

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AGUAS INTERIORES EN MÉXICO

JOSÉ TRINIDAD LANZ CÁRDENAS

SUMARIO: I. *Importancia del agua y de su reglamentación.* II. *Breves antecedentes históricos de la regulación del agua en México.* III. *Somerías reflexiones sobre el artículo 27 de la Constitución de 1917.* IV. *Comentarios generales y específicos sobre la Ley de Aguas Nacionales.*

I. IMPORTANCIA DEL AGUA Y DE SU REGLAMENTACIÓN

Decía don Santiago Sentís Melendo, ilustre abogado español, en su prólogo a la obra *El alma de la toga* de don Ángel Ossorio: "Desde el nacimiento y aún antes, hasta la muerte y después de ella, se transita jurídicamente, aunque como ocurre con el aire que respiramos, no percibimos la atmósfera jurídica que nos envuelve".

Estas palabras podríamos rubricar lo que ha sucedido con el conocimiento de la atmósfera jurídica que regula las aguas interiores de nuestro país. No existen estudios legales, ni metódicos ni sistemáticos, sobre esta trascendental materia.

Quisiera, *prima facie*, destacar la importancia del agua. Podríamos dedicar toda una conferencia a ello, pero simplemente tocaré algunos puntos que nos dan un relieve sobre este renglón. El planeta Tierra se distingue de todos los demás, de todas las demás estrellas, precisamente por el agua. No se ha encontrado agua hasta la fecha en ninguna otra parte del universo, y correlativamente no se ha encontrado vida en ninguna otra parte, porque el agua es eso, esencialmente vida.

Podemos afirmar científicamente, que jamás en el mundo, por procesos naturales, va a haber una gota más de agua. El agua obedece a un ciclo hidrológico perfecto, y la naturaleza no nos proporcionará más de la que existe. Sin embargo, la estamos destruyendo, la estamos contaminando seriamente. Como quien dice que vamos al suicidio en este sentido. Es cierto que relativamente se puede decir que hay mucha

agua. Sin embargo, veamos su existencia en el mundo. Las tres cuartas partes del planeta Tierra son agua, pero de mar, y no sirve para regar, matando al hombre si la toma, aunque el agua de mar sí tiene su parte fundamental en el ciclo hidrológico, pues sirve para producir el agua dulce, que es la vida del hombre.

El primer lugar en existencia de agua lo tienen los océanos y los grandes mares; el segundo lugar los polos: el norte y el sur, los cascos de la Tierra y sus grandes glaciares; pero cabe preguntarse si son utilizables por el hombre.

El tercer lugar del agua aprovechable, ¿en dónde está? ¿Podría decirse que es más abundante el agua de los ríos, de los lagos, corrientes y manantiales? La respuesta es negativa: son las aguas subterráneas, que existen veintisiete veces más que las aguas superficiales.

Lo que sucede es que hay que arrancarlas de las entrañas de la tierra. Actualmente a través de los estudios de los satélites se ha podido determinar la existencia de los mantos acuíferos, pero en algunas partes resulta totalmente antieconómico poderla extraer a enormes profundidades, y por otra parte, las aguas subterráneas cuando bajan del nivel del mar, están sujetas a una grave contaminación, por lo que se llama los conos intrusivos marinos. Las aguas se vuelven saladas a determinadas profundidades. Nosotros en el norte de la República hemos padecido un grave conflicto, el de la salinidad del valle de Mexicali, por el río Colorado, que viene de los Estados Unidos, al cual los agricultores del Wellton Mohaw, un distrito de riego de Arizona, han tirado sus aguas salinas, lo que ha traído destrucción y muerte, al grado que tuvo que firmarse un protocolo de orden diplomático para poderse resolver un conflicto tan serio.

Por otra parte, fisiológicamente nuestro cuerpo está integrado por más de un 60% de agua, la vida surge y se origina en el líquido amniótico de la madre. Cuando se afecta de alguna manera el equilibrio del agua a nivel individual, el hombre enferma o padece, y lo que decimos a nivel individual, podemos afirmarlo también a nivel social. Cuando el agua sufre transformaciones y afectaciones, la sociedad lo resiente.

Así, en pocas palabras, podemos resumir la importancia de este elemento, de este recurso de la naturaleza que forma parte de nuestra vida y consecuentemente de nuestro desarrollo. No puede haber desarrollo donde no hay agua adecuada y prudentemente manejada; la historia nos da múltiples ejemplos de cómo las grandes civilizaciones, las grandes culturas se han desarrollado siempre en relación con el agua.

para el hombre, para su supervivencia y para su desarrollo, y consecuentemente debe estar correctamente regulada.

He aquí la relación del derecho con el agua. Los sistemas jurídicos que han existido en el mundo al respecto podemos clasificarlos en tres órdenes condicionados, no caprichosos, sino como resultado de las circunstancias del medio geográfico, y que son: el dominial, según el que todas las aguas son del Estado; el de riberaneidad o ribereño, en el que las aguas son de particulares; y el mixto. El primero es propio de los países áridos, el segundo de los países húmedos y el último de los países semiáridos o de condiciones mixtas.

Podemos así encontrar numerosos ejemplos en la historia de los pueblos, que nos demuestran que cuando han manejado sus aguas con una fiel adecuación a estos principios de regulación, han podido existir armonía y desarrollo social auténticos.

México, por sus antecedentes históricos, aunque tal vez impropio, y sobre lo que volveremos más adelante, participa de un sistema mixto.

II. BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA REGULACIÓN DEL AGUA EN MÉXICO

Aquella inadvertencia de la atmósfera jurídica a que se refería Sentís Melendo, parece tener un claro reflejo en este problema, al grado de que aun a nivel de investigaciones y de monografías, cuando se habla de las aguas interiores (hago aquí un paréntesis en que no me referiré a las aguas del mar) se pretende simplemente sostener que no había regulación en la época del México prehispánico y que en la época colonial solamente estaban reguladas las aguas por la Legislación de Indias.

Vemos, pues, esa inadvertencia, ya que el agua en nuestro país, aun en la época prehispánica, siempre ha sido obsecuente a una regulación. En la época prehispánica, si se analiza la historia de nuestras culturas autóctonas (aztecas, otomfes, olmecas, mayas, totonacas), en cada una de estas civilizaciones las aguas estaban divinizadas. Tláloc y Chalchiutlicue, en la cultura nahoa; en la maya: Samná, Chak y Hurakán (una de las grandes aportaciones de la cultura maya y caribeña al mundo en el lenguaje, es el dios Hurakán); Tajín, en el norte de Veracruz; las aguas estaban relacionadas con la divinidad y consecuentemente se manejaban por las teocracias sacerdotales a nivel de concesiones, de dotaciones o de usos.

manejaban por las teocracias sacerdotales a nivel de concesiones, de dotaciones o de usos.

Más aún, tenemos muestras palpables de la civilización indígena en el manejo del agua a través de los acueductos de los que aún se conservan algunos importantes; de las chinampas; de los sistemas de riego; todo lo cual obedecía a una regulación, si se quiere influida por aspectos teocráticos, pero al fin regulación, pues las aguas no se usaban o manejaban de manera arbitraria o caprichosa.

1. *Durante la Colonia*

En la época colonial, la más prolongada de nuestra historia (trescientos años) influyó en nuestra formación jurídica la legislación española. La legislación de Indias solamente contiene unos cuantos dispositivos relacionados con las aguas, pero remite a la vieja legislación española que por disposición expresa de las cédulas reales se aplicó durante toda la Colonia en nuestro territorio. Fundamentalmente, influyeron tres ordenamientos: el *Fuero Juzgo*, el *Código de las Siete Partidas* de Alfonso El Sabio, y la *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, respectivamente de los siglos VII, XIII y XIX.

En esta legislación podemos encontrar múltiples disposiciones reguladoras de las aguas en nuestro medio, advertimos hasta disposiciones relacionadas con la prevención de la contaminación de los recursos hidráulicos. Estos cuerpos legales españoles estaban a su vez profundamente influidos por la legislación musulmana; no olvidemos que España estuvo dominada durante ocho siglos por los árabes, cuya civilización dejó su huella en gran parte de la legislación hispana, legislación que (entrando ya a los sistemas a que nos referíamos), era de tipo dominial, toda vez que la península ibérica es árida y semiárida y la legislación musulmana, proveniente de lugares exclusivamente áridos, era de carácter dominial. Las aguas eran de la Corona y solamente se permitía su uso mediante mercedes reales (aún en algunos países sudamericanos se siguen denominando así, y nosotros las llamamos concesiones). Si alguna duda pudiera haber sobre cuál hubiera sido la naturaleza de este sistema jurídico en nuestro territorio, en el año de 1761 se expidió un reglamento de medidas de aguas por el marqués de Cruillas, Nicolás de Monserrat, virrey cuadragésimo cuarto de la Nueva España, en el que se establecía con toda claridad que las aguas eran de la Corona española, y solamente podían usarse mediante autorización de la misma. Sobre este particular, quisiera hacer un breve paréntesis sobre por qué

se hablaba en ese entonces de propiedad de la Corona, y no en su caso de la monarquía o del reino.

El sistema de propiedad de las tierras y aguas mexicanas se pretendió fundamentar en la bula de Alejandro VI, *Intercoetera*, del año de 1493, emitida con motivo del descubrimiento de América, para resolver los conflictos entre Portugal y España, y por la cual se dividió el mundo de los descubrimientos marítimos entre las dos potencias, pasando a ser propiedad de la Corona y de los monarcas españoles las tierras y aguas que al respecto se fijaban o señalaban en el decreto papal. Los estudios sobre este punto, aclaran respecto del sistema español vigente en esas fechas, que habían propiedades, por una parte del reino, de la monarquía, y por otra personal de los reyes, y que tanto en la Nueva España como en los otros tres virreinos, se trataba de una propiedad de los reyes y monarcas, los que conjuntaban el dominio eminente y el dominio útil o directo, lo que sólo vendría a modificarse hasta la Constitución de Cádiz de 1812.

Volviendo al Reglamento de 1761, describía en forma clara cómo debían entenderse las medidas de aguas que durante siglos se utilizaron en España y en México, y las que aún encontramos en algunos viejos títulos de comunidades indígenas. Así, se hablaba del buey, del surco, de la naranja, del real, de la paja y del dedo.

Estas medidas, que posteriormente, durante el México independiente, a través de un decreto de don Benito Juárez del año de 1863 fueron convertidas al sistema métrico decimal, con exclusión del dedo, por su total imprecisión y ambigüedad. Esta última, de fácil percepción, pues el dedo era la cantidad de agua que podía caer del dedo de una estatua en un surtidor público en un día.

Así, el sistema métrico decimal nos da las siguientes equivalencias que resulta conveniente conocer, para saber, de acuerdo con nuestra cultura actual, las cantidades de agua a que aquellas medidas se referían:

El buey era igual a 48 surcos, y a su vez tenía la equivalencia de 13.436,928 litros al día; el surco era igual a tres naranjas, y su equivalencia en litros era de 279,936; la naranja correspondía a ocho reales, con una equivalencia de 93,312 litros, el real, igual a dieciocho pajas con una correspondencia de 11,664 litros diarios; y la paja equivalía a 648 litros al día.

Esto, aunque aparentemente no es más que un viejo reducto histórico, sin embargo tiene importancia en la actualidad, pues en conflictos que sobre títulos comunales de la época virreinal pudieran presentarse en las secretarías de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos, tendrían que manejarse estas viejas medidas de aguas, las

que debe enfatizarse que no resultan caprichosas en sus equivalencias, puesto que obedecen a cálculos agronómicos y matemáticos, que primero pasaron de las medidas cuadradas o datos hasta el presidente Juárez, quien por decreto las convirtió al sistema métrico decimal a fin de darles uniformidad en relación con los sistemas utilizados en la mayor parte de los países del mundo occidental.

2. *Etapas de la Independencia*

La etapa del México independiente en la regulación de las aguas comienza propiamente con las primeras disposiciones jurídicas del año de 1821. Particularmente la iniciaré con referencias al Tratado de Córdoba que se suscribió entre O'Donoghú e Iturbide.

Es un hecho que no podemos negar que, en la materia, entre 1821 (en que México consuma su independencia) y 1871 (en que se emite el primer Código Civil federal) se seguía aplicando la legislación española. Sin embargo, ¿podía interpretarse esto como una violación a la soberanía mexicana, pues ya habiéndose independizado de España se seguían aplicando leyes españolas? Lo que sucedió es que un país que surge a la vida política independiente, no puede de un momento a otro cambiar absolutamente su legislación, y en el propio Tratado de Córdoba, y después en un decreto de la Junta Gubernativa de febrero de 1822 se estableció que hasta en tanto México no se diera sus propias leyes, seguirían aplicándose las leyes españolas en lo que no lesionaran los principios de su independencia y de su soberanía. Por eso es que podemos encontrar en nuestra historia tales aplicaciones, sobre todo del Código de las Siete Partidas, las que inclusive llegaron hasta más allá de 1871. Tanto en resoluciones gubernamentales como en criterios de tipo jurisprudencial podemos advertir ejecutorias de la Suprema Corte del año de 1889 y resoluciones de la Secretaría de Fomento de 1890, en las que se aplicaban los dispositivos del Código de las Siete Partidas, pues aun cuando el Código Civil había regulado ya esta materia, sin embargo no la reguló con la amplitud con que estaba en la legislación hispana y ante lagunas o vacíos de ley para poder resolver conflictos de la especie, se seguía acudiendo a la antigua legislación española.

Decía, cuando mencioné que México tenía un sistema mixto, que volvería sobre el tema: Pues bien, en la etapa colonial se aplicaba la legislación española, que era de tipo dominial; todas las aguas eran de la Corona; régimen apropiado para un país grande geográficamente como el nuestro y con condiciones áridas y semiáridas en las tres cuartas partes de su territorio, ya que exceptuando las zonas del sureste

y algunas otras del país, el problema nuestro es la carencia del agua; exceptuando los estados de Veracruz, Tabasco, Chiapas y partes del sur de Campeche, las zonas son áridas y semiáridas.

¿Cuál era entonces el sistema jurídico adecuado para su regulación? El sistema heredado de España; sin embargo, cuando se expide el primer Código Civil, en el año de 1881, se adopta el régimen ribereño, porque se copia en cierto sentido, irreflexivamente, el Código de Napoleón. Este Código, que regía en Francia, país de humedad, solamente intervenía en la regulación jurídica del agua interior en los casos relacionados con la navegación y con la generación de ciertos tipos de energía, pero respecto al agua de riego, el agua para usos domésticos, el agua potable, no tenía una regulación adecuada. México copia así una legislación inadecuada e introduce en la regulación de sus aguas interiores un sistema jurídico que iba a motivar y generar numerosos conflictos. El Código Civil de 1871 establecía la diferencia que se utilizaba en Francia al hablar de los ríos, corrientes, lagos e inclusive de los esteros, entre aguas flotables y aguas navegables, cuando que en el medio nacional ni hay aguas flotables ni hay aguas prácticamente navegables, salvo en limitados cauces de corrientes o depósitos.

La diferencia entre el agua flotable y el agua navegable consistía en que, el agua navegable, como su nombre lo indica, es para la transportación, a través de barcos, de buques, con calados para tales circunstancias; el agua flotable es la que se utiliza para conducir cosas; así, en muchas partes de Europa e inclusive de América del Norte se llevan trozos de madera encadenadas a través de las corrientes. En nuestro sistema fluvial mexicano casi no podemos encontrar esto, pues existen numerosos desniveles por nuestra orografía, caídas de aguas, pequeñas cascadas e inclusive aguas que se pierden en la tierra y vuelven a aparecer en otras latitudes, a las cuales les llamaba Bernardino Sahagún "aguas vergonzosas" en su *Relación* o *Crónica* del siglo XVI. Fue un error mexicano el haber copiado aquella legislación inapropiada que iba a generar conflictos, por la que se iba a derramar sangre en la Revolución mexicana para tratar de rescatar el uso y la propiedad de las aguas. Se ha dicho, no sin certeza a mi modo de ver, que una de las columnas vertebrales de la Revolución mexicana fue la lucha por la tierra, pero la tierra con agua; la tierra sin agua no la quiere nadie, porque no vale absolutamente nada. La tierra solamente es riqueza cuando existe agua que la haga producir; lo vemos así en las grandes extensiones de nuestros estados del norte, en los que a través de la tecnología se ha podido arrancar de las entrañas de la tierra las aguas subterráneas con alta tecnología y costosas inversiones; pero la tierra sin el agua no

tiene valor, por lo que la Revolución trató de poner cierto orden en esto, según el contenido del artículo 27 constitucional, ya que la adopción del sistema francés o ribereño había significado un error histórico, del que todavía nuestra legislación sigue padeciendo aun cuando en menor escala y en términos parciales.

A modo de paréntesis, pero relacionado con lo que se viene comentando, si se analiza la legislación de los diecinueve estados del oeste de los Estados Unidos de Norteamérica, se encuentra que en un país como nuestro vecino del norte, clásico representativo del capitalismo y del respeto a la propiedad, sin embargo las aguas son del estado, no son particulares, y lo que sucedió fue que tales estados, áridos, pertenecieron al virreinato de la Nueva España, tenían la legislación española, al igual que nuestro territorio y conservaron, al separarse o ser separados de nuestra República, la legislación dominial que habían heredado de España, la que les ha permitido una mejor labor de desarrollo mucho antes que en México, en que solamente surge hacia el año de 1926, como veremos más adelante.

En continuación de nuestro examen histórico, mencionaremos las leyes expedidas en cuanto a la regulación del agua posteriores a los dos códigos civiles, de 1871 y 1884. Fundamentalmente quisiera hacer referencia, en obsequio a la brevedad, a las leyes de aguas que han existido en el país desde el año de 1888 hasta la Ley de Aguas de Jurisdicción Federal del año de 1910.

Estos ordenamientos fueron:

La Ley sobre Vías Generales de Comunicación del 5 de junio de 1888, ley que solamente se refería a las aguas en cuanto a navegación y concesiones de energía. A su amparo se otorgaron múltiples concesiones, sobre todo en la época porfiriana, respecto de compañías textiles para que con las aguas de los ríos generaran las energías necesarias para las factorías o las fábricas textiles.

Decreto para concesiones de agua en el riego e industrias del 6 de junio de 1894.

Decreto que revalidó las concesiones de los estados para utilizar aguas federales del 17 de diciembre de 1896.

Dentro de esta época, cabe mencionar también los Códigos Sanitarios de 1891 y 1894, la Ley de Ocupación de Terrenos Baldíos de 1894, la Ley de Clasificación de Bienes Inmuebles de la Federación de 1802, los Códigos y Leyes Mineros de 1884, 1892 y 1909, y como ordenamiento más importante, con cierto orden y sistema, tanto en sus materias como en los órganos a quienes correspondía el manejo de las aguas, la

Ley sobre Aprovechamientos de Agua de Jurisdicción Federal del 13 de diciembre de 1910.

3. De 1917 a la fecha

A partir de 1917, que constituye nuestra legislación contemporánea, la ley de mayor relevancia está contenida en los párrafos primero, cuarto, quinto y sexto del artículo 27 de la Constitución. Este precepto, como un postulado de la Revolución mexicana, con un sentido de justicia social, reivindicó las aguas como propiedad originaria de la nación, estableciendo a nivel constitucional el sistema mixto y consagró así los tres órdenes de propiedad de las aguas: el nacional, bajo la jurisdicción de la Federación, según catálogo limitativo, en el que posteriormente, aunque en forma ambigua y muy cuestionable se incluyeron las aguas subterráneas; el particular, o sea aquellas aguas que no excedan de los límites de un fundo o propiedad; y el estatal para las aguas que pasando de un fundo a otro dentro del territorio de un estado, no se encuentren comprendidas en el catálogo de las nacionales.

Después, siguiendo un orden histórico, podemos citar la Ley sobre Irrigación con Aguas Federales del 4 de enero de 1926, la Ley de Aguas de Propiedad Nacional del 6 de agosto de 1929; la Ley de Aguas de Propiedad Nacional del 30 de agosto de 1934; la Ley de Aguas de Propiedad Nacional del 2 de octubre de 1945. (Esta ley que nunca entró en vigor, pues aun cuando fue expedida y publicada en el *Diario Oficial* de la Federación, se sujetó su vigencia a la expedición de su Reglamento que nunca se emitió ni publicó); la Ley de Riegos del 30 de diciembre de 1946; la Ley Federal de Ingeniería Sanitaria del 30 de diciembre de 1947; la Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en materia de Aguas del Subsuelo del 30 de diciembre de 1948; la Ley de Cooperación para Dotación de Agua Potable a los Municipios del 15 de diciembre de 1956; la Ley Reglamentaria de Aguas del Subsuelo del 29 de diciembre de 1956; la Ley de Aguas de Jurisdicción Federal del 30 de diciembre de 1960 (esta ley, al igual que la de 1945, tampoco entró en vigor pues no fue promulgada por el Ejecutivo. Fue una ley que tuvo su origen en el Senado y aprobada por la Cámara de Diputados, pero sin haber sido vetada, nunca fue promulgada por el presidente de la República); la Ley de Navegación y Comercio Marítimo del 1o. de enero de 1963, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental del 25 de marzo de 1971, la Ley Federal de Aguas del 30 de diciembre de 1971 que entró en vigor el 26 de enero de 1972, la Ley Federal de

Protección al Ambiente del 30 de diciembre de 1981, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del 23 de diciembre de 1987 que entró en vigor el 1o. de marzo de 1988, y la Ley de Aguas Nacionales, expedida el 27 de noviembre de 1992, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 1o. de diciembre de 1992, actualmente en vigor, cuyo último ordenamiento motiva la presente intervención y comentarios.

La enumeración anterior, aunque parcial, pretende ilustrar sobre la regulación jurídica que ha regido en México en materia de aguas interiores. Sobre el particular, cabe preguntarse si en el mismo periodo en que México ha tenido numerosas leyes, más de veinte, y en España solamente han regido en materia de aguas dos leyes, ¿podrá considerarse una evolución o un retraso? Más aún, de estas leyes, la de 1929 solamente rigió cinco años y otras dos (la de 1945 y la de 1960) no tuvieron vigencia nunca. Estimo que ha faltado sensatez o prudencia en el ámbito de nuestra legislación para regular algo tan importante como el agua.

III. SOMERAS REFLEXIONES SOBRE EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917

Antes de dar un panorama general del contenido de la Ley de Aguas Nacionales, quisiera hacer una breve reflexión sobre el contenido de la base de la legislación hidráulica del país, que es el artículo 27 constitucional.

En primer lugar, dicho artículo, en su párrafo primero, dice categóricamente: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación". Esto no quiere decir que no exista más propiedad que la nación, porque si lo interpretáramos de esta manera llegaríamos al absurdo de que todo el resto del artículo 27 es ocioso, y en algunos casos hasta contradictorio. Como dato curioso, este párrafo primero fue de los pocos que no se discutió en el Constituyente de 1917; sin embargo es tal vez uno de los que más conflictos jurídicos ha provocado. Se ha cuestionado qué quisieron decir los constituyentes con "propiedad originaria" A la postre se ha interpretado que respecto de las aguas en su totalidad, la nación tiene la soberanía, mas no el dominio útil, pues éste, parcialmente, está regulado en el párrafo quinto del propio artículo 27; que lo que se quiso sostener es que la nación tiene el dominio eminente o soberanía sobre las tierras y aguas de la nación, pero no la propiedad, el dominio útil o dominio directo.

Por otra parte, en el párrafo quinto podemos encontrar un catálogo de todas las aguas que sí son de manera clara, propiedad de la nación:

Así, se dice textualmente:

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 naturales que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto de 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 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; 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; 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 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 se 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.

Como puede advertirse, se trata de un sistema tripartito; aguas de propiedad nacional que son las que precisa el párrafo quinto en forma de catálogo, pero en términos no simplemente enunciativos sino limitativos, de propiedad particular que son las no incluidas en las anteriores; y de propiedad de los estados, como aquellas aguas particulares que atraviesan más de un fundo o propiedad. Sobre estas últimas, debe decirse que hasta la fecha y en toda la historia legislativa mexicana, los estados se han abstenido de legislar, con las únicas excepciones, de

una vieja ley del estado de Sonora, para efectos de asociaciones agrícolas y una reciente ley del estado de Tabasco en relación con las aguas pantanosas. Debe rubricarse que tanto las aguas estatales como las particulares, de conformidad con el amplísimo catálogo del párrafo quinto constitucional que se refiere a las aguas nacionales, son muy limitadas.

Considero importante destacar que a pesar de la amplitud de dicho catálogo, en lo que respecta a las aguas subterráneas existe una imprecisión, que alimenta dudas sobre si las aguas del subsuelo deben ser consideradas como propiedad o no de la nación. Además, se conjugan algunas circunstancias que agravan su interpretación en este sentido, pues se han expedido de manera específica y relativa a las aguas del subsuelo cuatro leyes, las dos primeras de 1948 y 1956, reglamentarias de dicho párrafo quinto, las que no consideraban a las aguas subterráneas como propiedad nacional. Las otras dos, la Ley Federal de Aguas de 1972 y la actual Ley de Aguas Nacionales que sí determinan que dichas aguas del subsuelo son de propiedad nacional. Estas cuatro leyes, a pesar de su manifiesta contradicción, son reglamentarias del mismo párrafo constitucional que no ha sufrido modificaciones desde 1945 en que fuera adicionado, aunque de manera ambigua, en el aspecto de las aguas subterráneas. Esto ha generado conflictos que han motivado diversas interpretaciones, al grado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en jurisprudencia de 1973, determinó que las aguas del subsuelo no eran propiedad de la nación, y a partir de 1988, sustentó nueva jurisprudencia en el sentido de que sí lo son. Debe ponerse de relieve que dadas las necesidades de la sociedad mexicana, de manera creciente, tanto en el campo como en la ciudad y en la industria, cobran cada día mayor importancia el uso y utilización de las aguas subterráneas, por lo que para evitar conflictos e interpretaciones contradictorias que resultan superfluas en el problema, se justificaría una inmediata modificación y aclaración del párrafo quinto *in fine* del artículo 27 de la Constitución a fin de que, para el mejor desarrollo del futuro mexicano, se declare de manera categórica que las aguas subterráneas son propiedad de la nación.

IV. COMENTARIOS GENERALES Y ESPECÍFICOS SOBRE LA LEY DE AGUAS NACIONALES

El análisis precedente se estima necesario para entender de manera cabal la regulación que ahora se contiene en la vigente Ley de Aguas

Nacionales, cuyo estudio justifica esta intervención, en este Seminario de Actualización Jurídica.

Dados los términos de esta ponencia, nos concretaremos a hacer comentarios breves pero concretos, de primera intención, en lo que consideramos positivo del contenido de este ordenamiento, para después dar nuestra opinión sobre algunos aspectos especiales, que ameritan crítica seria y objetiva.

1. Aspectos positivos

A) Esta ley abre espacios a la inversión privada, que estaban vedados, sobre todo, en la ley anterior, esto se considera conveniente y provechoso, para conjuntar los esfuerzos de la sociedad mexicana, en sus tres sectores: público, privado y social, a fin de darle un manejo integral al agua, como elemento fundamental del desarrollo, y dentro de la regulación de nuestra economía mixta que específicamente deriva de las reformas constitucionales a partir de 1983, y concretamente del contenido de los artículos 25, 26 y 27 de la Constitución.

B) Establece los Consejos de Cuencas. Este es un concepto de verdadera avanzada en el manejo de las aguas, que incide particularmente en los usos prioritarios de las mismas. Su importancia deriva de las distintas circunstancias hidrológicas y climáticas de nuestra geografía, lo que permite una adecuación de la regulación de los usos de las aguas a las características propiamente regionales. No puede ni debe manejarse con el mismo criterio, el aprovechamiento de las aguas en zonas desérticas que en las semidesérticas o en las de excesiva humedad. Tal vez, sin pretender se hiperbólico, podría afirmarse que éste es uno de los aspectos más importantes de este nuevo ordenamiento legal, que pretende conciliar, con un criterio moderno, por una parte la rigidez de la norma con las circunstancias de la realidad.

C) Concede una buena intervención en los usos de las aguas a los estados y municipios, los que se encontraban prácticamente relegados, de la utilización de uno de los recursos naturales de mayor significación en la vida del ser humano.

D) Corrige algunos errores, en cuanto a las causas de utilidad pública de las concesiones. El primero precisa de manera más adecuada las causas de utilidad pública, estableciendo un mejor derecho de los gobernados frente a posibles abusos o arbitrariedades. El segundo suprime el catálogo rígido que establecía para los usos de las aguas la ley anterior, sometiendo su prelación a las decisiones de los Consejos de Cuencas. El otro aspecto importante es el relativo a los plazos de las

concesiones. Así, a partir de la Ley de Aguas de 1910, se decía que las concesiones para riego eran perpetuas o eternas, al grado que los títulos que se expedían sobre el particular así lo referían de manera expresa. Sin embargo, era incorrecta la denominación, pues no hay nada eterno en la tierra; por otra parte, resultaba igualmente inconveniente e incorrecto que a través de la Ley de 1934 se estableciera un plazo máximo de cincuenta años, disponiendo que ninguna concesión podría exceder del mismo. Esto último atentaba contra la economía nacional, pues existiendo un centro de producción agrícola y una vez transcurridos los cincuenta años del título de concesión, no podía ni debía extinguirse dicho centro de producción. A este respecto el nuevo ordenamiento, aun cuando reitera el plazo de cincuenta años, establece que podrá renovarse cuantas veces sea necesario siempre que se den las mismas condiciones y no se alteren las circunstancias por las que se otorgó la concesión.

E) Homologa a la autoridad única del agua en materia federal, o sea, la Comisión Nacional de Agua. En este aspecto, la autoridad del agua había venido sufriendo una dispersión en las instituciones encargadas de su manejo, y de manera ambivalente, en unos casos se había centralizado y en otros descentralizado. Rebasaría los objetivos de esta intervención, hacer el análisis desde la Secretaría de Fomento hasta la desaparición de la Secretaría de Recursos Hidráulicos y su fusión con la Secretaría de Agricultura, así como de las numerosas comisiones que como organismos desconcentrados existieron al respecto. Cabe mencionar que por decreto presidencial, en los inicios de la actual administración, se creó la Comisión Nacional del Agua como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura. Esto podía generar cuestionamientos dentro de la doctrina del derecho administrativo, por lo que resulta de indudable eficacia, que la ley homologue a este organismo, como la única autoridad del agua, proviniendo su valor jurídico no sólo de un decreto presidencial sino específicamente del mandato de la ley de que se trata, la que además contiene todo un capítulo para su regulación, su funcionamiento y atribuciones.

F) Suprime las obsoletas Juntas de Agua. Estos organismos, aun cuando tenían una vieja regulación en el derecho mexicano, la que se acentuó en la Ley Federal de Aguas, sin embargo en el campo de la práctica no tuvieron ni eficiencia ni eficacia. Resulta pues muy conveniente su supresión y el conferir las facultades relativas a las asociaciones de usuarios, quienes son las más interesadas en el manejo adecuado, económico y provechoso de las aguas que utilizan.

G) Simplifica los trámites para el otorgamiento de concesiones, con lo que combate de raíz el vicio administrativo que se venía dando desde la ley de 1910 en cuanto a permisos precarios, autorizaciones provisionales y otro tipo de documentos, que hacían farragoso, lento e inconveniente el otorgamiento de concesiones. Lo que en determinados momentos requería hasta de cinco trámites o documentos diferentes, en modernización y simplificación, se reduce en la actualidad a la sola concesión.

H) Instituye el Registro Público de Derechos de Agua. Esta es una medida muy importante, que incide de manera provechosa en el control del aprovechamiento de las aguas de la nación. Desde tiempo atrás, se habían venido manejando algunos registros particulares, como padrones de usuarios tanto en los distritos de riego como en las unidades de riego, situación que provocó no pocos problemas o conflictos por su deficiente regulación. Por ende, debemos considerar de especial relevancia este registro público que facilitará a la autoridad del agua el control de las aguas de la nación, y dará una mayor certeza jurídica a los usuarios para la utilización del recurso natural.

I) Suprime la antieconómica limitación de veinte hectáreas en el uso de las aguas para riego, la Ley Federal de Aguas, en otro momento histórico de este país, consignó dicha limitante, que habiendo variado las circunstancias del campo, no era ya conveniente para la economía nacional que siguiera prevaleciendo, pues indudablemente atomizaría la explotación organizada y verdaderamente productiva de la tierra y el agua. Por tanto, podemos considerar como un acierto, el que la explotación de las aguas en relación con las tierras se haga de manera racional, y en los términos justos que por ahora se regulan en las modificaciones sustanciales hechas al artículo 27 de la Constitución en materia agraria, y en la nueva legislación de esta materia a partir del año de 1992.

J) Modifica las reglas respecto del drenaje de las aguas. Sobre este aspecto, la Ley Federal de Aguas había previsto la creación de distritos de drenaje, debiendo subrayarse que nos referimos a los drenajes de las tierras agrícolas, no a los drenajes concernientes a los desechos de las aguas residuales o aguas servidas, que son propias de las poblaciones urbanas. No obstante, estos distritos de drenaje no funcionaron de manera adecuada, por la frontera tan sutil con los distritos de riego. Las leyes son y deben ser dinámicas, para irse ajustando a las realidades, y aunque resulta importante el drenaje de las tierras, porque las hace útiles y convenientes lo mismo para la agricultura que para la

ganadería, en este aspecto, es más apropiada la ley vigente que se comenta, que la ley derogada.

K) Establece las bases para que en los casos en que así proceda, se entregue la administración de los distritos de riego a los usuarios. Esta medida resulta afortunada, en cuanto a que abandona su posición estatista y hasta cierto punto paternalista, previendo que deban ser los usuarios los que administren los distritos de riego, lo cual, indudablemente, por el propio interés de ellos, logrará una mejor administración y aprovechamiento de estos importantes usos colectivos de las aguas, de los que, sobre todo en el norte de la República, cuenta por ahora México con distritos de riego que constituyen verdaderas palancas de producción alimentaria en el campo.

L) amplía la regulación del agua para la industria, acuacultura y turismo. Estos usos se encontraban marginados en las leyes anteriores, no obstante su destacada importancia para un país como el nuestro en donde las aguas se encuentran repartidas de manera tan diversa en nuestra geografía. Estos usos, en algunos países, son básicos para el desarrollo. Debemos destacar al respecto la acuacultura, llamada también acuicultura, sistema de aprovechamiento de las aguas de remota historia, pues ha venido siendo manejado, este sembrado del agua, en China, desde hace más de mil años, y hoy por hoy constituye una de las fórmulas promisorias de mayor atractivo para nuestro país. Efectivamente, México a pesar de sus diez mil kilómetros de litorales, no es un país pesquero, y algunos estudios técnicos determinan que difícilmente puede serlo porque las aguas de sus litorales en su mayor parte son tropicales, cuando que los grandes cardúmenes de peces habitan en las aguas templadas. Empero, en sus diez mil kilómetros de litoral, nuestro país cuenta con condiciones óptimas para aprovechar el agua en desarrollos de acuacultura, fundamentalmente para los crustáceos y moluscos de gran cotización comercial, así como especies menores de peces que se desarrollan en las aguas que se denominan estuarinas, que cuentan con una mezcla de agua salada y dulce muy propicia para el desarrollo, producción y obtención de las especies mencionadas.

LL) Regula específicamente la ecología en cuanto a la prevención y combate de la contaminación de las aguas. Al respecto, contiene normas claras para la preservación de los recursos hidráulicos, tanto los superficiales como los del subsuelo, a fin de prevenir y combatir el terrible fantasma de las sociedades modernas, que constituye la contaminación del agua. Sus reglas en este sentido son rígidas, abandonando el sistema que se propició desde la primera ley al respecto en el año de 1971, ley tomada en imitación de algunos aspectos de la legislación norteameri-

cana, en algunos estados de dicha unión, en donde la legislación es laxa, producto de concertación y acuerdos con los usuarios. Más adecuada a nuestra realidad, la ley adopta normas rígidas y severas, para defender con energía nuestros recursos hidráulicos, a fin de evitar su destrucción que afecta en lo fundamental todos los aspectos de la vida humana.

M) De manera congruente con lo anterior, esta ley unifica la dispersión y confusión de competencias de diversas autoridades sobre la contaminación de las aguas. Había, como ya se ha señalado, una gran dispersión de la autoridad del agua y particularmente con los aspectos de la contaminación, atribuidos a numerosos órdenes de autoridades, afectando de raíz la necesaria coordinación y manejo de este aspecto tan importante del uso del agua. Por ahora, lo atribuye de manera exclusiva a la Comisión Nacional del Agua, en su parte normativa y operativa, de conformidad con la ley de Equilibrio Ecológico, y de modo coordinado con la Secretaría de Desarrollo Social y con algunas otras dependencias, pero considerando atribuciones prioritarias al respecto a la Comisión Nacional del Agua.

N) Posibilita la concesión a los particulares de los sistemas de riego. Sobre este particular, la ley no sólo contempla la posibilidad de concesionar la construcción y la operación de los distritos de riego, sino también, en un mayor espacio, a la iniciativa privada, de concesionar en sí mismos los sistemas de riego, con objetivos de un mayor aprovechamiento racional de los recursos naturales de nuestro país para contribuir a su desarrollo.

2. Aspectos no positivos

A) Esta ley incide en la dispersión legislativa sobre las aguas. No sólo se ha destacado la cantidad de ordenamientos que han regulado el recurso de manera concreta durante cien años en nuestro país, sino que también existen más de 35 cuerpos legales que tienen disposiciones reguladoras sobre el agua, desde el Código Civil, la Ley de Navegación, la Ley de Bienes Nacionales y otros más. En algunos países se ha resuelto este problema con la codificación, pudiendo citar como ejemplo el Código del Agua de Italia.

B) Resultaba innecesario expedir una nueva ley, ya que sólo debió ajustarse en los aspectos positivos subrayados, la Ley Federal de Aguas. Si hacemos un análisis comparativo entre el contenido de ambas leyes, se advierten disposiciones, numerosas, casi textualmente repetidas entre uno y otro ordenamiento. No es conveniente, por razones de seguridad

jurídica, la emisión de distintas leyes, cuando no se aprecia un cambio fundamental en la materia de su regulación. Lo prudente en la política legislativa debe ser sólo modificar o expedir nuevas leyes, cuando cambie la filosofía y el ámbito de regulación de las mismas.

C) Reitera la problemática constitucional de las aguas subterráneas. En este aspecto, ya se ha destacado la ambigüedad del texto constitucional y la contradicción tanto legislativa como jurisprudencial que se ha dado. Resulta de mayor sensatez legislativa, previamente necesario modificar el párrafo quinto del artículo 27 constitucional, para incluir de manera categórica a las aguas del subsuelo, como aguas de la nación, y de esta manera, proceder a su reglamentación en una ley secundaria, aun reglamentaria de la Constitución, como la que ahora se comenta, a fin de no hacerla vulnerable en críticas y conflictos de interpretación.

D) Repite la obscuridad legislativa sobre las crecientes ordinarias. En los anteriores ordenamientos, para establecer las fronteras entre los derechos de la nación y los particulares se acudía al concepto de crecientes ordinarias. Sin embargo, en ninguna ley, inclusive en la que se comenta, se define, para evitar problemas de interpretación, en los que ni aun los técnicos se ponen de acuerdo, lo que debe entenderse, cuando menos para efectos jurídicos, en lo que es y constituye una creciente ordinaria. Es decir, en dónde termina lo ordinario y en dónde comienza lo extraordinario, a juicio de quién, y de acuerdo con qué criterio. Éste es un tema por antonomasia conflictivo, que mientras no se defina legalmente, es decir, en el texto de la norma, seguirá motivando numerosos litigios como de suyo se han dado en el manejo de los bienes accesorios a los recursos hidráulicos, particularmente en cuanto a los cauces, zonas federales o riberas y aprovechamientos de recursos naturales en los mismos. Bien es cierto que las leyes no deben dar definiciones, porque por esencia son normativas, pero también lo es, que cuando la ley, para los efectos de su aplicación, establece parámetros claros y más aún en situaciones en las que se conjuga la norma con la ciencia o la técnica, era de prudencia legislativa definir los ámbitos conflictivos. En épocas anteriores, en un proyecto de reglamento de la Ley Federal de Aguas, que aun cuando fue concluido, no fue expedido, de manera conjunta, por juristas y técnicos en materia hidráulica, se logró una definición que, dados los aspectos indicados, hubiera sido oportuno y conveniente insertar en el articulado de esta Ley de Aguas Nacionales.

E) Incide en la confusión en cuanto a la regulación de los esteros. Estos depósitos de agua son de indudable importancia, sobre todo para los desarrollos de acuacultura. En todas las leyes anteriores, así como

en ésta, para la determinación o demarcación de los vasos de los esteros, de manera equivocada, se acude al concepto de crecientes ordinarias. Ya se dijo que este concepto debe definirse en la ley, pero lo cierto es que a pesar de que así fuera, no es aplicable a los esteros, pues éstos no se rigen por la hidrodinámica sino por la oceanografía, es decir, las cuotas se fijan en función de las mareas que están influenciadas por la situación astronómica, fundamentalmente por el sol y la luna. Hay aspectos muy técnicos relacionados con este problema, pues se manejan las cuatro mareas diarias, que indudablemente han existido y existirán en el planeta Tierra, dentro de las nueve mareas distintas que consigna la oceanografía, y de manera distinta en las fases o sicigias de la luna, y de manera diferente en los equinoccios y los solsticios. A pesar de que reiteradamente se ha señalado este error legislativo, se incurre de nueva cuenta en él, lo que ha provocado numerosos conflictos e interpretaciones jurídicas por los tribunales. Lo conveniente hubiera sido regular de manera apropiada esta clase de aguas y sus accesorios.

F) La ley remite demasiado en su regulación al Reglamento que de la misma debe expedirse. Esto ocasiona problemas no sólo prácticos sino hasta de orden constitucional, pues hay situaciones jurídicas que no pueden ni deben estar contenidas en reglamentos, que constituyen actos del Ejecutivo, sino en mandatos de ley que provienen del Congreso de la Unión. Hasta la fecha, habiendo transcurrido más de cinco meses no se ha expedido tal reglamento. Cabe señalar que esto puede resultar muy negativo, recordando sobre el particular, que la Ley de Aguas de 1945, no entró en vigor porque nunca se expidió su reglamento a lo que se sujetó o condicionó la vigencia de la ley, y por otra parte, que la Ley Federal de Aguas, en veinte años, nunca fue reglamentada, pues el reglamento que se elaboró nunca se expidió, promulgó o publicó, habiendo tenido dicha ley una vigencia de veinte años, y en los aspectos de su explicitación, se estuvo aplicando de manera inadecuada el Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1934, reglamento que fue expedido en el año de 1936, mismo que a pesar de tratarse de diversas leyes y distintas realidades, se continúa aplicando.

G) Resulta oscura la ley en cuanto a la regulación de las demarcaciones. No se precisa en este sentido quién es la autoridad que debe hacer este acto administrativo de demarcar las corrientes y los vasos.

H) Sin explicación alguna, el texto legal renuncia a la zona federal en cien metros en la desembocadura de los ríos. Esta situación cobra importancia, pues podría cuestionarse desde el punto de vista constitu-

cional, si la ley que es producto del legislador ordinario, puede renunciar a bienes que la Constitución considera como propiedad de la nación.

I) No precisa la naturaleza jurídica ni los efectos del Registro Público de Aguas. Si bien es cierto que el establecimiento de este registro es aspecto importante y muy positivo de esta nueva ley, debió haber contenido normas relativa a si se trata de un registro constitutivo o simplemente de control o publicitaria. Estos aspectos son trascendentes en el ámbito de la utilización de las aguas, y pueden servir para evitar conflictos entre los usuarios y prever circunstancias de su solución.

J) Confunde los efectos de la reversión. Esta ley, al igual que las demás leyes administrativas sobre el particular, no aclara los efectos de la reversión, pues por una parte, esta institución es considerada en la extinción de las concesiones, y por otra, cuando no se realizan los fines de una medida expropiatoria y los bienes deben volver a sus propietarios afectados. Es evidente que no puede ni debe manejarse con una misma denominación jurídica a instituciones diversas, pues la reversión en cuanto a las concesiones, es en favor del Estado, y la reversión en cuanto a las medidas expropiatorias, es en favor de los particulares. Una adecuada previsión legislativa hubiera sido señalar correctamente las diferencias y tal vez adoptar lo que doctrinalmente se ha dado en llamar "retrocesión" en el ámbito expropiatorio, para distinguir esta institución de la tradicional en materia de concesiones.

K) No resuelve cabalmente los problemas jurídicos de la Comisión Nacional del Agua, al dejarla en su regulación como órgano desconcentrado. Este tipo de organismos resulta, si vale la expresión, resbaloso, en cuanto a su concepción doctrinal y legislativa. Lo prudente hubiera sido darle la estructura de un organismo descentralizado con facultad de decisión y afectación, por su carácter de autoridad única del agua, como ya se da en la experiencia legislativa mexicana, en cuanto al Instituto Mexicano del Seguro Social y la Procuraduría Federal del Consumidor.

L) En la transmisión de los derechos sobre los usos del agua, omite regular los comodatos y arrendamientos. En la práctica jurídica, la explotación de los bienes, y sus cambios de posesión, no sólo son el función de la propiedad, sino también del uso frecuente de estos contratos posesorios llamados comodatos y arrendamientos. Consecuentemente, debieron haberse previsto estas circunstancias en los registros de los usuarios, y no sólo dejarlo a la posibilidad jurídica de cambios de propiedad ya fuere por herencia, compraventa o alguna otra forma jurídica.

LL) Cuestiona la naturaleza fiscal de las sanciones que la ley establece por indebidos usos del agua, dado el destino específico que el ordenamiento establece de tales sanciones en favor de la Comisión Nacional del Agua. Esto puede dar lugar a severos cuestionamientos desde un punto de vista estrictamente jurídico, pues de acuerdo con el marco constitucional, artículo 31 fracción IV de la Constitución, constituye elemento de esencial legalidad de lo fiscal, el destino para el gasto público, y no para gastos específicos de un organismo desconcentrado como la ley así lo instituye para la Comisión Nacional del Agua.

M) No regula lo relativo a la naturaleza jurídica de las zonas de protección en cuanto a los procedimientos y formas tendentes a su adquisición. Estas zonas, necesarias para las obras hidráulicas, aun cuando la ley de manera congruente con la Ley de Bienes Nacionales, las considera como propiedad de la y del dominio público, no se precisa que no existen por simple ministerio de ley y por fijación administrativa para proteger las obras hidráulicas relativas, como sucede con las zonas federales o riberas, y por ende resultaba adecuado establecer que una vez fijadas las mismas, su adquisición debía hacerse o por la vía de la expropiación o por medios que al respecto regula la legislación civil.

N) Toma en cuenta como causa de utilidad pública para las obras hidráulicas las adquisiciones de tierras y aguas pero no la constitución de servidumbres en materia de aguas. En este particular, la ley incide en una omisión en que han incurrido las leyes anteriores, pues sólo establece como medida adecuada la expropiatoria, pero no las servidumbres que de manera tradicional han sido admitidas en el derecho, tanto en el civil como en el administrativo, en algunas otras latitudes y legislaciones, por ejemplo, servidumbre de acueducto, de saca de agua, de parada o estribor de presas, etcétera, que dado el desarrollo de la legislación mexicana, resultaba conveniente regular, pues además de que hace menos gravoso para el Estado el tener que acudir a medidas extremas como la expropiación, afecta en menor grado los derechos de los particulares cuando se trata de la construcción y operación de obras hidráulicas necesarias para el desarrollo del país.

A modo de conclusión, y dados los propósitos del Seminario de Actualización Jurídica en el que se interviene, confiamos en haber podido transmitir los principales objetivos de la Ley comentada, fincados en sus antecedentes, en los aspectos positivos y no positivos de este ordenamiento, contribuyendo de esta manera a un posible y cabal criterio de entendimiento sobre la actualización de la legislación sobre la regulación de las aguas interiores en México.