

RÉGIMEN JURÍDICO DEL AGUA EN EL ESTADO  
DE SONORA: DESDE LO LOCAL,  
¿CUÁL HA SIDO EL DESARROLLO DEL SISTEMA  
DE REPARTO DE COMPETENCIAS?  
(FEDERALISMO-CENTRALISMO)

María Inés ARAGÓN SALCIDO\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Reseña histórica del régimen jurídico del agua en México*. III. *Reseña histórica del régimen del agua en Sonora*. IV. *El sistema de reparto de competencias entre la Federación y las entidades federativas, caso Sonora*. V. *Conclusiones*. VI. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

En el marco del Congreso Internacional de Derecho Administrativo, convocado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, pongo a la consideración del mismo, el presente trabajo que se desarrolla a partir de una sucinta reseña histórica del régimen jurídico del agua en México y en el estado de Sonora, con especial referencia a las aguas nacionales, también denominadas aguas continentales, sin abordar lo atinente al derecho marítimo.

\* Maestra en Derecho administrativo y constitucional del Departamento de Derecho de la Universidad de Sonora. [minesaragon@hotmail.com](mailto:minesaragon@hotmail.com).

<sup>1</sup> “Derecho de aguas es la norma que regula con eficiencia y equidad la distribución, aprovechamiento, control y preservación del agua continental en equilibrio con los ecosistemas y dentro de un desarrollo integral sustentable del recurso”. Farías, Urbano, *Derecho mexicano de aguas nacionales*, México, Porrúa, 1993, p. 10.

Se examina el sistema de reparto de competencias que se estableció en las Constituciones federalistas o centralistas en nuestro país, y sus repercusiones en el ámbito estatal, pues la instrumentación en cada caso, ha sido y es consubstancial a la historia de cada pueblo. De ahí que la revisión de las diversas Constituciones locales, del estado de Sonora, su legislación y algunos ordenamientos, reflejan el ejercicio del poder político —federalismo *versus* centralismo—. Se reseña entre otros aspectos, cómo en el siglo XIX jugó un papel muy importante la Constitución de Cádiz, en cuanto a la organización municipal, pues en cierta medida correspondía a los municipios atender lo relativo a los usos del agua; la anécdota de que en 1838, en Sonora se instaura el sistema federal, en abierta lucha contra el gobierno central; el reclamo de la jurisdicción de las aguas del río Sonora y la caída de Carranza en 1929; la expedición de las leyes de aguas a principios del siglo XX, que reclaman la jurisdicción local en los ríos que no desembocuen al mar ni atraviesen otros estados y, sobre todo, la nula competencia de las autoridades locales y municipales en la administración de las aguas nacionales, ya que todo corresponde a la Federación.

En el siglo XX presenciamos una federalización de materias en detrimento de la autonomía de los estados; un fortalecimiento de los municipios, al precisarse que tienen a su cargo la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, para cerrar el mismo siglo e iniciar el XXI, con una vertiente de federalismo cooperativo, instituyendo algunas facultades concurrentes, entre los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios, en materia de pesca y acuicultura. En el trabajo se considera que es necesario revisar el régimen de las aguas nacionales para involucrar, junto con la Federación, a los estados y a los municipios.

## II. RESEÑA HISTÓRICA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL AGUA EN MÉXICO

México surge a la vida independiente en 1821, después de cerca de 300 años (1523-1821) de colonización española, transitando por el imperio de Iturbide, y una vez reinstalado el Congreso Constituyente, el 12 de junio de 1823, se emitió el voto del Congreso, correspondiendo al segundo Congreso Constituyente, el 31 de enero de 1824, expedir el acta constitutiva, que establece que la nación adopta para su gobierno la forma de República representativa popular federal, señalando a los estados y los territorios de

la Federación, siendo entonces, como lo apunta Felipe Tena Ramírez que “el Acta engendró a los estados”.<sup>2</sup> Posteriormente, el 4 de octubre de 1824, se expide la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos. En el artículo 50, fracción II, relativo a facultades exclusivas del Congreso general, se establece que a éste le corresponde “Fomentar la prosperidad general, decretando la apertura de caminos y canales o su mejora, sin impedir a los estados la apertura o mejora de los suyos...”.<sup>3</sup> Igualmente, se establece en el artículo 161, fracción I, que cada uno de los estados tenía obligación “de organizar su gobierno interior y administración interior, sin oponerse a esta Constitución ni a la acta constitutiva”.<sup>4</sup> En virtud de lo anterior, señala don Moisés Ochoa Campos, que los estados siguieron copiando a la Constitución gaditana, bajo el título casi general de “Régimen interior de los pueblos”.<sup>5</sup>

Las leyes constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, giraron la forma de gobierno, instalando el centralismo, sustituyendo las entidades federativas por los departamentos, y manteniéndose la organización municipal. En ellas no hay ninguna disposición con referencia al tema del agua. No obstante, es interesante resaltar que en la Sexta Ley de 1836, relativa a la división del territorio de la República y gobierno interior de sus pueblos, le otorgan facultades a las juntas departamentales para dictar todas las disposiciones que se dirijan al fomento de la agricultura, industria y comercio, así como formar, con el gobernador, las ordenanzas municipales y los reglamentos de policía interior del departamento, las cuales podían ponerse en práctica, pero con sujeción a lo que después resolviera el Congreso; a los ayuntamientos los encarga de la policía de salubridad y comodidad, construcción de los caminos, promover la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario<sup>6</sup> (artículos 14, fracciones V y II, y 25). En las Bases Orgánicas, las facultades se confieren a las asambleas departamentales más o menos en las mismas materias, fomento de la agricultura, industria y demás

2 Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1997, p. 110.

3 Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México, 1808-1982*, México, Porrúa, 1982, p. 174.

4 *Ibidem*, p.191.

5 Ochoa Campos, Moisés, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985, p. 93.

6 Tena Ramírez, *op. cit.*, nota 3, pp. 241 y 243.

ramos de prosperidad, apertura y mejora de caminos y establecer las corporaciones municipales, expedir sus ordenanzas y reglamentar la policía municipal, urbana y rural, sin hacer mención a las facultades de los ayuntamientos (artículo 134, fracciones VI y XII).

El acta de reformas de 1847, reinstaura el federalismo y se aprueba “que el Acta Constitutiva y la Constitución Federal, forman la única Constitución Política de la República”.<sup>7</sup>

En 1857, se expide la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de corte liberal e individualista, en el artículo 27 no hay disposición expresa respecto de la propiedad de las aguas, y sí establece que la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización; también prescribió en el artículo 72, fracción XXII, que el Congreso estaba facultado para dictar leyes sobre vías generales de comunicación; sin embargo, es pertinente recordar el voto particular de Ponciano Arriaga, quien retoma las Leyes de Indias que contenían una gran cantidad de prevenciones que se emitieron para que se respetara la propiedad de los indios, y dijo “!Que diferente aspecto tendría el país, si todas esas leyes hubieran sido ejecutadas y <sup>8</sup> cumplidas”.<sup>9</sup> Además, apunta Serra Rojas que, durante la colonia, el régimen de las aguas estuvo sujeto al derecho público y subsistió la clasificación peninsular de aguas públicas y privadas. Por su parte, Miguel Acosta Romero, señala que la clasificación que había en España, regida por el Fuero Juzgo, el Código de las Siete Partidas y la Novísima Recopilación de las Leyes de España, de los siglos VII, XII y XIX, se desprende que las aguas se clasifican en aguas de propiedad pública, privada y comunal.<sup>10</sup> Resalta además, en la Constitución, la federalización de la materia sobre terrenos baldíos, probablemente con motivo

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 477.

<sup>8</sup> Cámara de Diputados, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, XLVI del Congreso de la Unión, p. 602.

<sup>9</sup> Gabino Fraga comenta en su obra de *Derecho administrativo* que: “El principio base de toda la construcción jurídica de la propiedad colonial fue el de que la conquista no constituye el origen de la propiedad, pues ella no es más que un medio para tomar posesión de las tierras descubiertas, ya que desde antes de serlo tenían como titular a los reyes de España”, quienes habían adquirido su derecho por la Bula de Alejandro VI del 4 de mayo de 1493”, pp. 353 y 354.

<sup>10</sup> Acosta Romero, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, 2a. ed., México, Porrúa, p. 335.

de la confusión que se generó en la titulación de la propiedad nacional, pues recordemos que en 1824 se había facultado a los estados a legislar en la materia.<sup>11</sup>

La Constitución de 1857 y las leyes de Reforma sólo se ocuparon del régimen municipal en el Distrito Federal y en los territorios, dejando a los estados en libertad, en lo concerniente a su régimen interior, los cuales en su mayoría, comenta don Moisés Ochoa Campos, siguieron el modelo francés de descentralización, reafirmando la vigencia de las prefecturas políticas en la legislación local.

Derivado del texto constitucional, se expidieron diversos ordenamientos, como lo fueron: las Leyes de Colonización y sobre Baldíos, así como el Decreto sobre Colonización y Compañías Deslindadoras de 1883 y la Ley de 1894, que constituyen la adopción, en la legislación mexicana, del concepto romanista de propiedad. Son de destacarse, asimismo, la Ley sobre Vías de Comunicación de 1888, y sus correlativas, en 1894, 1895 y 1896. Igualmente, se expidieron las leyes sobre Aprovechamiento de Aguas Federales, de 1894, en la cual se faculta al Poder Ejecutivo Federal para que otorgue concesiones a particulares sobre el aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, en riegos y en la industria y la de 1896, en la que se revalida por una sola vez las concesiones que los estados hubieran otorgado a particulares para utilizar aguas de jurisdicción federal.<sup>12</sup> También, se expidieron los códigos civiles de 1870 y de 1884, destacándose que en el primero, se incluye la catalogación de las aguas como bienes de propiedad de la nación y de uso común y se regula el uso y concesión a particulares de las mismas, y en el segundo, se suprime la catalogación y sólo se regulan los bienes de uso común.<sup>13</sup> La Ley sobre el Régimen y Clasificación de Bienes Federales de 1902, catalogó en forma detallada la propiedad con respecto a las aguas,<sup>14</sup> sus usos, características de inalienabilidad e imprescriptibilidad como propiedad de la nación y el establecimiento de la competencia entre las secretarías, respecto a la administración de las aguas.

<sup>11</sup> Aragón Salcido, María Inés, *Algunas consideraciones sobre el fundo legal en Sonora*, ISAP, 1988, p. 22.

<sup>12</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 10, p. 339.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 340.

<sup>14</sup> *Idem*.

En 1908, se reformó la fracción XXII del artículo 72, de la Constitución de 1857, facultando al Congreso de la Unión para determinar cuáles eran las aguas de jurisdicción federal, así como para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas.<sup>15</sup> La Ley sobre Aprovechamiento de Aguas y Jurisdicción Federal de 1910, hace una clasificación de las aguas, en la que destaca la situación de las aguas cuando pasaran de un estado a otro, o de un territorio a otro o a un estado, o del Distrito Federal a un estado o territorio.<sup>16</sup>

En 1912, se expidió la Declaratoria de Jurisdicción Estatal del Río Sonora, y se ratifica la misma en 1917.<sup>17</sup> Posteriormente, se expide la Declaratoria Nacional del Río Sonora en 1919, dejando sin efectos las anteriores, en la que se establece que las aguas del río Sonora son propiedad de la nación.<sup>18</sup>

La Ley Agraria del 6 de enero de 1915, promulgada por Venustiano Carranza declaró nulas las enajenaciones de tierras y aguas y montes pertenecientes a los pueblos y rancherías, congregaciones y comunidades hechas por los jefes políticos, gobernadores de los estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a la Ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, superó la propuesta de Venustiano Carranza, dando lugar al artículo 27

<sup>15</sup> *Ibidem*, p. 339.

<sup>16</sup> Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo segundo curso*, 12a. ed., México, Porrúa, 1996, p. 200.

<sup>17</sup> Aboites Aguilar, Luis comenta que las nacionalizaciones de las aguas corrientes implicaron un desplazamiento del municipio en el manejo del agua, afectándoles en su recaudación, y en sus facultades, al no poder otorgar concesiones, ni dirimir conflictos. *Boletín del Archivo Histórico del Agua*, año 4, núm. 11, septiembre-diciembre de 1997, pp. 4, 6 y 7.

<sup>18</sup> González Cabrera, María de Lourdes en su artículo “Río Sonora, ¿propiedad estatal o federal?” explica el litigio que se presentó por las aguas del río Sonora, con motivo de la sucesión presidencial de 1920 y que ocasionó la caída de Venustiano Carranza, y la ascensión al poder de los sonorenses encabezados por Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles y Adolfo de la Huerta, recordando que el río desde el siglo XIX había sido declarado de jurisdicción estatal y con base en la Ley sobre Vías Generales de Comunicación de 1888, se expidieron algunas concesiones sobre la explotación de las aguas del citado río Sonora. *Boletín del Archivo Histórico del Agua*, año, 4 núm. 11, septiembre-diciembre de 1997, p. 14

constitucional, en el cual se da un giro, y según el administrativista mexicano Gabino Fraga, se regresa a la legislación colonial, estableciendo el principio de que corresponde originariamente a la nación la propiedad de las tierras y aguas del territorio y que ellas sólo pueden ser adquiridas mediante título que la propia nación otorgue; concede a la nación la facultad de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

Vino también a restituir el régimen implantado por la legislación colonial respecto el cuidado que ésta tuvo para que los indios obtuvieran y conservaran las tierras que les fueran necesarias y finalmente establece la facultad de revisar todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído como consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, y la facultad del Poder Ejecutivo para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público, siendo esa facultad la consagración del sistema tradicional implantado por la legislación española, que constantemente estuvo expidiendo disposiciones con el objeto de legitimar la titulación de la propiedad, fundándose en que el dominio del rey no se extinguía con la merced, sino que flotaba al lado del dominio individual.<sup>19</sup>

Parte del texto aprobado por el Congreso Constituyente de Querétaro el 5 de febrero de 1917, en el que se selecciona lo relacionado con el régimen de las aguas, es el siguiente:

Primer párrafo: La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Tercer párrafo: La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para... la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y *aguas* que les sean indispensables... para evitar la destrucción

<sup>19</sup> Fraga, *op. cit.*, nota 9, p. 358.

de los elementos naturales... Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y *aguas*, o no las tengan en cantidad suficientes para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad.

Quinto párrafo: Son también propiedad de la nación las aguas... de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las 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 crucen dos o más estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más estados en su rama principal, las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los estados,... el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los estados.

Séptimo párrafo: La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y *aguas* de la nación se regirá por las siguientes prescripciones: I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, *aguas* y sus accesiones, o para obtener concesiones de explotación de minas, *aguas* o combustibles minerales en la República Mexicana... 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*...

VI. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o restituyeren conforme a la Ley del 6 de enero de 1915, entretanto la Ley determina la manera de hacer el repartimiento únicamente de las tierras;

Décimo sexto párrafo: El ejercicio de las acciones que corresponden a la nación por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras y aguas de que se trate y todas sus accesiones...

Último párrafo: Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, *aguas* y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad y se faculta al Ejecutivo de la



Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.<sup>20</sup>

Puntualiza la doctora Thalía Denton Navarrete, en su tesis, parafraseando a Martín Díaz y Díaz que:

En el artículo 27 constitucional se estableció un régimen de propiedad *sui generis*, un tipo de titularidad primigenia, en el entendido que no se trata de una forma concreta de propiedad, sino de un supuesto político que es la base de legitimidad para los distintos tipos de titularidad que organiza el precepto, como son la propiedad privada, la ejidal, la comunal y el dominio directo o propiedad de la nación.<sup>21</sup>

En el marco de la legislación, sobresalen: la Ley sobre Irrigación con Aguas Federales de 1926,<sup>22</sup> cuyo principal objetivo era: el fomento de las obras de riego para impulsar el desarrollo agrícola del país; crear la Comisión Nacional de Irrigación, antecedente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos y el Fondo Nacional de Irrigación, administrado por dicha Comisión. La Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, reglamentaria del artículo 27 constitucional, de 1927, que estableció procedimientos para dotación y restitución de aguas en comunidades agrarias. La Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1929, que definió el régimen de inalienabilidad e imprescriptibilidad de las aguas.<sup>23</sup> Prescribe el libre uso y aprovechamiento de las aguas por medios manuales,<sup>24</sup> y la Ley de

<sup>20</sup> Cámara de Diputados, *op. cit.*, nota 8, pp. 698-702.

<sup>21</sup> Díaz y Díaz, Martín, “Las reformas al artículo 27 constitucional”, *La modernización del derecho constitucional mexicano*, México, UNAM, 1994, p. 86.

<sup>22</sup> Acosta Romero, Miguel, *op. cit.*, nota 10, p. 342.

<sup>23</sup> *Ibidem*, p. 340.

<sup>24</sup> Hernández Rodríguez María de Lourdes, apunta en su trabajo intitulado “Aspectos legales del agua en México y su impacto en el agua subterránea”, que es a partir de esta Ley de 1929, que se incluye en el concepto de aguas nacionales, las de los manantiales que broten en cauces, vasos ribera, playas y zonas marítimas de propiedad nacional y que se fomenta la explotación de éstas, *Revista Regiones y Desarrollo Sustentable*, año II, Colegio de Tlaxcala, pp. 116 y 117.

Aguas de Propiedad Nacional publicada en 1934<sup>25</sup> y su Reglamento en 1936, reformada en 1942 y 1952.<sup>26</sup>

Entre las reformas al artículo 27, en relación con el tema del agua, destacan, fundamentalmente, la publicada el 21 de abril de 1945, que reforma el párrafo quinto. En total, ha sufrido 16 reformas hasta la fecha.

Dicha reforma, de 1945, es fundamental para el régimen de los estados, pues ensanchó el alcance de las aguas nacionales, al incluir las aguas del subsuelo, las que 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 aún establecer zonas de veda. De esta forma, el Congreso de la Unión, eliminó la intervención que habían tenido los estados, quedando solamente a éstos dictar disposiciones en relación con otras aguas que no sean del subsuelo, que se consideran como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, conceptuándose el aprovechamiento de éstas como de utilidad pública.

En 1946, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se crea la Secretaría de Recursos Hidráulicos.<sup>27</sup> Posteriormente, se reforma en 1958, para redistribuir la competencia en las diversas secretarías y departamentos, correspondiéndole a la de Relaciones Exteriores las aguas internacionales; a la de Marina, la navegación y las obras portuarias; al Departamento de Asuntos Agrarios, lo atinente a las dotaciones y restituciones de aguas y las restantes a la Secretaría de Recursos Hidráulicos.<sup>28</sup> En 1946 se expide la Ley de Conservación del Suelo y Agua.

<sup>25</sup> Aboites Aguilar, Luis, *op. cit.*, nota 17, p. 140, señala como aspecto novedoso de dicha Ley de 1934, la reglamentación del acceso de los ayuntamientos a las aguas declaradas federales, incluso la dependencia federal les podía "...revisar las tarifas y exigirles que las mismas no excedan al costo del servicio".

<sup>26</sup> Acosta Romero, *op. cit.*, nota 10, p. 343.

<sup>27</sup> Comenta Luis Aboites Aguilar, que con la creación de la SRH tuvo su culminación formal el proceso de centralización-federalización del manejo de las aguas en México que se había iniciado en "...1888, cuando el gobierno federal inició una paulatina pero consistente estrategia para controlar los aprovechamientos hidráulicos, desplazando a las autoridades locales y a los grupos sociales involucrados en la explotación de las aguas". *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1998, p. 53.

<sup>28</sup> Acosta Romero, *op. cit.*, nota 10, p. 343.

En 1960, el presidente de la República Adolfo López Mateos federalizó las aguas del río Sonora, lo que generó un prolongado litigio y finalmente, prevaleció el criterio de: "...que el río fuera de cauce definido y que sus aguas continuaran hasta la Bahía de Kino, en el Golfo de California".<sup>29</sup>

La Ley Federal de Aguas de 1971, comenta Miguel Acosta Romero, abrogó 5 leyes, siendo éstas: la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1934; la Ley de Riego de 1934; la Ley Federal de Ingeniería Sanitaria de 1947;<sup>30</sup> la Ley de Cooperación para Dotación de Agua Potable a los Municipios de 1956,<sup>31</sup> y la Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo de 1956, las cuales fueron codificadas en la referida Ley de 1971. Este ordenamiento fue reformado en 1986, como resultado de las reformas constitucionales al artículo 115, que establece que compete al municipio la prestación de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado; por lo tanto, los sistemas de agua potable y alcantarillado que dependían de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, según comentario de Andrés Serra Rojas, quedaron a cargo de los municipios.<sup>32</sup>

En 1989, se crea la Comisión Nacional del Agua, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la cual se había creado en 1976 al publicarse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como las Secretarías de Pesca y Desarrollo Urbano y Ecología.

<sup>29</sup> González Cabrera, *op. cit.*, nota 18, p. 18.

<sup>30</sup> En esta Ley se declaró de utilidad pública la construcción de obras de agua potable y alcantarillado del país, de esta manera, se justificó la intervención el gobierno federal en la prestación de los servicios, desplazando a algunos municipios, según reseña Luis Aboites Aguilar, en la obra citada sobre, *El agua de la nación...*, *op. cit.*, nota 27, p. 166.

<sup>31</sup> *Ibidem*, p. 166. Esta Ley señala Luis Aboites, "Dio facultades al gobierno federal para participar en la administración de los sistemas de agua potable y alcantarillado, por lo menos mientras corría el periodo de recuperación del crédito otorgado...".

<sup>32</sup> Reseña don Jorge Fernández Ruiz, que la idea de servicio público llegó a México con la Constitución Gaditana, aunque pasó desapercibida; en la Constitución de 1824, si bien no se emplea la locución, sí se refiere a varias actividades que hoy son reconocidas como servicios públicos —educación y correos—, siendo la Constitución de 1857, donde sí se emplea el término y en la de 1917, se utiliza la locución con diferentes significados. *Derecho administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa, 1995, pp. 24-26.

En 1990, se publica en el *Diario Oficial de la Federación*, la Declaratoria por la que se Suprime por Causa de Interés Público la Zona Federal del Cauce del Río Sonora, Localizado en un Tramo Cuyo Origen se Ubica del Kilómetro 0+313.55 debajo de la Cortina de la Presa Abelardo L. Rodríguez, hasta el Kilómetro 8+582.55, que Cruza la Ciudad de Hermosillo, Sonora; señalándose en el artículo 3o. que:

La supresión de que se trata no implica renuncia por parte de la Comisión Nacional del Agua de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos al cauce de la corriente, el cual deberá conservarse siempre con las características hidráulicas para permitir el paso de los escurrimientos, incluyendo los de carácter extraordinario y con sus accesos libres de obstrucción.

Como anécdota curiosa, durante los meses de noviembre y diciembre de 1994, la Presa Abelardo L. Rodríguez recibió aportaciones superiores a los 400 millones de m<sup>3</sup>, desfogándose gastos de hasta 120 m<sup>3</sup> por segundo, que se condujeron por el cauce del río Sonora aguas abajo de la presa hasta llegar al estero Tastiota, desembocando al mar un gasto muy pequeño por la trayectoria de casi 100 km, probándose entonces, después de muchos años que las aguas del río llegaban al mar de Cortés.

La Ley de Aguas Nacionales, es publicada en 1992 y su Reglamento en 1994. Dicha Ley tiene por objeto regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas propiedad de la nación, incluidas aquellas del subsuelo libremente alumbradas mediante obras artificiales, para que se reglamente su extracción, utilización y veda, conforme lo exija el interés público. En 1994 se reforma la citada Ley, destacándose en el articulado la estrategia de la descentralización de la gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica, a través de organismos de cuenca y de los consejos de cuenca, con participación de los tres órdenes de gobierno, de los usuarios del agua y de las organizaciones de la sociedad en la toma de decisiones y asunción de compromisos, en un esquema de desconcentración territorial, de un órgano desconcentrado como lo es la Comisión Nacional del Agua. La Comisión tiene por objeto ejercer las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia hídrica y constituirse como el órgano superior con carácter técnico, normativo y consultivo de la Federación, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico. Se or-

ganiza en dos modalidades, en los ámbitos nacional y regional hidrológico-administrativo, a través de sus organismos de cuenca. Sin embargo, a la fecha no se han publicado las normas reglamentarias a dicha reforma, solamente se han dado a conocer como proyectos en el Foro Mundial del Agua celebrado en México. Asimismo, las autoridades del agua informaron que aún no han celebrado ningún convenio de descentralización de funciones con los estados; que dicha estrategia está en proceso.

La Constitución establece en el artículo 73, fracción XVII, que corresponde al Congreso de la Unión dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, por lo tanto, es una

...facultad reservada al Congreso de la Unión y si la vinculamos con el párrafo quinto del artículo 27 constitucional y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ha definido como aguas nacionales: las corrientes que no sufren interrupción, es decir, que son perennes o permanentes, y las intermitentes, en su rama principal cuando atraviesen dos o más estados y como aguas de propiedad privada, las que no reúnen las condiciones que las leyes fijan para considerarlas propiedad de la nación y sobre las cuales los ribereños han acreditado sus derechos, aún cuando se refiere a aguas propiedad de la Federación, el término se equipara al de las aguas propiedad de la nación, de una manera limitativa y las demás aguas, es decir, las que no tienen ese carácter, se consideran propiedad particular o comunal, según sea la modalidad impuesta por el Estado.

Según relata la doctora Thalía Denton Navarrete en su trabajo de tesis doctoral, *El régimen jurídico del agua en México*.

En el artículo 28 constitucional, párrafo décimo, se establece que “el Estado, podrá en casos de interés general, concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación”.

En la Ley General de Bienes Nacionales, de 2004, se establece en el artículo 3o., cuáles son los bienes nacionales y en el artículo 6o., se dice que están sujetos al régimen de dominio público. Éstos son inalienables, imprescriptibles e inembargables y no estarán sujetos a acción reivindicatoria o de posesión definitiva o provisional o alguna otra por parte de terceros. Igualmente, se prescribe que las concesiones, permisos y autorizaciones sobre los bienes de dominio público de la Federación no crean derechos

reales; otorgan simplemente frente a la administración y sin perjuicio de terceros, el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes reglamentarias respectivas y el título de la concesión, el permiso o la autorización correspondiente.

El Código Civil Federal, en el capítulo V, relativo al dominio de las aguas, contempla en los artículos 933 al 937, que el dueño del predio en que exista una fuente natural, o que haya perforado un pozo brotante, hecho obras de captación de aguas subterráneas o construido aljibe o presas para captar las aguas fluviales, tiene derecho de disponer de esas aguas; pero si éstas pasan de una tierra a otra, su aprovechamiento se considerará de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones especiales que sobre el particular se dicten. Además, señala los diversos supuestos relativos a la perforación o realización de obras de captación de aguas subterráneas en su propiedad y a las servidumbres, reconociéndose que el uso y aprovechamiento de las aguas de dominio público se regirá por la ley especial respectiva. Al respecto, afirma Miguel Acosta Romero que estas disposiciones están derogadas, con la expedición de la Ley General de Aguas Nacionales.

### III. RESEÑA HISTÓRICA DEL RÉGIMEN DEL AGUA EN SONORA

#### 1. *Constituciones locales*

A partir del surgimiento del Estado federal mexicano, con el acta constitutiva y la Constitución de 1824, surgieron las entidades federativas, correspondiendo a Sonora formar parte del Estado de Occidente, que también incluía al hoy estado de Sinaloa, cuyo Congreso Constituyente aprobó, en 1825,<sup>33</sup> la Constitución Política del Estado Libre de Occidente, que comprende lo que antes se llamó intendencia y gobierno político de Sonora y Sinaloa. Dicha Constitución tuvo una vida breve, pues en 1830 el Congreso de la Unión acordó la separación, dando lugar a los estados de Sonora y de Sinaloa, respectivamente. Si bien no hay referencia expresa a la materia aguas, sí se le encomienda al municipio “cuidar de la

<sup>33</sup> Olea, Héctor R., *Sinaloa a través de sus Constituciones*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985, p. 37.

policía, de la salubridad y comodidad... cuidar de la construcción, reparación y limpieza de los caminos, calzadas, puentes, cárceles y todas las obras públicas de necesidad y beneficencia... promover la agricultura, el comercio, la industria, minería y cuanto conduzca al bien general de sus municipalidades...”.

El 7 de diciembre de 1831, el Congreso Constituyente del estado de Sonora aprobó su primera Constitución de carácter federalista,<sup>34</sup> y el 3 de diciembre de 1835, se publicaron las bases centralistas, desapareciendo la entidad y dando surgimiento al Departamento de Sonora; sin embargo, el 14 de marzo de 1838, se instaló en Arizpe el Congreso Extraordinario Federalista, apoyando el movimiento de José Urrea, —quien había estado en la terna que gobernaría el departamento y al no ser seleccionado, se levantó en armas, exigiendo el restablecimiento de la Constitución de 1824—; a fines de ese mismo año se retomó el centralismo, trasladándose los poderes a la ciudad de Ures; el centralismo continuó hasta 1846 y, restablecida la Federación, el 3 de enero de 1847, se reinstaló el Congreso local, el cual, con el carácter de Constituyente, expidió en mayo de 1848, la segunda Constitución del estado de Sonora, la cual estuvo en vigor hasta mayo de 1853, pasando por un periodo sin Legislativo, hasta llegar al Estatuto Orgánico del 22 de octubre de 1855, convocándose a un Congreso Constituyente en 1857, el cual se suspendió por el levantamiento a nivel nacional, seguido en Sonora por el Plan Tepupa. Al ser derrotados los insurrectos, se vuelve a reunir el Congreso Constituyente y aprueba la tercera Constitución, el 13 de febrero de 1861.<sup>35</sup> Dicha Constitución fue interrumpida por la invasión francesa en México en 1862, llegando los franceses a Guaymas en 1865. En 1867 se reinstala la Constitución de 1861, la cual fue reformada en 1872 y 1873, rigiendo hasta el Congreso Constituyente de 1917, que expidió la cuarta Constitución, que reforma la del 1o. de noviembre de 1872.

<sup>34</sup> En dicha Constitución se le confirieron facultades al Congreso para legislar sobre colonización, para aumentar y suprimir los partidos de que se componía el estado y para dictar leyes a fin de establecer el gobierno interior de los pueblos indígenas; asimismo, se estableció que correspondía a los ayuntamientos el gobierno económico, político e interior de los pueblos. Aragón Salcido, *op. cit.*, nota 11, p. 53.

<sup>35</sup> Corbalá Acuña, Manuel, *Sonora y sus Constituciones*, Sonora, Libros de México, 1972, p. 108.

A la fecha las reformas más profusas, fueron por un lado, en 1954,<sup>36</sup> que propiamente, significaron una nueva Constitución, pues se reformaron 97 artículos, se adicionaron 6 y se derogaron 7; la segunda fue en 1984, para adecuarse a las reformas constitucionales, destacando la relativa al régimen municipal, en la que se establecen constitucionalmente los servicios públicos a cargo del municipio, entre los que destacan el de agua potable, drenaje y alcantarillado y la de 1999, en relación también con la reforma municipal federal.

## 2. *La organización de la administración pública en el estado de Sonora, a partir de las leyes orgánicas*

En el marco de la administración pública, en Sonora se han expedido las leyes orgánicas para el gobierno y administración interior del estado de 1847, 1849, 1862, 1873, 1881, 1911 y 1919. En dichos ordenamientos se regulaban tanto la administración pública estatal como el régimen municipal, y es a partir de 1932, que se expide la primera Ley Orgánica de Administración Municipal. En el ámbito estatal, después de 1919 a la fecha, se han expedido las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo de: 1957, 1972, 1977, 1979, 1984 y 1985; ésta última ha sido modificada 18 veces. En el ámbito municipal, de 1932 a la fecha, se han expedido las leyes de 1984 y la actual de 2001, de gobierno y administración municipal. En los ordenamientos legales mencionados, de 1847 y 1849, no hay ninguna referencia en la organización administrativa estatal y municipal a la materia de aguas. Es en la Ley de 1862,<sup>37</sup> en la sección de los ayuntamientos, donde se señala como facultades y atribuciones de éstos la de: “cuidar de la disecación de los pantanos, de dar corriente a las aguas estancadas e insalubres... [y de] arreglar, conformándose con las leyes y reglamentos, el disfrute de los pastos, aguas y demás aprovechamientos del común”.

<sup>36</sup> Aragón Salcido, María Inés, *La Constitución Política del Estado de Sonora de 1917 y sus reformas. Marco histórico-constitucional*, México, ISAP, p. 16.

<sup>37</sup> Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, *Leyes orgánicas el Poder Ejecutivo del Estado de Sonora (1847-1911)*, México, ISAP, 1997, p. 49.



Disposiciones iguales aparecen en las leyes de 1873, 1881 y 1911, respectivamente.<sup>38</sup>

En la Ley de 1919, se establece en el artículo 58, fracción XXVIII, “la facultad de los ayuntamientos de reglamentar, fomentar y vigilar el ramo de las aguas destinadas al abastecimiento de la población, a fin de que el vecindario no sufra perjuicios por la escasez o mala calidad”.<sup>39</sup> Durante el gobierno de Rodolfo Elías Calles se crea el Departamento de Agua Potable, que había sido transferido por el municipio de Hermosillo, al estado.

En las diversas leyes del Poder Ejecutivo del estado de Sonora de 1957, 1972, 1977, 1979 y 1984,<sup>40</sup> se abordan aspectos relativos a los órganos competentes en la materia de aguas.

<sup>38</sup> Se comenta como una novedad de la legislatura de 1881-1883 “...un privilegio a J. P. Nouges para monopolizar durante diez años la apertura de «pozos artesianos», se aprobó un contrato entre el ayuntamiento de Hermosillo...”. Almada Bay, Ignacio y Medina Bustos, José Marcos, *Historia panorámica del Congreso del estado de Sonora, 1825-2000*, LVI Legislatura, México, Angema, 2001, p. 242.

<sup>39</sup> Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, Leyes orgánicas, *op. cit.*, nota 37, p. 36.

<sup>40</sup> En la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de 1957, se crea la Dirección General de Tierras, Aguas y Ganadería, correspondiéndole “...la irrigación de tierras por cuenta del estado en cooperación con la Federación o los particulares...”, y encargándole a la Dirección de Comunicaciones y Obras Públicas, la introducción de agua potable.

En la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de 1972 se le atribuye a la Secretaría de Gobierno la intervención que la ley respectiva señala, en el funcionamiento de las juntas de agua potable del medio rural y a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Asuntos Agrarios, “Fomentar las obras de irrigación, en cooperación con la Federación o con los particulares [y] manejar la operación del distrito de riego de Hermosillo y participar con la representación el ejecutivo en los distritos de riego federales”.

En la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de 1977, la Secretaría se transforma en la Dirección General de Fomento Agropecuario, a la que le correspondía fomentar la realización de obras de pequeña irrigación.

En la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de 1979, la Dirección se transforma en Secretaria de Fomento Agropecuario y le corresponde la misma atribución de obras de pequeña irrigación.

En la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de 1984, a la Secretaría de Fomento Agrícola y Asuntos Agrarios le corresponde coordinar la participación estatal en los comités directivos de los distritos de riego y de temporal que funcionen en el estado y vigilar el cumplimiento de la Ley de Aguas del Estado de Sonora de 1944.

### 3. *Disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos, en materia de aguas en el estado de Sonora*

De la revisión del ordenamiento jurídico administrativo encontramos en 1840 el Reglamento de Policía para el Gobierno Interior del Departamento de Sonora, en el que “se reglamenta el uso el agua del común, en cuanto a la limpieza de las mismas la construcción, cuidado de las acequias, la distribución entre los labradores”<sup>41</sup> y en 1843 el Reglamento Económico para la Distribución y Conservación de las Aguas en los Pueblos de Sonora, en el que se consideraba que todos tenían derecho al uso del agua, y avanzaba en especificar los mecanismos para definir el orden en que se tendría acceso al agua para riego; además, establecía el nombramiento de comisionados de agua, que serían los encargados de garantizar que se aplicaran los acuerdos tomados por los labradores con respecto a la distribución el agua;<sup>42</sup> se comenta que estuvo en vigor hasta 1918, con reformas en 1880, para aclarar el mecanismo de elección del comisionado y en 1918, a fin de facultar al gobernador para nombrar a los inspectores de aguas (los cuales tienen su antecedente en la recopilación de las Leyes de Indias, Ley 63, título 2, libro III ).<sup>43</sup> También resulta interesante comentar que en la producción legislativa de las legislaturas de principio de siglo XX se expidieron varios decretos para aprobar la celebración de contratos de obra pública —distribución de agua por cañería— entre los ayuntamientos y particulares o el Ejecutivo del estado y particulares.<sup>44</sup>

En la historia de Sonora resalta el diferendo entre el presidente de la República, Venustiano Carranza, y el gobernador Adolfo de la Huerta, sobre la jurisdicción de las aguas del río Sonora, el cual se manifestó en contra de la declaratoria nacional, en 1919, del citado río, que motivó un mensaje en el que solicitaba la reconsideración de dicha decisión y se apoyaba en la propuesta de los ayuntamientos<sup>45</sup> que argumentaban su

<sup>41</sup> Almada Bay, Ignacio, *op. cit.*, nota 38, p. 178.

<sup>42</sup> *Ibidem*, pp. 160 y 178.

<sup>43</sup> Serra Rojas, *op. cit.*, nota 16, p. 197.

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 260.

<sup>45</sup> En la compilación que hacen Aboites Aguilar, Luis y Estrada Tena, Valeria, *Del agua municipal. Materiales para una historia de los municipios de México, 1901-1945*, reúnen la documentación relativa a 38 municipios en el que tuvo lugar un proceso de desplazamiento de facultades de las autoridades municipales en beneficio del gobierno fede-

desacuerdo con la federalización del río. Así, cuando Adolfo de la Huerta asume interinamente la presidencia de la República a la muerte Carranza, el 8 de agosto de 1920, se declaran de nuevo de jurisdicción local las aguas del río Sonora.

En el periodo comprendido de 1918 a 1930, encontramos varios acuerdos que autorizan al Ejecutivo del estado para que celebre contratos sobre aprovechamiento de aguas del río de San Miguel de Horcasitas y del río Sonora; a los ayuntamientos para que celebren contratos con particulares, para el abastecimiento de agua de los servicios públicos dependientes de los municipios, así como para la conexión del drenaje.

En 1921, se expide la Ley que faculta al Ejecutivo del estado para aplicar en esta entidad las leyes federales vigentes sobre concesiones de agua. En 1930 se publica la Ley de Aguas para el Estado de Sonora y en 1933 se publica una nueva ley en la materia. En 1934 se publica la Ley que Reglamenta los Servicios de Agua Potable y Drenaje de la Ciudad de Hermosillo, Sonora.

A partir de 1937, aparecen diversas leyes que aprueban contratos de crédito inmobiliario entre algunos ayuntamientos y el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., de la ciudad de México, para el abastecimiento de agua potable.

En 1944, se publica la Ley de Aguas del Estado de Sonora y en 1945, se suscribe el convenio entre el gobierno federal y el gobierno del estado para la construcción en cooperación de la presa de almacenamiento de Hermosillo y obras complementarias de riego.<sup>46</sup> En la Ley de Aguas se regulan las aguas de jurisdicción estatal, y son todas las existentes dentro de su territorio, siempre que no estén comprendidas en alguno de los casos que señala el artículo 27 constitucional. También prescribe que son de jurisdicción del estado de Sonora, los vasos de los lagos y lagunas y los cauces y las riberas de las corrientes, cuando sus aguas no sean de propiedad nacional. Dichas aguas podrán ser aprovechadas libremente

ral, a partir de que la Constitución estableció en el artículo 27 la propiedad originaria de la nación en las tierras y aguas.

<sup>46</sup> Apunta Moreno Vásquez, José Luis en su obra, *Por abajo del agua, sobreexplotación y agotamiento del acuífero de la costa de Hermosillo, 1945-2005*, en el capítulo III, “El parteaguas tecnológico y productivo: La presa Rodríguez y los pozos profundos, que con motivo de la obra, se expidieron bonos para la financiación de la misma, se creó la Junta Local de Irrigación el Estado y la integración de una sociedad de usuarios”. Publicada por el Colegio de Sonora, 2006, p. 135.

por sus propietarios, pero cuando colinden con varias fincas o pasen de una propiedad a otra, su uso y aprovechamiento queda sujeto a las disposiciones de esta Ley.

El Código Civil para el Estado Libre y Soberano de Sonora, publicado en 1949, en el capítulo V, título IV, libro tercero, relativo al dominio de las aguas, contempla, en los artículos 931 al 940, disposiciones similares a las que mencionamos en el apartado del Código Civil Federal. Es aplicable al respecto el comentario de Miguel Acosta Romero, es decir, que dichas normas están derogadas; en Sonora, sería por la expedición de la Ley que Regula los Bienes de Dominio Público del Estado y la Ley de Gobierno y Administración Municipal, que hace lo propio, en el ámbito municipal.

De 1945 hasta 1959, aparecen aprobados una serie de reglamentos para los servicios de agua potable de distintos municipios: San Luis Río Colorado, Nogales, Hermosillo, ciudad Obregón, Agua Prieta, Navojoa, Álamos. Destaca el de Distribución de las Aguas y Manejo del Sistema de Riego de Hermosillo y el Decreto que Aprueba el Convenio y el Contrato Celebrados entre la Empresa The Cananea Consolidated Copper Company, S. A., y el H. Consejo Municipal de aquel lugar por un término de cincuenta años, a partir del día 15 de julio de 1952, para el abastecimiento de agua potable de dicha población.

A partir de 1959, aparecen varios decretos que aprueban las tarifas a que deberán quedar sujetos los usuarios del agua potable y drenaje de la población de varios municipios, entre otros: Pitiquito, Santa Ana, Magdalena, Caborca y Ures. También aparecen los convenios de cooperación para la ejecución de obras de agua potable en diversas poblaciones. Asimismo, las autorizaciones al gobierno del estado para avalar créditos a cargo de las juntas federales de agua potable y alcantarillado de Guaymas, Sonora.

En 1969, se aprueba la Ley para el Abastecimiento de Agua Potable y el Alcantarillado en el Medio Rural. Surgen los organismos descentralizados, como juntas administradoras de los servicios de agua potable y alcantarillado de los municipios de San Luis Colorado y de Nacoziari de García, en 1975. En 1976, se publica el Decreto que Aprueba el Contrato Celebrado por el C. Gobernador del Estado con la Empresa Paraestatal Denominada “Servicio de Agua y Drenaje de Nuevo Guaymas, S. A.” para la Construcción, Instalación y Explotación de los Nuevos Servicios de Agua Potable y Alcantarillado de la Comisaría y el Fondo Legal de

Nuevo Guaymas, Correspondiéndole al Congreso decretar las tarifas que deberán pagar los usuarios de la empresa paraestatal “Servicios de Agua y Drenaje de Nuevo Guaymas S. A.”.

En 1981, se expiden la Ley que Crea el Sistema Estatal de Agua Potable de Sonora, como un organismo descentralizado, con domicilio en Hermosillo, Sonora y la Ley para Regular la Prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en el Estado de Sonora. En 1984 se crea la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sonora y se fijan las tarifas y derechos de conexión para los servicios de agua potable y alcantarillado en las localidades administradas por la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del estado de Sonora. En la exposición de motivos de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sonora de 1984, se explica que había una gran diversidad de organismos que prestaban los servicios de agua potable y alcantarillado, desde las juntas federales, las juntas pro instrucción, juntas rurales administradoras, las juntas administradoras de servicios, el ayuntamiento de Cajeme, Compañía Minera de Cananea y San Carlos Nuevo Guaymas, mencionándose el acuerdo presidencial del 29 de octubre de 1980 y el Convenio por el cual la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, hizo entrega al gobierno del estado de 189 sistemas de agua potable y alcantarillado en 21 municipios.<sup>47</sup>

La Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Sonora, fue publicada en 1992, con reformas en 1992 y en 1994, y en ella se mantiene la Comisión de Agua Potable.

Por otro lado, y en virtud de la reforma al artículo 115 constitucional, en 1999, en la que se precisa que los ayuntamientos tendrán a su cargo las funciones y servicios que se mencionan en la fracción III, entre los que se menciona el agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, se reformó la Constitución local y se expidió una nueva Ley de Gobierno y Administración Municipal, en la que se establecen las diversas formas de prestación de los servicios públicos y, como nota distintiva, se prescribe que corresponde al Congreso aprobar las tarifas de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. Se inicia entonces un proceso de descentralización de los servicios que estaban a cargo de la Comisión de Agua Potable, con base en los convenios que se habían suscrito por los ayuntamientos desde 1984, con el gobierno

<sup>47</sup> Reforma a los títulos cuarto y quinto de la Constitución general de la República 1983-1984, Gobierno del Estado de Sonora, pp. 470 y 471.

del estado, quedando actualmente solamente dos municipios pendientes de reasumir la prestación de los servicios.

#### IV. EL SISTEMA DE REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, CASO SONORA

México instauro la forma federal, después de un largo periodo de coloniaje y un proceloso movimiento de independencia; sus referentes fueron la Constitución norteamericana de 1787 y la Constitución de Cádiz de 1812. Dice don Emilio O. Rabasa ante los diversos comentarios de la adopción del modelo “lo fundamental fue cómo aquéllos primeros constituyentes lograron transplantar a su medio lo más adelantado del pensamiento liberal del siglo XVIII y lo mejor de las doctrinas constitucionales de su época”.<sup>48</sup>

Explica Enrique Quiroz Acosta, que si bien el sistema mexicano se inspira en la décima enmienda, que establece: “...Los poderes que la Constitución no delega a los Estados Unidos ni prohíbe a los estados, quedan reservados a los estados respectivamente o al pueblo”; existe una diferencia de fondo, al señalarse en el artículo 124 lo siguiente: “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados”.<sup>49</sup>

Dice Enrique Aguirre Saldívar, que “el federalismo implica la distribución del poder a través de la coexistencia tanto de diversos ordenamientos jurídicos integrados en un sistema, como de niveles de gobierno autónomos, pero asociados, que deben atender coordinadamente distintas materias”;<sup>50</sup> por ello, la importancia del equilibrio de distribución de competencias entre los órdenes federal, estatal y municipal.

Comentan los autores de derecho constitucional que hay diversas clasificaciones y tipos de facultades, señalan las facultades: expresas o explícitas, exclusivas, implícitas, concurrentes, coincidentes, coexistentes, residuales y

<sup>48</sup> Rabasa, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 16.

<sup>49</sup> Quiroz Acosta, Enrique, *Lecciones de derecho constitucional*, México, Porrúa, 1999, p. 216.

<sup>50</sup> Aguirre Saldívar, Enrique, *Los retos del derecho público en materia de federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 117.

de auxilio,<sup>51</sup> conceptos que se agregan para los efectos de llevar a cabo la revisión de las facultades de los estados en la materia de aguas nacionales, sin dejar de apuntar que la distribución de competencias, no es asunto fácil ni claro, sino espinoso y de difícil manejo, según Jorge Carpizo.

Por otro lado, en el estado unitario, según comenta Andrés Serra Rojas, “se forma un poder central, sin autonomía para las partes o regiones que lo componen y es el único que regula toda la organización y acción de un poder único, que unifica y coordina a todas las demás entidades públicas y privadas”.<sup>52</sup> En otras palabras, dice Ignacio Burgoa,

...en un estado unitario no existe la dualidad de ámbitos competenciales en lo que a función legislativa concierne, sino una unidad legal... Por cuanto a la función administrativa los gobernantes de las divisiones político-territoriales en que se organiza el estado unitario, dependen del Ejecutivo

<sup>51</sup> Facultades expresas: “son aquellas facultades literalmente encomendadas por la Constitución a uno o varios órganos de gobierno”, también llamadas explícitas; facultades exclusivas: “son atribuidas únicamente a un determinado órgano de gobierno, sin que sean compartidas con otro u otros organismos”; es importante destacar que competen al gobierno federal, “pero «en su carácter de representante de la nación» y no como orden coextenso al local”; las facultades implícitas: no son autónomas, ya que dependen de una facultad principal; es decir, existe una subordinación evidente de una facultad implícita a una explícita (sin la explícita no existiría la implícita); las facultades concurrentes: no están consagradas por la Constitución norteamericana sino por la jurisprudencia y la doctrina. Funcionan como facultades para los estados cuando la Federación no las ha ejercido; en México, no existen las facultades concurrentes: en el sentido norteamericano. Lo que en México existe son las facultades coincidentes y “son aquellas que en forma simultánea ejercen la Federación y las entidades federativas”, “...son una excepción a la regla del artículo 124 constitucional, o constituyen excepciones a la regla de distribución de competencias del mismo artículo”. Facultades coexistentes: también identificadas como coincidentes, porque una parte compete a la Federación y la otra a las entidades federativas, donde el Congreso de la Unión se encarga del ámbito nacional y las Legislaturas estatales del aspecto local. Facultades de Auxilio: “son aquellas en que un nivel de gobierno sin estar facultado para ello, actúa circunstancialmente en ayuda de la autoridad competente”. Facultades residuales: “son las facultades reservadas a los estados miembros de la Federación”. Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, p. 99; Aguirre Saldívar, Enrique, *op. cit.*, nota 50, pp. 122-125, 127 y 128; Quiroz Acosta, Enrique, *op. cit.*, nota 49, pp. 217-220; Tena Ramírez, Felipe, *op. cit.*, pp. 121-123.

<sup>52</sup> Serra Rojas, Andrés, *Ciencia política*, México, Porrúa, 1980, p. 618.

vo central, sin que ellos deriven su investidura de ninguna elección popular directa o indirecta.<sup>53</sup>

En este contexto, nos situamos en nuestra historia constitucional y retomamos las diversas Constituciones que hemos tenido, partiendo de la Constitución de 1824, pasando por las centralistas de 1836 y 1843, y la de 1857, hasta la de 1919, correlacionándolas con las Constituciones que han existido en el estado, desde el surgimiento del Estado Libre de Occidente en 1825, del cual Sonora formó parte junto con Sinaloa, su desprendimiento y surgimiento en 1831, como Estado Libre y Soberano de Sonora, hasta la Constitución actual, que data de 1917. Interesa ver el sistema de reparto de competencias entre los ámbitos de gobierno federal, estatal y municipal en la materia de aguas. En este orden, tomaremos las Constituciones como ejes para articular la legislación del estado de Sonora, examinando específicamente, la materia de aguas y los órdenes de gobierno que intervinieron en la administración de las mismas.

#### A. *Constitución federal de 1824*

Como podemos apreciar, en el artículo 50, fracción II, relativo a facultades del Congreso general, se desprende que tanto la Federación como los estados podían legislar en la materia de caminos y canales. En esa época formábamos parte del Estado Libre de Occidente, y las Constituciones locales establecían las disposiciones en el marco de la distribución de competencias que la Constitución federal hacía. En cuanto a las facultades relativas a la apertura de caminos y canales o su mejora, según Tena Ramírez serían coexistentes, porque en cada materia hay una zona reservada exclusivamente a la Federación y otra a los estados. En consecuencia, los estados legislaban en la materia. La misma situación prevaleció en la Constitución de Sonora de 1831, debiéndose hacer mención especial de la aplicación de las disposiciones de la Constitución gaditana, en defecto de disposiciones federales.

<sup>53</sup> Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1982, p. 370.



*B. Las Siete Leyes Constitucionales de 1836  
y las Bases Orgánicas de 1843*

Ambas Constituciones de corte centralista, no contienen ninguna disposición con referencia al tema del agua. Sin embargo, la legislatura local de 1834-1836, declaró comunes todas las fuentes de agua del estado y, en consecuencia, debían repartirse proporcionalmente con arreglo al tamaño y escasez a todas las tierras. Un aspecto relevante fue la instalación en 1838, del Congreso Extraordinario Federalista, en Ures y el movimiento en armas exigiendo el restablecimiento de la Constitución de 1824, aunque efímero, no deja de ser una anécdota constitucional. Igualmente, es interesante reseñar que en 1840, se expide el Reglamento de Policía para el Gobierno Interior del Departamento de Sonora, en el que “se reglamenta el uso el agua del común, en cuanto a la limpieza de las mismas, la construcción, cuidado de las acequias, la distribución entre los labradores”. De esta manera, podemos señalar que al estar en vigor el modelo centralista, los departamentos representados por sus juntas departamentales, sólo tenían facultades para iniciar leyes ante la Cámara de Diputados; de ahí, la observación de que fue a través de reglamentos del gobernador como el departamento distribuía la competencia entre él y los municipios.

*C. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857*

De corte liberal, en ella no hay disposición expresa en el artículo 27 respecto de la propiedad de las aguas, sí se establece que la propiedad de las personas no puede ser ocupada sin su consentimiento, sino por causa de utilidad pública y previa indemnización. Resalta la federalización de la materia sobre terrenos baldíos.

De los diversos ordenamientos federales que se expidieron, destacan las leyes de Colonización y sobre Baldíos de 1883 y la Ley de 1894, que constituyen la adopción en la legislación mexicana del concepto romanista de propiedad. Igualmente, la Ley sobre Vías de Comunicación de 1888 y sus correlativas de 1894, 1895 y 1896; la Ley sobre Aprovechamiento de Aguas Federales, de 1894, en la cual se faculta al Poder Ejecutivo Federal para que otorgue concesiones a particulares sobre el aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, en riegos y en la industria

y la de 1896, en la que se revalida por una sola vez las concesiones que los estados hubieran otorgado a particulares para utilizar aguas de jurisdicción federal. Asimismo, sobresale en el Código Civil de 1870, la catalogación de las aguas como bienes de propiedad de la nación y de uso común y la regulación del uso y concesión a particulares de las mismas; en el Código de 1884, se suprime la catalogación, por ser materia de una ley administrativa y no del Código Civil, concretándose entonces a los bienes de uso común. Así, en la Ley sobre el Régimen y Clasificación de Bienes Federales de 1902, se cataloga en forma detallada la propiedad con respecto a las aguas, sus usos, sus características de inalienabilidad e imprescriptibilidad como propiedad de la nación y el establecimiento de la competencia entre las secretarías, respecto a la administración de las aguas.<sup>54</sup>

En 1908 se reforma la Constitución, a fin de facultar al Congreso de la Unión para determinar cuáles eran las aguas de jurisdicción federal, así como para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas. En consecuencia, se expide la Ley sobre Aprovechamiento de Aguas y Jurisdicción Federal de 1910, la que contempla la clasificación de las aguas, destacando la situación de las mismas cuando pasaran de un estado a otro, o de un territorio o un estado a otro o del Distrito Federal a un estado o territorio.

Respecto del estado de Sonora, se convoca a un Congreso Constituyente en 1857, el cual se suspendió por el levantamiento a nivel nacional seguido en Sonora, que al ser derrotados los insurrectos, se vuelve a reunir y aprueba la tercera Constitución de 1861, la cual fue interrumpida por la invasión francesa a México en 1862 y, finalmente, en 1867 se reinstala la Constitución de 1861, la cual fue reformada en 1872 y 1873, rigiendo hasta el Congreso Constituyente de 1917, que expidió la cuarta Constitución, la cual reforma a la del 1o. de noviembre de 1872.

Por lo que hace a la legislación, es en la Ley de Gobierno y Administración Interior del Estado de 1862, y las subsecuentes leyes de 1873, 1881 y 1911, donde se señala que compete a los ayuntamientos cuidar de la disecación de los pantanos, de dar corriente a las aguas estancadas e insalubres y de arreglar, el disfrute de los pastos, aguas y demás aprovechamientos del común. Se apunta que el Reglamento Económico para la Distribución y Conservación de las Aguas en los Pueblos de Sonora de

<sup>54</sup> Acosta Romero, *op. cit.*, nota 10, pp. 339 y 340.

1843, estuvo en vigor hasta 1918, con reformas en 1880, para aclarar el mecanismo de elección del comisionado y en 1918, a fin de facultar al gobernador para nombrar a los inspectores de aguas.

En la historia de Sonora resalta el diferendo entre Venustiano Carranza, presidente de la República, y el gobernador Adolfo de la Huerta, sobre la jurisdicción de las aguas del río Sonora; para finalmente, en 1994 probarse que las aguas llegaron al mar.

Lo relevante en esta etapa, es el reconocimiento de que había dos jurisdicciones en materia de aguas: federal y estatal. Por lo tanto, podemos considerar que en materia de aguas nacionales, se trata de facultades coexistentes o coincidentes.

#### *D. Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*

Ésta superó la propuesta de Venustiano Carranza, dando lugar al artículo 27 constitucional, en el cual se da un giro, y se regresa a la legislación colonial, estableciendo el principio de que la propiedad de las tierras y aguas del territorio corresponde a la nación originariamente. Entre las 16 reformas al artículo 27, en relación con el tema del agua, destaca, fundamentalmente, la publicada en 1945, que reforma el párrafo quinto, pues ensanchó el alcance de las aguas nacionales, al incluir las aguas subterráneas, de esta forma se reservaron o federalizaron las mismas, eliminando a los estados en su administración.

En el periodo comprendido de 1918 a 1930, encontramos varios acuerdos sobre aprovechamiento de aguas del río de San Miguel de Horcasitas y del río Sonora, lo que nos permite advertir que el estado ejercía jurisdicción en el río Sonora y disponía de las aguas del río San Miguel que era propiedad nacional y además, de que los ayuntamientos, a través de la figura de los contratos, concesionaban la prestación de los servicios de agua potable y drenaje.

De 1945 hasta 1959, aparecen aprobados una serie de reglamentos para los servicios de agua potable de distintos municipios, destacando el que aprueba el contrato celebrado entre la empresa The Cananea Consolidated Copper Company, S. A., y el municipio de Cananea por un término de cincuenta años, para el abastecimiento de agua potable de dicha población. A partir de 1959, las tarifas se aprueban por el Congreso del estado.

Desde 1981 hasta la fecha, se mantienen en el ámbito estatal, la Comisión de Agua Potable y la Comisión Estatal del Agua, como organismos descentralizados.

Sobresale en este periodo la reforma al artículo 115 de la Constitución federal, que viene a establecer que el municipio tiene a su cargo el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, apartándose de la fórmula clásica de reparto de competencias entre la Federación y los estados miembros; pero lo significativo es que repartió facultades que no estaban en el artículo 73 de la carta magna, como pertenecientes de la Federación.

## V. CONCLUSIONES

1. La breve reseña histórica del régimen de las aguas en la época colonial, muestran como titular a los reyes de España, quienes habían adquirido su derecho por la Bula de Alejandro VI, del 4 de mayo de 1493. Además, durante la Colonia, el régimen de las aguas estuvo sujeto al derecho público y subsistió la clasificación peninsular de aguas públicas y privadas.

2. México instaura la forma federal en 1824, después de un largo periodo de coloniaje; sus referentes fueron la Constitución norteamericana de 1787 y la Constitución de Cádiz de 1812. Del examen somero de las Constituciones como ejes y su articulación con la legislación del estado de Sonora, puntualizamos lo siguiente:

- Constitución Federal de 1824. La Federación y los estados podían legislar en la materia de caminos y canales o su mejora, destacando la aplicación de la Constitución gaditana ante la ausencia de normas en la Constitución Federal. En la época del federalismo dual o clásico, encontramos facultades coexistentes entre la Federación y las entidades federativas.
- Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843. Ambas Constituciones de corte centralista, no contienen ninguna disposición con referencia al tema del agua. Sin embargo, el departamento, que carecía de facultades legislativas, expide el Reglamento de Policía para el Gobierno Interior del Departamento de Sonora, en el que “se reglamenta el uso el agua del común, en cuanto a la limpieza de las mismas la construcción, cuidado de las

acequias, la distribución entre los labradores”. Así fue como durante el modelo centralista, los departamentos se atribuyeron la competencia en materia de aguas.

- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857. No contempla ninguna disposición en el artículo 27 respecto de la propiedad de las aguas. De los diversos ordenamientos federales que se expidieron destacan: la Ley sobre Vías de Comunicación de 1888 y sus correlativas de 1894, 1895, 1896; la Ley sobre Aprovechamiento de Aguas Federales de 1894, y la de 1896. Asimismo, sobresale en los códigos civiles de 1870 y 1884, la catalogación de las aguas como bienes de propiedad de la nación y de uso común. En 1902, se señalan los usos, características de inalienabilidad e imprescriptibilidad de las aguas como propiedad de la nación y la distribución de competencia entre las secretarías, respecto a la administración de las mismas. Y, en 1908, se faculta al Congreso de la Unión para determinar cuáles eran las aguas de jurisdicción federal, así como para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las mismas. En consecuencia, en la ley de 1910, se establece la jurisdicción federal y la clasificación de las aguas.

En Sonora, el sistema federal se reinstaura hasta 1861, cuando se aprueba la Constitución, interrumpida por la invasión francesa a México en 1862 y, finalmente, en 1867 se reinstala la Constitución de 1861, la cual fue reformada en 1872 y 1873, rigiendo hasta el Congreso Constituyente de 1917, que expidió la cuarta Constitución, que reformó a la de 1o. de noviembre de 1872. En la legislación de gobierno y administración interior del estado de 1862, y las subsecuentes leyes de 1873, 1881 y 1911, es en donde se establece que compete a los ayuntamientos el disfrute de los pastos, aguas y demás aprovechamientos del común. Lo relevante en esta etapa, es que el aprovechamiento de las aguas nacionales, es facultad coexistente o coincidente entre la Federación y los estados, con participación de los municipios.

- Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. Se plasma el principio de que a la nación corresponde originariamente la propiedad de las tierras y aguas del territorio. Entre las 16 reformas al artículo 27, destaca la de 1945, que reforma el párrafo quinto, ampliando el alcance de las aguas nacionales, al incluir las

aguas subterráneas; de esta forma se reservaron a la Federación o federalizaron, excluyendo de las mismas, a los estados.

Sobresale en este periodo la reforma de 1983 al artículo 115 de la Constitución federal, que viene a establecer que el municipio tiene a su cargo el servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales, apartándose de esta manera de la fórmula clásica de reparto de competencias entre la Federación y los estados miembros plasmado en el artículo 124 constitucional, pero lo significativo es que la Federación repartió una facultad que originariamente no era suya, pero que sí había estado a cargo de los municipios desde el surgimiento del federalismo.

Otro aspecto relevante fue el surgimiento de las facultades concurrentes o coincidentes, tema emblemático, pero que ha venido transitando en el hoy denominado federalismo cooperativo, ya que recientemente la pesca y la acuicultura se han declarado concurrentes entre la Federación, estados y municipios. Queda para la agenda proponer la concurrencia de las aguas nacionales entre la Federación, los estados y los municipios.

La reflexión final, es que federalismo *versus* el centralismo, desde lo local, evidencia la preocupación que ha existido en las autoridades locales y municipales, pues con facultades o sin ellas se las ingeniaron para atender la problemática del agua en sus comunidades. Del siglo XIX y hasta mediados del XX con un federalismo dual o en sus momentos históricos, estado unitario o centralismo, los estados expidieron leyes o reglamentos; por ende, ejercían jurisdicción y competencia en las aguas (superficiales y subterráneas), no sólo de jurisdicción local, sino federal. A partir de la reforma constitucional al párrafo quinto del artículo 27, en 1945, se retrocede en el sistema de reparto de competencias, centralizándose en el gobierno federal; no obstante, algunos estados siguieron manteniendo su legislación en materia de aguas, como ha sido la Ley de Aguas del Estado de Sonora de 1944.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ABOITES AGUILAR, Luis, *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, México, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1998.

————— y ESTRADA TENA, Valeria, *Del agua municipal al agua nacional. Materiales para una historia de los municipios en México*

- 1901-1945, México, Comisión Nacional del Agua-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 2004.
- , *Boletín del Archivo Histórico del Agua*, año 4, núm. 11, septiembre-diciembre de 1997.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, *Segundo curso de derecho administrativo*, 2a. ed., México, Porrúa, 1993.
- AGUIRRE SALDÍVAR, Enrique, *Los retos del derecho público en materia de federalismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997.
- ALMADA BAY, Ignacio y MEDINA BUSTOS, José Marcos, *Historia panorámica del Congreso del estado de Sonora, 1825-2000*, México, Angema, 2001.
- ARAGÓN SALCIDO, María Inés, *Algunas consideraciones sobre el fundo legal en Sonora*, México, ISAP, 1998.
- , *El municipio en México, ¿bases normativas o reglamentos autónomos*, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal-ISAP, 1998.
- *et al.*, *La administración pública del estado de Sonora, 1917-1991*, México, ISAP, 1995.
- BURGOA, Ignacio, *Derecho constitucional*, 4a. ed., México, Porrúa, 1982.
- CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967.
- CORBALÁ ACUÑA, Manuel, *Sonora y sus Constituciones*, Sonora, Libros de México, 1972.
- MEYER, Michael C., *El agua en el suroeste hispánico*, México, Instituto Mexicano del Agua-CIESAS, 1997.
- DENTON NAVARRETE, Thalía, *El régimen jurídico del agua en México*, tesis doctoral, México, 2006.
- DÍAZ Y DÍAZ, Martín, “Las reformas al artículo 27 Constitucional”, *La modernización del derecho constitucional mexicano*, UNAM, México, 1994.
- FARÍAS, Urbano, *Derecho mexicano de aguas nacionales*, México, Porrúa, 1993.

- FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *Derecho administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa, 1995.
- FERRER MUÑOZ, Manuel, *La Constitución de Cádiz y su aplicación en la Nueva España*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- FRAGA, Gabino, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 2001.
- GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA, *Marco legislativo y reglamentario de Sonora*, Sonora, septiembre 1917-julio 1991.
- GONZÁLEZ CABRERA, María de Lourdes, “Río Sonora, ¿propiedad estatal o federal?”, *Boletín del Archivo Histórico del Agua*, año 4, núm. 11, septiembre-diciembre de 1997.
- , *Reforma a los títulos cuarto y quinto de la Constitución general de la República 1983-1984*, Sonora, Gobierno el Estado de Sonora, 1984.
- HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, María de Lourdes, “Aspectos legales del agua en México y su impacto en el agua subterránea”, *Revista Regiones y Desarrollo Sustentable*, año II, Colegio de Tlaxcala.
- MORENO VÁSQUEZ, José Luis, *Por abajo del agua, sobreexplotación y agotamiento del acuífero de la costa de Hermosillo, 1945-2005*, Sonora, Colegio de Sonora, 2006.
- OLEA, Héctor R., *Sinaloa a través de sus Constituciones*, México, UNAM, 1985.
- PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SONORA, *Leyes orgánicas del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora (1847-1911)*, Sonora, ISAP, 1997.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos Francisco, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1995.
- RABASA, Emilio O., *Historia de las Constituciones mexicanas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- RENDÓN HUERTA, Teresita, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1985.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho administrativo, segundo curso*, 12a. ed., México, Porrúa, 1996.
- , *Ciencia política*, México, Porrúa, 1980.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 31a. ed., México, Porrúa, 1997.
- , *Leyes fundamentales de México, 1808-1982*, 11a. ed., México, Porrúa, 1982.