fracción XVI, punto 4o., que el Congreso tiene facultad para “dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República. ... (adicionada y reformada, D.O.F. 6 de julio de 1971) 4a.- Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en

En relación con los criterios de interpretación correspondientes a la séptima época, se advierte que los problemas de despojo siguen presentándose, y se considera que en los casos en que se extraiga agua de zona de veda, se justificará el establecimiento de una tarifa extrafiscal. Igualmente, en la referida época se comienzan a introducir criterios que abordan el tema de “contaminación ambiental” y “ecología” relacionados con aguas.

#### 4. *Criterios relevantes emitidos en la octava época (tema de aguas)*

En la octava época, principalmente, se emitieron los siguientes criterios:

- 1) Año 1988, jurisprudencia: P./J. 20/88, instancia: pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo I, primera parte, página 132, de rubro: “AGUAS NACIONALES. SU EXTRACCIÓN POR MEDIO DE POZOS PUEDE TENER DIFERENTE TRATO FISCAL, SEGÚN SEA LA ZONA DE DONDE SE OBTIENE”. Este criterio ya se había pronunciado como tesis correspondiente a la séptima época,<sup>22</sup> y el mismo fue aprobado como jurisprudencia en la octava época.
- 2) Año 1988, instancia; pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo II, primera parte, página 12, “AGUAS DEL SUBSUELO. SON BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO CONFORME AL PÁRRAFO SEXTO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL”. Este criterio sostiene que 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

la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan”. En consecuencia, debido a que la tesis es del año 1987, es importante tomar en cuenta que la palabra “contaminación ambiental” se introdujo desde 1971.

<sup>22</sup> Nos referimos a la tesis de la séptima época, año 1987, instancia: pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, tomo 205-216 primera parte, página 19, “AGUAS NACIONALES. SU EXTRACCIÓN POR MEDIO DE POZOS PUEDE TENER DIFERENTE TRATO FISCAL, SEGÚN SEA LA ZONA DE DONDE SE OBTIENE”.

particulares, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal. En este sentido, como el agua del subsuelo está contenida en el párrafo quinto del artículo 27 citado, la misma es un bien del dominio público.

En la octava época destaca el criterio que confirma que las aguas del subsuelo son propiedad de la nación, son de dominio público y que, por ende, son inalienables e imprescriptibles. Lo anterior, aun cuando hubieran sido concesionadas.

##### 5. *Criterios relevantes emitidos en la novena época* *(hasta el mes de febrero de 2006)*

En la novena época, principalmente, se emitieron los siguientes criterios:

- 1) Año 1996, jurisprudencia: P. XII/96, instancia: pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo III, página 135, de rubro “AGUA. LOS AUMENTOS PROGRESIVOS EN EL COBRO DE DERECHOS POR SU SUMINISTRO NO IMPLICAN NECESARIAMENTE, QUE SEAN INCONSTITUCIONALES”. Este criterio sostiene que los aumentos progresivos en el cobro por el suministro o uso de agua pueden obedecer al fin extrafiscal de reglamentar el suministro o uso del agua para racionalizarlo. Asimismo, considera que en tiempos inflacionarios el aumentar periódica y sistemáticamente el monto de impuestos no es una conducta inconstitucional. En todo caso, es a la parte quejosa a quien corresponde demostrar que no hay razón para la elevación progresiva de la tarifa.
- 2) Año 1997, jurisprudencia 2a./J. 22/97, instancia: Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo V, página 247, de rubro: “DERECHOS POR EL SERVICIO DE AGUA POTABLE PRESTADO POR LOS MUNICIPIOS PARA BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO. QUEDAN COMPRENDIDOS EN LA EXENCIÓN DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL”. Este criterio sostiene que el artículo 115 de la CPEUM debe interpretarse en el sentido de que dentro de la exención autorizada para bienes del dominio público de la Federación y

los estados, quedan comprendidos los servicios que preste el municipio en materia de agua potable.<sup>23</sup>

En el año 2005, la Segunda Sala aprobó la tesis 2a. CXVII/2005, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXII, página 399, de rubro: “DERECHOS. EL ARTÍCULO 276 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO INVADE LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LOS MUNICIPIOS EN LO ATINENTE A LA DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES”. El citado criterio señala que cuando el hecho generador del tributo lo constituye la expedición del permiso para la realización de descargas de aguas residuales y éstas se efectúan en cuerpos receptores distintos del sistema de drenaje y alcantarillado, que como servicio público prestan los municipios, ello no implica que el Congreso de la Unión quebrante la prohibición que tiene para establecer contribuciones sobre el tratamiento y disposición de aguas residuales. Lo anterior, porque tal situación es un aspecto distinto a las facultades de los municipios contenidas en el artículo 115 de la CPEUM.

- 3) Año 1998, instancia: Segunda Sala, tesis 2a. XV/98, publicada en el *Semanario Judicial y su Gaceta*, tomo VII, página 382, de rubro: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO ES DE ORDEN PÚBLICO, POR LO QUE DEBE ATENDERSE PARA LA RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO A LA NECESIDAD DE QUE NO SE AFECTE SU PRESTACIÓN UNIFORME, PERMANENTE Y CONTINUA A LOS USUARIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE PUEBLA)”. A diferencia de los criterios antes expuestos, el de referencia deriva de una controversia constitucional. En relación con su contenido, el mismo sostiene que el servicio de agua potable y alcantarillado prestado por el municipio es de orden público. Por ello, debe atenderse

<sup>23</sup> También en materia de derechos se aprobó la jurisprudencia P./J. 4/98, del pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VII, página 5, de rubro: “DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA POTABLE. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONSIDERANDO SU COSTO Y OTROS ELEMENTOS QUE INCIDEN EN SU CONTINUIDAD”. Asimismo, en materia de derechos, en 2000, la Segunda Sala aprobó la tesis 2a. CXXVIII/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo: XII, página 349, de rubro “AGUAS NACIONALES. PARA ABORDAR EL ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD DE LOS DERECHOS QUE GRAVAN SU APROVECHAMIENTO, DEBE DISTINGUIRSE RESPECTO DE LAS DIVERSAS CONTRIBUCIONES QUE RETRIBUYEN EL SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA POTABLE”.

su vigilancia, recursos e infraestructura necesarios para garantizar efectivamente su prestación uniforme, continua y permanente.<sup>24</sup>

En relación con el asunto del cual derivó la tesis anterior,<sup>25</sup> también se aprobó el criterio 2a. XVI/98, publicado en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo VII, página 383, de rubro: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FACULTAD DEL MUNICIPIO PARA PRESTAR EL SERVICIO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO CON EL CONCURSO DEL ESTADO, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN III, CONSTITUCIONAL. DEBEN RECABARSE PRUEBAS QUE DEMUESTREN LA CAPACIDAD DE LOS DIFERENTES NIVELES DE GOBIERNO PARA SU PRESTACIÓN”. El criterio determina que el artículo 115, fracción III, de la Constitución federal, establece que los municipios, con el concurso de los estados, cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrán a su cargo el servicio de agua potable y alcantarillado. Por tanto, existe la posibilidad de determinar si el municipio puede o no prestar el servicio en forma individual o conjunta.

- 4) Año 2000, tesis: 2a. CLXXI/2000, instancia: Segunda Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XII, página 430, de rubro: “COORDINACIÓN FISCAL ENTRE LA FEDERACIÓN Y EL ESTADO DE GUERRERO. LAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE HACIENDA Y DE LA LEY DE INGRESOS DE ESA ENTIDAD, QUE REGULAN EL IMPUESTO PARA FOMENTAR LA CORRIENTE TURÍSTICA, EN CUANTO GRAVAN EL SERVICIO DE AGUA POTABLE RECIBIDO EN LAS ZONAS TURÍSTICAS, TRANSGREDEN EL CONVENIO DE ADHESIÓN RELATIVO Y, POR ENDE, SON VIOLATORIAS DEL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE PARA EL AÑO DE 1997)”. Este criterio establece que la idea de causar impuesto adicional sobre los derechos por consumo de agua potable de las

<sup>24</sup> Conviene mencionar que del mismo asunto también derivó la tesis 2a. XIV/98, publicada en el *Semanario Judicial y su Gaceta*, tomo VII, página 381, de rubro: “CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL CONFLICTO SUSCITADO ENTRE UN ESTADO Y UN MUNICIPIO RESPECTO DE LA COMPETENCIA PARA PRESTAR EL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO, OBLIGA A RECABAR PRUEBAS NO SÓLO DE LA CUESTIÓN CONSTITUCIONAL PLANTEADA, SINO TAMBIÉN RESPECTO DE LA PRESTACIÓN MATERIAL DEL SERVICIO”.

<sup>25</sup> Recurso de reclamación en la controversia constitucional 51/96. Ayuntamiento del municipio de Puebla, estado de Puebla.

zonas turística carece de fundamentación. Lo anterior, porque entre los hechos imponderables del impuesto local para fomentar la corriente turística se encuentra la actividad consistente en el desarrollo del servicio público relativo al suministro de agua potable. Asimismo, señala que tal determinación genera que una doble tributación que recaerá sobre los mismos sujetos y respecto del mismo hecho imponible.

- 5) Año 2006. Las tesis de jurisprudencia 40/2006 y 41/2006, de rubros: “AGUAS DEL SUBSUELO. ES COMPETENCIA FEDERAL REGULAR SU EXPLOTACIÓN, USO O APROVECHAMIENTO, INCLUYENDO SU EXTRACCIÓN O DESCARGA”. Y “AGUAS DEL SUBSUELO. LA NORMA AMBIENTAL PARA EL DISTRITO FEDERAL NADF-003-AGUA-2002 QUE REGULA ALGUNOS DE SUS ASPECTOS, INVADIRÍA LA ESFERA COMPETENCIAL QUE EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RESERVA A LA FEDERACIÓN”, respectivamente, serán comentadas en el siguiente punto.

Las tesis y jurisprudencias de la novena época (hasta los primeros meses de 2006) abordan principalmente temas sobre derechos, coordinación fiscal y competencia para el cobro por distribución de agua potable y alcantarillado. Tal situación significa que la manera en que los diversos órganos de gobierno cobran y distribuyen el servicio del agua potable genera dificultades. Lo anterior se debe en gran parte a que el servicio de suministro de agua es un servicio del orden público que debe proporcionarse en forma continua y permanente.

6. *La controversia constitucional 57/2004 (Poder Ejecutivo Federal contra de la norma ambiental para el Distrito Federal NADF-003-AGUA-2002)*

En la controversia constitucional 57/2004, la Federación demandó la invalidez de la Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-003-AGUA-2002 (emitida por la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal), que establece las condiciones y requisitos para la recarga por inyección directa de agua residual en el Distrito Federal, tratada al acuífero de la zona metropolitana de la ciudad de México.

El sentido de la litis era decidir si las facultades del gobierno del Distrito Federal le permitían emitir la norma impugnada. Lo anterior, con base

en el estudio de los artículos 27, párrafo quinto, y 73, fracción XVII, de la CPEUM. En este sentido, se tenía que realizar un análisis sobre el uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal. Asimismo, se tenía que tomar en cuenta lo relativo al tema de la protección al medio ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico (artículo 73, fracción XXIX-G, de la CPEUM).

De esta forma, advertimos que en el asunto en comento se tenía que estudiar dos cuestiones: ¿se trata de una cuestión de uso o aprovechamiento del agua?, o ¿se trata de una cuestión de protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico? Al respecto, el pleno de la Suprema Corte determinó que sólo se tenía que resolver el primero de los cuestionamientos, y, por tanto, determinó declarar la invalidez de la norma impugnada.

Como resultado de lo anterior, se emitieron las siguientes tesis de jurisprudencia:

- 1) Año 2006, jurisprudencia 40/2006, de rubro: “AGUAS DEL SUBSUELO. ES COMPETENCIA FEDERAL REGULAR SU EXPLOTACIÓN, USO O APROVECHAMIENTO, INCLUYENDO SU EXTRACCIÓN O DESCARGA”. Este criterio establece que los artículos 27, quinto y sexto párrafos, y 73, fracciones XVII y XXIX, inciso 2o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen cuáles son las aguas propiedad de la nación. Asimismo, sostiene que cuando lo exija el interés público, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización, y que corresponde al Congreso de la Unión expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal. De igual forma, se menciona que tratándose de aguas residuales, su administración corresponde al Ejecutivo Federal, y, por tanto, es de su competencia regular su explotación.
- 2) Año 2006, jurisprudencia 41/2006, de rubro: “AGUAS DEL SUBSUELO. LA NORMA AMBIENTAL PARA EL DISTRITO FEDERAL NADF-003-AGUA-2002 QUE REGULA ALGUNOS DE SUS ASPECTOS, INVADIRÍA LA ESFERA COMPETENCIAL QUE EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS RESERVA A LA FEDERACIÓN”. Dicho criterio establece que dentro de las atribuciones al Ejecutivo Federal no sólo se encuentran las de reglamentar la extracción y utilización de las aguas subterráneas, sino también su extracción y descarga.

En virtud del estudio anterior, consideramos que se debió tomar en cuenta la naturaleza de la norma impugnada, el análisis de la competencia del Distrito Federal a la luz del sistema de concurrencia previsto por la CPEUM en materia de protección ambiental y preservación y restauración del equilibrio ecológico, entre otros puntos. Esto, porque un asunto tan relevante no se tenía que reducir a la simple colisión de competencias, ya que debió considerar la protección del ambiente, el derecho fundamental de los habitantes del Distrito Federal a un medio ambiente adecuado, así como las facultades de concurrencia reconocidas en la CPEUM.<sup>26</sup>

#### IV. LINEAMIENTOS GENERALES DEL DERECHO INTERNACIONAL DEL AGUA

El tema de tesis y jurisprudencias en materia de aguas también guarda relación en el ámbito internacional, debido a que existen cursos de agua que atraviesan varios Estados, e incluso continentes. Asimismo, el problema de la contaminación y escasez afecta directamente a todas las regiones del mundo.

En este sentido, los conflictos internacionales por agua son asuntos que van en aumento, y con mayor frecuencia requieren ser sometidos a la jurisdicción de tribunales internacionales.<sup>27</sup> De esta forma, a continuación se exponen las características de las facultades de algunos órganos internacionales competentes para conocer de dichos conflictos.

<sup>26</sup> La opinión que sostengo sobre el sentido de la sentencia de la controversia constitucional 57/2004 se encuentra ampliamente expuesta en el voto de minoría que se pronunció sobre dicha resolución, el cual puede solicitarse en: [accesoinformacion@mail.scjn.gob.mx](mailto:accesoinformacion@mail.scjn.gob.mx).

<sup>27</sup> Un ejemplo es el conflicto entre el gobierno libanés y el gobierno de israelí, que se suscitó cuando el pasado 16 de octubre de 2002, cuando el primero de los gobiernos determinó inaugurar una estación de bombeo de agua para abastecer a 20 aldeas que hasta el 2000 estuvieron ocupadas por Israel. Lo anterior, porque el gobierno israelí consideró que se trataba de un “acto de guerra”, en razón de que se trataba de agua ubicada en el río Wazzani, que fluye desde Líbano hacia el sur; hasta desembocar en el río Jordan y el Mar de Galilea, que es la principal fuente de Israel. Al respecto, el gobierno libanés determinó someter el asunto al Consejo de Seguridad de la ONU, y expresó que sometería a la mediación.

### 1. *Comisión de Derecho Internacional*

La Comisión de Derecho Internacional —además de otras tareas— codifica e identifica los principios generales de derecho internacional. Dicho órgano ha establecido lineamientos generales que rigen los cursos de agua continentales. Así, estableció “el principio de utilización y participación equitativas y razonables, la obligación de no causar daños sensibles a otros Estados del curso de aguas y la obligación de cooperar, que se concreta en el intercambio regular de datos e información”.<sup>28</sup>

### 2. *Corte Internacional de Justicia*

La Corte Internacional de Justicia conoce de importantes conflictos sobre aguas. En este sentido, “ha realizado importantes contribuciones al derecho relativo a los ríos internacionales y, por ende, a los conceptos legales que rodean al agua como recurso natural”.<sup>29</sup> En relación con el tema de jurisprudencia emitida por dicho tribunal, resulta relevante mencionar que el caso Gabcikovo-Nagymaros, disputado entre Hungría y Checoslovaquia (posteriormente Eslovaquia), originó que por primera vez se emitiera una jurisprudencia en materia de desarrollo sustentable. Dicho asunto se resolvió cuando los países firmaron el Tratado para la Contradicción y Operación del Sistema de Exclusas de Gabcikovo-Nagymaros, a lo largo del río Danubio. Sin embargo, debido a complicaciones por incumplimiento de una de las partes, se instauró un proceso ante la Corte Internacional de Justicia.<sup>30</sup>

### 3. *Tribunal Latinoamericano del Agua*

El Tribunal Latinoamericano del Agua es una instancia internacional, autónoma e independiente de justicia ambiental, establecida para coadyuvar a la solución de conflictos ambientales mediante el conocimiento, juz-

<sup>28</sup> Solé Pigrau, Antoni, *Generalidad y particularismo en el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales*, Barcelona, Bosch, 1994, p. 49.

<sup>29</sup> Cruz Bressant, Wilehald, “El derecho internacional del agua”, en <http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/398/cruz.html>, 29/III/2006.

<sup>30</sup> *Idem*.

gamiento y condena de los ecocidios y graves daños cometidos contra los cuerpos de agua y sistemas hídricos de la región, así como de las vulneraciones del derecho ambiental de los/las latinoamericanos/as al agua en adecuada cantidad y calidad. Es un tribunal ético fundado en normas del derecho consuetudinario y en las disposiciones de tratados, convenios y declaraciones internacionales suscritos tanto por Estados soberanos como por movimientos sociales, entre otros de similares características.<sup>31</sup>

Resulta oportuno mencionar que el tribunal de referencia ha conocido diversos asuntos relacionados con México, como son: 1) *caso Proyecto Hidroeléctrico “La Parota”, estado de Guerrero*; 2) *caso Derrame petrolero en el río y playa de Coatzacoalcos, estado de Veracruz*; 3) caso Contaminación Marina en la Bahía de Zihuatanejo atribuida a descargas orgánicas y a complejo turístico, estado de Guerrero; 4) caso Contaminación Industrial en el Río Atoyac, estado de Tlaxcala; 5) caso Deterioro de las Cuencas del Río Lerma-Chapalá-Santiago, y 6) caso Trasvase de Cutzamala en la Cuenca de México.

Conviene señalar que México es uno de los Estados que ha llevado más asuntos al Tribunal Latinoamericano del Agua. Por ello, es importante que tanto los gobernados como las autoridades mexicanas consideremos seguir las recomendaciones emitidas por el citado Tribunal.

## V. CONCLUSIONES

1. Las tesis y jurisprudencias de la quinta época establecieron principalmente criterios sobre competencia, propiedad, y delimitaron las aguas de la nación, así como las características de la zona marítima, lagos y manantiales de carácter federal. Asimismo, determinaron que el servicio de agua potable es público.
2. En materia de aguas, las tesis y jurisprudencias de la sexta época trataron principalmente los temas de competencia, prohibición de suministro y despojo de aguas. Por lo que respecta a la séptima época, destaca el criterio que utiliza los conceptos de “contaminación ambiental” y “ecología” relacionados con aguas. Asimismo, en relación con la octava época, advertimos que se emitió un criterio que

<sup>31</sup> Disponible en <http://www.tragua.com/tla1.htm>, 06/IV/2006.

- robustece que las aguas que son propiedad de la nación son de dominio público, y, por ende, son inalienables e imprescriptibles.
3. En la novena época (hasta los primeros meses de 2006) destacan los criterios que derivan de conflictos entre órganos de poder. Asimismo, advertimos que las últimas jurisprudencias que tratan el tema del agua determinan conceder la jurisdicción a la Federación sobre las aguas nacionales.
  4. En el ámbito internacional es importante tomar en cuenta que los conflictos por agua irán incrementándose; por tanto, debemos procurar crear un marco jurídico interno que tome en cuenta jurisprudencias y principios de derecho internacional que traten el tema de aguas.
  5. El gobierno mexicano debe promover mayores políticas para el cuidado del agua y evitar su contaminación, toda vez que advertimos que la mayoría de problemas en los cuales México es demandado internacionalmente se deben al descuido de las aguas nacionales.
  6. En materia de aguas México tiene el reto de consolidar su sistema de administración y coordinación entre los diferentes órdenes de gobierno para una equitativa y justa distribución de aguas. Lo anterior, porque de sus tesis de jurisprudencia se advierte que la competencia para la distribución y regulación del vital líquido genera importantes conflictos.
  7. No debe considerarse que la regulación de aguas nacionales en todos los casos corresponde a la Federación, porque dicho elemento guarda estrecha relación con la materia ambiental, y en determinados casos deberá estarse a lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la CPEUM. Asimismo, todo lo que se relacione con la protección al ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico es materia concurrente entre la Federación, estados y municipios.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- “«Agua para todos agua para la vida», Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo (resumen), Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos”, *Derechos Humanos, Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, núm. 66, 2004.
- ANGLÉS HERNÁNDEZ, Marisol “Los cursos de agua compartidos entre México y los Estados Unidos de América y la variable medioambiental. Una aproximación”, México *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, 2006.
- CANTÚ, Mario y GARDUÑO, Héctor, “Administración de derechos de agua, experiencias, asuntos relevantes y lineamientos. México”, *Derechos Humanos. Órgano Informativo de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México*, núm. 66, 2004.
- CRUZ BRESSANT, Wilehaldo, *El derecho internacional del agua*, en <http://www.ine.gob.mx/ueajei/publicaciones/libros/398/cruz.html>, 29/III/2006.
- HUERTA OCHOA, Carla, “La jurisprudencia como técnica”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 95, 1999.
- PÉREZ, Emilio, *La propiedad del agua*, Barcelona, Bosch, 1998
- SOLÉ PIGRAU, Antoni, *Generalidad y particularismo en el derecho de los usos de los cursos de agua internacionales*, Barcelona, Bosch, 1994.