

CAPÍTULO SEGUNDO

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS EN MATERIA DE AGUAS POSTERIORES A LA INDEPENDENCIA DE MÉXICO

I. EVOLUCIÓN DE LAS LEYES DE AGUAS APROBADAS CON POSTERIORIDAD A LA INDEPENDENCIA DE MÉXICO

Las leyes e instituciones van evolucionando de acuerdo con las necesidades impuestas por la naturaleza y el hombre. A continuación veremos cómo fueron surgiendo las leyes en México; por ejemplo, en el momento en que se requirió apoyar la producción agrícola, se expidió una ley acerca de la irrigación en 1926; en el momento que surgieron conflictos entre los usuarios se expidió la Ley de Aguas Propiedad Nacional en 1934; cuando surge una sobreexplotación de las fuentes subterráneas surge una ley en 1956, y así sucesivamente.⁹

La Ley sobre Vías Generales de Comunicación de 1888 se puede decir que constituye el primer esfuerzo legislativo que regula el aprovechamiento de aguas por concesión. Más adelante, en 1910, se promulga la Ley sobre Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal, y su reglamento en 1911, como veremos a continuación.

II. LEY FEDERAL DE AGUAS DE 1910

La sequía¹⁰ fue el gran detonador de la guerra de independencia, como también lo fue de la Revolución de 1910, después de varios años de estar

⁹ Ortiz Rendón, G. *et al.*, *La política hidráulica mexicana, apoyada en su legislación e instituciones. Avances y retrocesos*, México, Fondo de Educación Ambiental, 2004.

¹⁰ Como mencionamos con anterioridad, la guerra de independencia de México iniciada por don Miguel Hidalgo tuvo un gran éxito debido a la sequía prolongada que azotó ferozmente al bajío tres años antes de la noche del 16 de septiembre de 1810. Nos podemos preguntar por qué razón Hidalgo pudo reunir a un ejército de 80,000 indios armados con palos y machetes. Pocos historiadores han vinculado el hambre a la feroz

arraigada en el campo mexicano fue necesario crear una Ley Federal de Aguas de 1910, promulgada el 13 de diciembre, para poner en circulación una mayor cantidad de agua, quitándole poder a las autoridades locales y centralizando el recurso en el gobierno federal con el fin de asegurar la soberanía del Estado frente a los particulares, y con base en argumentos que señalaban a la organización republicana como una expresión del interés común. Al entrar en vigor, resolvió varios problemas que se suscitaron en algunas partes del país, entre los más importantes el del río Nazas.¹¹

sequía que azotaba a México ya desde 1807. Se pasaron tres años continuos sin lluvias y sin agua. Fueron tres años de insufribles padecimientos; tres años de muertes infantiles y de animales fallecidos por la sed; tres años de enfermedades, angustia e impotencia, de pozos secos sin comida ni para hombres ni para el ganado; tres años de desempleo y migración desesperada. Por lo tanto, se podían reunir en estas condiciones a 8,000 u 80,000 o 180,000 campesinos muertos de hambre deseosos de un cambio de donde viniera y como se diera. La sequía, la falta de lluvias y el suelo que ardía facilitaron la reunión de los hombres enardecidos alrededor del cura Hidalgo. La sequía de 1810 fue tan intensa que ni las plantas tipo cactus, denominadas “magueyes” soportaron la resequedad. La delincuencia antecedió a la revolución. Las cárceles se llenaron de campesinos famélicos y desesperados. La escasez de maíz disparó los precios agrícolas al infinito. El conflicto estaba planteado y no, desde luego, porque Napoleón hubiera invadido a España en mayo de 1808. El cura Hidalgo tardó dos años en reaccionar y se levantó en armas en septiembre de 1810 porque la sequía apenas estaba comenzando en 1808. Por todo esto, los ánimos de la población se desbordaron cuando las carencias se hicieron insufribles.

Si se entendiera que la sequía determinó en gran parte nuestro pasado, tomaríamos las medidas necesarias para evitar daños posteriores, y nos adelantáramos al futuro para impedir que la catástrofe se apodere de nuevo del destino de la nación, 1810, 1910, ¿2010? (Martín Moreno, F., *Sequía*, México, Grijalbo, 2004, p. 33).

¹¹ El río Nazas nace en la sierra de Durango, y parte de su curso sirve de límite entre los estados de Coahuila y Durango. A mediados del siglo XIX se inició en esta zona un proceso de reestructuración agraria. Con éste surgieron unos nuevos propietarios empresarios, los cuales requirieron de sus aguas para llevar a cabo su producción agrícola de algodón. Esto trajo también la construcción de canales y presas en la parte alta del río, y causó los primeros conflictos de carácter jurisdiccional con los otros usuarios que se disputaban el agua, como los municipios, los órganos de gobierno, administración federal y una población campesina. Los conflictos se resolvieron por acuerdos tácitos entre los usuarios fundados en las disposiciones de orden administrativo contempladas en los códigos civiles tanto federal (1870) como estatales. Sin embargo, los problemas siguieron, y se hizo necesaria la intervención, además de las autoridades locales, la de los gobiernos estatales y de los tres poderes federales. Esta situación se debió a la inexistencia de un marco jurídico expresamente dirigido a la cuestión hidrológica. Otro de los primeros conflictos surgió debido a las obras de remodelación de una de las presas situadas justamente en el punto donde el río terminaba el límite interestatal, y es por esta razón de lí-

Considero que esta Ley influyó decisivamente tanto en la elaboración del artículo 27 de la Constitución de 1917 como en las posteriormente aprobadas leyes de Aguas de 1972 y 1992.

Esta Ley calificó en su artículo 1o. como aguas de jurisdicción federal prácticamente todos los recursos hidrológicos, pues incluyó como tales a los mares territoriales, esteros, lagos y lagunas que comunicaran con el mar, los que sirvieran de límite a dos o más estados o atravesaran más de una entidad, así como sus afluentes directos o indirectos, las de los ríos y otras corrientes cuyos lechos en toda su extensión o en parte de ella sirvan de linde entre el territorio de la República y el de un país vecino o se encuentren sobre la línea divisoria de la República con un país vecino. Asentó, asimismo, que las aguas de jurisdicción federal eran de dominio público y de uso común, y, en consecuencia, inalienables e imprescriptibles, y delegó en el Ejecutivo la facultad para hacer concesiones, expedir reglamentos sobre el uso y aprovechamiento y confirmar derechos. Asimismo, estableció por primera vez un orden de prioridad para el uso y aprovechamiento de las aguas, empezando por los usos domésticos y públicos de las poblaciones, seguidos por los destinados al riego, producción de energía eléctrica y servicios industriales.¹²

mites que se originaron estos problemas. Al principio los dos estados federales (Durango y Coahuila) quisieron solucionarlo, pero no fue así, debido a los múltiples intereses vinculados al sector empresarial.

Véase sobre esta problemática *Compendio básico del agua*, México, Comisión Nacional del Agua, 1999; Plana, M., *El reino del algodón en México. La estructura agraria de la Laguna (1850-1910)*, Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León-Universidad Iberoamericana-Centro de Estudios Sociales y Humanísticos, 1996; Meyers, W., *Forja del progreso, crisol de la revuelta. Los orígenes de la Revolución en la comarca lagunera*, Saltillo, Instituto Estatal de Documentación, 1997; Kroeber, A., *El hombre, la tierra y el agua. Las políticas en torno a la irrigación en la agricultura de México, 1885-1911*, México, Instituto Mexicano de Tecnología del Agua-Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, 1994; Vera Estaño, J., *Refutación que formula el Licenciado..., como abogado especial del gobierno federal a los alegatos verbales de la Compañía actora expuestos ante la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, México, Imprenta y Fototipia de la Secretaría de Fomento, 1911.

El fallo emitido por la Suprema Corte de Justicia en 1909, que finalizó el conflicto entre el gobierno de México y la Tlahualilo, asentó claramente que una de las medidas efectuadas para mitigar la “violenta situación del Nazas” fue la publicación de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación de 1888. Suprema Corte de Justicia, Amparos, Tlahualilo, Principal, exp. 3, f. 206, apartado X, 5.

¹² Romero Navarrete, L., “Legalidad y conflictos por las aguas del Nazas, el litigio entre la Compañía del Tlahualilo y el gobierno de México, 1885-1912”, *Estudios de Historia*

Se puede decir que esta Ley es una de las más importantes del ordenamiento específico sobre aguas en esta etapa legislativa. Sin embargo, para Lanz Cárdenas¹³ la ley inicia con una aparente confusión entre jurisdicción y propiedad, confusión que en su opinión queda desvanecida por el contenido de su artículo 2o., el cual disponía que las aguas de jurisdicción federal eran de dominio público y de uso común, y en consecuencia inalienables e imprescriptibles, como se ha mencionado con anterioridad. En esta época existió gran influencia francesa, sobre todo cuando se estableció la clasificación de las aguas en navegables y no navegables. Con esta ley se deja esa influencia y adopta una clasificación más acertada a las características reales y a las necesidades de México.

Con sistemas y técnicas ordenados (cuyas leyes anteriores no contemplaron), reguló de manera puntualizada los usos de las aguas y las concesiones de las mismas, exceptuando las concesiones para efectos de navegación, las que sujetaba a la aprobación del Congreso de la Unión.

Además, prohibió el uso de las aguas sin concesión o confirmación de derechos preexistentes; estableció disposiciones para los derechos de oposición de terceros al otorgamiento de concesiones; consignó sanciones por faltas y delitos cometidos respecto de las aguas nacionales; estableció la caducidad de las concesiones por el no uso de las aguas y la reversión de los bienes relacionados con las concesiones; las obligaciones específicas de los usuarios y concesionarios, y respecto de las concesiones para riego, estableció que serían por término indefinido mientras las aguas se destinaran para ese fin.

La ley que nos ocupa, en los artículos transitorios, con la finalidad de evitar la anarquía y confusiones existentes entre los diversos ordenamientos que le antecedían, derogó la normativa anterior en términos generales, y en concreto la Ley de Vías Generales de Comunicación de 1888, sus leyes correlativas de 1894 y 1896, y, en lo referente a las aguas, la Ley de 1902 sobre Régimen y Clasificación de Bienes Inmuebles Federales.

Sin embargo, con el antecedente de las leyes coloniales (Ley de Indias), que establecían una naturaleza común al agua bajo el dominio

Moderna y Contemporánea, México, núm. 24, y “La Legislación revolucionaria y la dotación de agua a la ciudad de Lerdo, Durango, 1917-1924”, en Birrichaga, Diana (coord.), *Las ciudades y el agua*, El Colegio Mexiquense, 2002.

¹³ Lanz Cárdenas, J. T., *Legislación de aguas en México, ... cit.*, t. I, pp. 41 y 42.

originario de la Corona española, no fue sino hasta la Constitución Federal de 1857 cuando se otorgaron facultades, en este caso al Congreso, para determinar cuáles aguas se encuentran bajo jurisdicción federal y para promulgar leyes relacionadas con su uso (reformas de 1908), algo que se refrenda en la Constitución de 1917 en su artículo 73 (facultades del Congreso).

III. CONSTITUCIÓN DE 1917, ARTÍCULO 27

Como sabemos, antes de entrar en vigor la Constitución de 1917 existieron leyes que la anteceden, por lo que haremos una pequeña síntesis de las leyes anteriores a ella referentes al agua:

En primer lugar, la Ley Agraria expedida por don Venustiano Carranza el 6 de enero de 1915, establece disposiciones referentes a la dotación y restitución de aguas a los indígenas, de las que habían sido despojados durante periodos prolongados en la historia de México, y fundamentalmente durante la época porfirista. Por lo tanto, esta ley trataba de resolver la situación de las aguas de los indígenas, convirtiéndose así en un obligado e inmediato antecedente del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.¹⁴

Surge el derecho agrario mexicano, donde las aguas caen bajo su régimen y regulación.

En segundo lugar, el Reglamento de la Ley de Aguas de Jurisdicción Federal, expedido el 31 de enero de 1911, complementa la ley citada respecto al orden de competencias de las autoridades encargadas de controlar el uso de las aguas y respecto a los trámites específicos sobre las concesiones, sujetándolas previamente a que las aguas solicitadas fueran declaradas de propiedad nacional. También recogía los trámites especiales para el otorgamiento de las concesiones y las oposiciones a las mismas. Este reglamento fue reformado en varias ocasiones hasta 1929,¹⁵

¹⁴ Es importante mencionar que la Ley Agraria de don Venustiano Carranza, expedida en 1915, se tomó como antecedente jurídico de la Constitución de 1917, para la elaboración de normas protectoras de los derechos ejidales y comunales respecto a la dotación y restitución de las aguas, integrando en esta recopilación, también como antecedentes las normas específicas de tierras correlacionadas con las aguas.

¹⁵ La reforma contempló la publicación gratuita de las solicitudes de concesiones cuando se tratara de usos públicos y domésticos, el riego de terrenos de los pueblos indígenas, de comunidades y de pequeños propietarios, para producir limitada energía eléc-

sobre todo en 1925, para que coincidiera con lo establecido en el artículo 27 de la Constitución de 1917, y del cual hablaremos a continuación.

Por otra parte, como bien sabemos, la Constitución de 1917, por lo que se refiere a la regulación jurídica en materia del agua, en su artículo 27, denominado propiedad de las tierras y aguas, establece que

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

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas.

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; la de las aguas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes.

El constituyente de 1917 va más allá que la regulación anterior, al establecer en este importante precepto, que la propiedad de tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual transmite el dominio a los particulares para constituir la propiedad privada. El párrafo cinco de dicho artículo asigna a la nación la propiedad de prácticamente todas las aguas superficiales y subterráneas, con el carácter de dominio directo inalienable e imprescriptible. Su uso por parte de particulares se hace posible sólo a través de concesiones otorgadas por el Ejecutivo federal de acuerdo con

trica y entarquinamiento de terrenos, y normas de comprobación de los derechos para la confirmación y concesión de las aguas. En 1926 se produjeron tres reformas, dos de ellas otorgaban los plazos a los pequeños agricultores para la comprobación de sus derechos en las solicitudes de confirmación y de concesión de aguas, y una declaraba de utilidad pública la construcción de obras de irrigación, para hacer acorde la situación con la Ley sobre Irrigación de Aguas Federales expedida en el mismo año. Tuvo dos reformas en 1927; la primera relativa a las facultades del Ejecutivo Federal para exentar de zona federal a las corrientes dentro de las zonas urbanas de las poblaciones, y la segunda referente a la preferencia en el otorgamiento de las concesiones de aguas a los gobiernos de los estados, distrito y territorios federales y municipios. Por último, se reformó en 1929, y estableció las prohibiciones de transferir los derechos derivados de las solicitudes de concesiones en los casos de servicios a terceros, y de prolongar los trámites cuando fuera con el propósito de arreglar o solucionar los trasposos relativos a esas solicitudes.

las condiciones establecidas por las leyes. En este régimen exclusivo de concesiones queda implícito el dominio del Estado. En cierta forma, aquí se conserva una dimensión del derecho colonial: la nación sustituye a la Corona española como titular original de esos derechos, y el Estado, como representante de la nación, es quien los ejerce.¹⁶

En esta etapa, la regulación jurídica del agua se reformó, primero por disposiciones constitucionales y después por numerosas leyes y reglamentos. El concepto de propiedad, del sentido individualista que imperaba de acuerdo con el liberalismo económico, evolucionó a una función de naturaleza social, iniciando y desarrollando el fomento de los usos colectivos del agua, primero respecto a la irrigación y después para la generación de energía eléctrica y fuerza motriz, para usos públicos y domésticos.

En este periodo, a través de leyes y reglamentos se crearon órganos específicos encargados de manejar el agua, previniendo su control y su administración en forma equitativa con expectativas hacia un futuro para preservar y controlar en forma razonada el uso del agua, expidiéndose más adelante medidas tendientes a controlar y prevenir su contaminación para la preservación de la ecología.

Como consecuencia de la expedición del artículo 27 de la Constitución de 1917 se generaron conflictos entre particulares que solicitaban las aguas federales y los ejidatarios que las solicitaban por concepto de dotación o de restitución. Por ello, el presidente de aquella época (Obregón), considerando los elementos de injusticia que habían prevalecido en contra de los campesinos durante las dictaduras políticas, estableció por decreto en 1923 (como antecedente de las posteriores leyes agrarias) la preferencia a favor de los ejidatarios y comuneros para disfrutar las aguas del país, coincidiendo con lo establecido en la Ley Agraria de 1915 y el contenido del propio artículo 27 constitucional por lo que hace al contenido agrario.¹⁷

IV. LEY DE IRRIGACIÓN DE 1926

En 1926 surge la Ley sobre Irrigación de Aguas Federales, cuya principal intención fue fomentar las obras de riego consideradas de utilidad pública y establecer el Fondo Nacional de Irrigación para financiarlas.

¹⁶ *Eficiencia y uso sustentable del agua en México: participación del sector privado*. México, Publicaciones Céspedes, 1998, capítulo V.

¹⁷ Lanz Cárdenas, J. T., *Legislación de aguas en México...*, cit., p. 65.

La Constitución de 1917 permitió establecer una política revolucionaria en materia de riegos, y en desarrollo de ésta se aprobó la ley de 1926, que a su vez creó la Comisión Nacional de Irrigación, como el organismo federal encargado de aplicar esta política para mejorar las condiciones de vida del campesino y aumentar la producción agrícola nacional.

Como hemos mencionado con anterioridad, con esta Ley se establecieron las bases para el desarrollo agrícola nacional, a través del fomento de las obras de riego, que se consideraron de utilidad pública, iniciando la política formal en el país sobre el riego a través de obras de la Federación, para incrementar los productos del campo y la alimentación general, e instituir la existencia de un órgano específico con facultades para hacer los estudios y ejecutar las obras de irrigación, como lo fue la Comisión Nacional de Irrigación, antecesora de la Secretaría de Recursos Hidráulicos. La Comisión, eficazmente y durante veinte años, propició el fomento de las obras de riego en el país. Esta ley es importante, porque estableció pautas para el aprovechamiento de las aguas y de la combinación de las tierras con medidas de compensación para sus propietarios, así como instituyó un Fondo Nacional de Irrigación, bajo la administración de la expresada Comisión, para dedicarlo a las obras específicas de irrigación.

Sobre esta base jurídica, el sistema institucional mexicano responsable del manejo del agua en la era posrevolucionaria se funda con la Comisión Nacional de Irrigación y con la Ley de Irrigación en 1926. Posteriormente, el agua pasó a ser jurisdicción de la Secretaría de Recursos Hidráulicos en 1946, década en la cual se crearon comisiones de cuencas de ríos, con la intención de formalizar expectativas de desarrollo regional; asimismo, se lanzaron ambiciosos proyectos hidráulicos, sobre todo en el noroeste del país.¹⁸

V. LEY DE AGUAS DE PROPIEDAD NACIONAL DE 1929

Esta Ley derogó a la Ley de Aguas de Jurisdicción Federal del 13 de diciembre de 1910 y a las demás disposiciones sobre la materia. Es im-

¹⁸ Posteriormente, surgió otra ley de menor importancia para el tema que nos ocupa, referida a los procedimientos agrarios de restitución y dotación de las aguas.

En 1927 se expidió la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas, como reglamentaria del artículo 27 de la Constitución, Ley que vino a regular los procedimientos relativos a las propiedades rústicas de acuerdo con los lineamientos de la Ley Agraria de 1915 y del artículo 27 de la ya mencionada Constitución.

portante mencionar que las definiciones de las aguas propiedad de la nación son más amplias en la Ley de 1929 que en la Ley de 1910, porque reglamenta directamente el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución de 1917, agregando en el catálogo de aguas de la nación, a las aguas provenientes de las minas, a los manantiales que brotan en los cauces, vasos, riberas, playas y zonas marítimas, así como los terrenos ganados al mar y a las corrientes, y las islas que se formaran en los mares territoriales y vasos de lagos o lagunas. Asimismo, la norma reguló los cambios de cursos de las corrientes y sus consecuencias, previno el encauzamiento y limitación artificial de corrientes y vasos y estableció la posibilidad de exentar de zona federal a los cauces de las corrientes dentro de los límites de las poblaciones.

La Ley de 1929 completó el régimen legal de las aguas y las competencias de los órganos del Estado encargados de su aplicación, haciéndose notar en este punto que la competencia para los efectos de navegación correspondía a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y a la Secretaría de Marina sólo las correspondientes a la reglamentación y regularización de los aprovechamientos de los bienes comprendidos en la Ley, para fines de seguridad y de defensa del territorio nacional, consignando las demás facultades a favor de la Secretaría de Agricultura y Fomento. La Ley estableció la posibilidad de decretar vedas absolutas o relativas en las explotaciones de las aguas cuando éstas fueran objeto de proyectos de la Comisión Nacional de Irrigación, así como la posibilidad de suspender los trámites de solicitudes de concesiones por el agotamiento de los recursos de las corrientes. Por otro lado, confirmó la disposición de la Ley de 1910 en el sentido de que las concesiones para riego debían entenderse otorgadas por término indefinido, limitó las posibilidades de las concesiones otorgadas para ventas de aguas, facultó la reglamentación de los cursos de las aguas, consignó la expropiación de aprovechamientos de particulares por causas de utilidad pública y previó la imposición de servidumbres administrativas en materia hidráulica.¹⁹

La Ley de 1929 tuvo una vigencia hasta la promulgación de la Ley Federal de Aguas de 1971, por lo que hasta ahora la Ley de 1929 es la que ha tenido más vigencia en la legislación hidráulica de México, ya que reguló los aprovechamientos de las aguas nacionales durante más de 37 años.

¹⁹ Lanz Cárdenas, J. T., *Legislación de aguas en México...*, cit., p. 59.

VI. LEY DE AGUAS DE PROPIEDAD NACIONAL DE 1934

La Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1934,²⁰ si bien no tuvo grandes novedades, lo más destacado es que dispuso que la propiedad de las aguas de la nación no se perdía por obras artificiales que alteraran sus características, amplió la regulación del orden de preferencias en el uso de las aguas, estableció las causas de extinción de las concesiones ampliando las de las caducidades, estableció la posibilidad de otorgar concesiones de aguas para riego en terrenos de terceros, consignó la obligación de los concesionarios de establecer trabajos regulares para la explotación de las aguas, e instituyó las sociedades de usuarios de aguas y de las juntas de aguas.

La Ley de 1934 creó como órgano especial para atender a los campesinos y ejidatarios, así como a los agricultores de escasos recursos en materia de aguas, a la Procuraduría de Aguas (sin embargo, no existen pruebas de que este organismo llegara a funcionar), y amplió y precisó las definiciones de los conceptos contenidos en la Ley, lo que se había iniciado por la ley antecesora de 1929.²¹

Esta Ley contenía múltiples y dispersas disposiciones legales sobre la materia, y no respondió a las crecientes necesidades del país ni se ajustó a los nuevos ordenamientos agrarios, industriales, sanitarios y de contaminación, al notable desarrollo industrial y urbano, y a la aplicación de las modernas técnicas en los diversos usos del agua que exigían la actualización de tan importante rama del derecho.

²⁰ *Ibidem*, p. 60.

²¹ Por otra parte, se crearon en esta época, las leyes de Secretarías y Departamentos de Estado de 1946 y de 1958, esta última con sus reformas. A través de la primera se creó la Secretaría de Recursos Hidráulicos, y se redistribuyeron las competencias de las secretarías de Estado, y la segunda, que estableció el ejercicio de las facultades en materia de aguas, de manera general, para las aguas internacionales, por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores; para las dotaciones y restituciones de aguas, de la Secretaría de la Reforma Agraria; para efectos de navegación y obras portuarias, de la Secretaría de Marina, y todas las demás como atribuciones de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, ratificadas y ampliadas por el artículo 17 de la Ley Federal de Aguas. Se creó también la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 24 de diciembre de 1976, que subsumió la Secretaría de Recursos Hidráulicos en la Secretaría de Agricultura, y redistribuyó ciertas competencias en materia de aguas en diversas secretarías de Estado y en el Departamento de Pesca. Así, pasaron determinadas facultades sobre agua potable a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y sobre acuicultura al Departamento de Pesca.

VII. LEY DE RIEGOS DE 1946

Esta norma derogó a la Ley sobre Irrigación de Aguas Federales de 1926, amplió la regulación de las obras de riego, las causas de utilidad pública para la constitución de los distritos nacionales de riego, e institucionalizó legislativamente a estos últimos, tal y como habían sido establecidos por el presidente Cárdenas en 1939.

Sin embargo, se consideró indispensable reformar varios preceptos de la Ley de Riegos de 1946,²² con el fin de conseguir incrementos importantes en las extensiones cultivadas y en la producción agrícola; pero sobre todo, para obtener en forma más amplia y efectiva las tierras beneficiadas con las obras construidas por el gobierno federal, en manos de los verdaderos y auténticos agricultores. Sin embargo, no fue sino hasta 1970 cuando el secretario de Recursos Hidráulicos de aquella época encomendó la creación de una nueva Ley reguladora de aguas

²² En esta misma época surgieron otras leyes relacionadas con la materia, como: 1. Ley Federal de Ingeniería Sanitaria de 1948, la cual declaró de utilidad pública la planeación, proyección y ejecución de obras de agua potable y alcantarillado en toda la República, al facultar a la Secretaría de Recursos Hidráulicos para intervenir en forma activa en tales obras, originando de esta manera la creación de múltiples sistemas de agua potable y alcantarillado dentro del territorio nacional, con la intervención financiera y técnica del gobierno federal, sistemas que se entregaron a los estados y municipios por decreto presidencial del 27 de octubre de 1980. 2. Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo, del 30 de diciembre de 1947. Es el primer ordenamiento que en concordancia con la reforma constitucional del citado párrafo de 1945 reglamentó las aguas del subsuelo, estableciendo la libertad de su alumbramiento y aprovechamiento, con excepción de los casos que lo requiera el orden público o se afectaran a otros aprovechamientos; por otro lado, estableció la obligación de los usuarios de las aguas, de dar los avisos de sus explotaciones a la Secretaría de Recursos Hidráulicos para el control de las mismas, previniendo la posibilidad del establecimiento de vedas, así como normas prohibitivas para el aprovechamiento de las aguas en zonas vedadas, estableciendo sanciones por infracción a tales normas imperativas. 3. Ley de Cooperación para Dotación de Agua Potable a los Municipios del 15 de diciembre de 1956, que constituye el origen legal de los convenios celebrados con los ayuntamientos para el servicio de agua potable y alcantarillado. 4. Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo, del 29 de diciembre de 1956. Ésta derogó la anterior de 1947; sin embargo, no hizo muchos cambios, y sólo reguló como de interés público el agua de vapor y la que al alumbrarse tuviera 80 grados o más; estableció reservas para la generación de fuerza motriz; consignó requisitos para la utilización de esta agua y la preferencia en su uso de la Comisión Federal de Electricidad, ampliando las sanciones a sus normas y a las transgresiones de las vedas decretadas.

en el ámbito nacional, dando como resultado la que veremos a continuación.

Antes, en 1960, el Congreso de la Unión aprobó una Ley de Aguas de Jurisdicción Federal, pero desafortunadamente no entró en vigor, por no haber sido promulgada ni publicada por el Ejecutivo Federal.

VIII. LEY FEDERAL DE AGUAS DE 1972

La Ley Federal de Aguas del 30 de diciembre de 1971, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de enero de 1972, abrogó las leyes de Aguas de Propiedad Nacional de 1934, de Riegos de 1946, Federal de Ingeniería Sanitaria de 1947, de Cooperación para Dotación de Agua Potable a los Municipios de 1956, y la Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo, de 1956. La norma recogió y renovó el contenido de esta legislación, que unificó para propiciar su aplicación en forma más efectiva y de acuerdo con la situación actual del país.

En 1972 surgió por primera vez una ley completa y con pretensiones globales, sin ninguna trascendencia a efectos organizativos, la cual unificó gran diversidad de leyes y reglamentos en materia de agua bajo una filosofía intervencionista y tutelar del Estado, algo muy criticado en aquella época.

Destacamos algunos aspectos que contemplaba esta Ley, como que otorgó normas estables y más propicias para la creación y operación por cooperación con las autoridades estatales y municipales de sistemas de agua potable y alcantarillado; reivindicó las aguas residuales cuando provengan del uso de aguas nacionales, y estableció normas para su posible utilización, y reguló la prevención de inundaciones mediante la construcción de obras hidráulicas adecuadas para el control de los ríos y corrientes. La Ley contenía normas para el aprovechamiento y explotación de las aguas salobres y salinas, y también para la construcción de reservas y el aprovechamiento de las aguas para la generación de energía eléctrica.

Surgen elementos clave que explican problemas muy agudos, como es el caso de la prioridad arbitraria en el uso del agua, en la que el sector doméstico estaba a la cabeza, seguida del uso agrícola y después del uso industrial, sin tomar en cuenta usos ecológicos ni consideraciones de

equidad y eficiencia. La limitación a los derechos de propiedad era un elemento central en esta Ley. Las concesiones otorgadas con base en ella se extendían a un máximo de cincuenta años, sin que quedara clara la renovación de las concesiones al término de ese periodo, lo que ha provocado un incentivo para la sobreexplotación (error que ahora se está pagando), al tratar de obtener el beneficio máximo durante el tiempo de vigencia de la concesión.

Por otra parte, tenemos que decir también que se originó una incertidumbre jurídica que la propia ley establecía, ya que la concesión podía modificarse o suspenderse en cualquier momento según el criterio de una dependencia gubernamental. Un resultado directo era un incentivo perverso para que el usuario no llevara a cabo inversiones que aumentaran la eficiencia.

El impedimento a la transferencia de derechos obstruía de manera definitiva una asignación eficiente del recurso. Era muy grave la imposibilidad de darle al agua otro uso distinto al amparado en el título de concesión, ya que esto significaba una causal para revocarla, al igual que su falta de uso durante más de dos años. Se prohibía el empleo de los excedentes para otras actividades, y éstos no podían venderse, lo que provocaba de manera desmesurada su derroche.

Cabe destacar que con esta Ley²³ se formalizó en México una política hidráulica basada sólo en función de instrumentos de ingenieros, en

²³ Después de esta Ley se expidieron otras normas relacionadas con el tema que nos ocupa, que son: 1. El Reglamento Interior de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, del 9 de agosto de 1973, el cual estableció de manera clara la división de las funciones de las diversas dependencias de dicha Secretaría, así como las formas de suplir las ausencias de los funcionarios, con objeto de dar mayor seguridad jurídica a sus actuaciones y mayor firmeza al ejercicio de sus facultades frente a los gobernados. Este reglamento no se encuentra vigente debido a la desaparición de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, y queda sólo como un antecedente histórico. 2. El reglamento del artículo 124 de la Ley Federal de Aguas, del 3 de septiembre de 1975. Su finalidad fue evitar los errores de interpretación que se cometían con respecto a dicho numeral de la Ley Federal de Aguas, interpretaciones que a futuro se traducían en obstáculos, al pedir concesiones de las aguas para el riego. Cabe hacer mención que su contenido precisó lo que debía entenderse por “límites de la inafectabilidad agraria en el trámite de concesiones”, o sea, que podían otorgarse concesiones de las aguas para riego si las zonas que debían regarse no excedían de los límites que no se podían afectar establecidos en la Constitución general de la República y en el artículo 257 de la Ley Federal de la Reforma Agraria, en el momento de la formulación de la solicitud de la concesión de aguas respectiva, y no como una consecuencia de las obras hidráulicas y los trabajos efectuados para beneficiar los terre-

donde la solución de los problemas se planteó casi exclusivamente a través de la creación, por parte del gobierno, de más obras hidráulicas ofrecidas a la población para aumentar el suministro. Sin embargo, no se tomaron en cuenta factores muy importantes, como son la eficiencia, equidad y protección ecológica.

En 1975 se promulgó el primer Plan de Aguas Nacionales. En 1976 se fusionaron las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos en una sola (SARH), para atender de manera comprensiva al sector productivo

nos materia de tales concesiones. 3. Se expiden una serie de decretos presidenciales en 1977, relacionados con el agua; por ejemplo, el expedido el 10 de febrero, el cual se funda en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; aquí se puntualizaron las atribuciones de las secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y de Agricultura y Recursos Hidráulicos, respecto a la utilización de las aguas del subsuelo en la construcción y operación de los sistemas de agua potable para centros de población e industrias; los expedidos el 9 de marzo y 25 de abril (este último en 1980); en ambos se regulan los distritos de temporal, condicionados a la eventual acción de las aguas de lluvias; por su trascendencia, con posterioridad fueron institucionalizados desde el punto de vista legislativo en la Ley de Fomento Agropecuario; los decretos presidenciales del 26 de septiembre y 29 de diciembre manifestaron que la Comisión para el Aprovechamiento de Aguas Salinas se convirtiera en una Dirección General del mismo nombre adscrita a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; también, que desapareciera la Comisión del Río Balsas, para que continuaran sus funciones a cargo de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. 4. En este mismo año de 1977 se expidió un memorando el 18 de octubre, debido a que era importante la seguridad jurídica en las resoluciones dictadas en los recursos administrativos interpuestos por particulares, por lo que el titular de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos delegó en el subsecretario de Infraestructura Hidráulica la resolución de los recursos de inconformidad. 5. En el Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, del 8 de agosto de 1977 (reformado en 1979 y 1981), se establece la redistribución de competencias entre los órganos encargados del manejo y administración de las aguas, en virtud de la desaparición de la Secretaría de Recursos Hidráulicos y su fusión a la Secretaría de Agricultura. 6. El 17 de diciembre de 1979 se firmó un convenio de cooperación y coordinación celebrado entre la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, por una parte, y el entonces Departamento de Pesca, por la otra, el cual trataba fundamentalmente de los usos del agua respecto a la acuicultura. 7. Por último, se expidió el decreto presidencial del 29 de octubre de 1980, por el cual se dispuso la entrega, por parte de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, a los estados y municipios (como medida de apoyo al federalismo), de todos los sistemas de agua potable y alcantarillado que con fundamento en legislaciones anteriores (desde el año 1948) había venido construyendo y operando el gobierno federal, de acuerdo con los convenios celebrados con autoridades locales, sistemas que se encontraban bajo la administración directa e indirecta de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas a través de su Dirección General de Operación de Obras de Agua Potable y Alcantarillado, juntas federales de agua potable y alcantarillado, comités del mismo ramo y demás organismos.

rural, mientras que el suministro de agua urbana se adjudicó a la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, algo que después se descentralizó a los municipios. La SARH mantuvo la responsabilidad de llevar a cabo la planeación hidráulica nacional, así como la ejecución de las grandes obras para suministrar agua en bloque a las ciudades. El 7 de agosto de 1986, la Comisión del Plan de Aguas Nacionales se transformó en el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

En 1989 se creó la Comisión Nacional del Agua (CNA) como órgano desconcentrado de la SARH, a la que se le adjudicaron todas las responsabilidades en materia de agua de la Secretaría. En este momento las principales facultades que tenía la Comisión Nacional del Agua eran:

1. Definir las políticas hidráulicas del país y formular, actualizar y verificar la ejecución del Programa Nacional Hidráulico.
2. Definir y poner en práctica, mecanismos financieros para apoyar el desarrollo hidráulico y el suministro de servicios de agua.
3. Planear, diseñar y construir las obras hidráulicas efectuadas por el gobierno federal.
4. Asignar agua a los usuarios y otorgar los permisos y licencias correspondientes.

IX. LEY FEDERAL DE AGUAS DE 1992

Sin embargo, no fue sino hasta el 1o. de diciembre de 1992 cuando se publicó la nueva Ley de Aguas Nacionales, que vino a sustituir a la Ley de 1972.²⁴ Su Reglamento fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de enero de 1994.²⁵

El marco legislativo tiene su fundamento en el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y reitera, ante todo, el dominio de la nación sobre las aguas, así como su carácter de inalienable e imprescriptible. Esta Ley de Aguas de 1992 trata de llevar al campo mexicano más libertad y justicia, a través de su modernización, de preservar la calidad y cantidad de las aguas. Procura establecer en el marco

²⁴ La nueva Ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1o. de diciembre de 1992. El texto vigente procede de la última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 2004.

²⁵ La última reforma se hizo a un solo artículo (el 13), y fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de agosto de 2002.

de esta modernización también la planeación y programación de la administración para el uso eficiente y racional de los recursos naturales de México.

La Ley es de observancia general en todo el territorio nacional. Por lo tanto, sus disposiciones son aplicables a todas las aguas nacionales, sean superficiales o del subsuelo; así también se aplica a los bienes nacionales que la misma Ley señala en su artículo 2. Con la última reforma se introdujo en este mismo artículo que dichas disposiciones de la Ley son aplicables a las aguas de zonas marinas mexicanas²⁶ en tanto a la conservación y control de su calidad, sin menoscabo de la jurisdicción o concesión que las pudiera regir.

La Ley de Aguas Nacionales, de ahora en adelante LAN, tiene como objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr un desarrollo sustentable.

Se mantienen los principios constitucionales de que el uso o aprovechamiento de aguas nacionales debe hacerse sólo a través de concesión. En este tema se incorporan algunos elementos innovadores, como la creación del Registro Público de Derechos de Agua, donde deben registrarse los títulos y permisos de concesión y asignación, así como las operaciones de transferencia, y se expiden certificados, lo que en esencia tiende a establecer una mayor certeza jurídica en este campo y apoyar un posible mercado del agua.

Aunque la ley permite los mercados de agua vía la transferencia de títulos de concesión, esto se limita a operaciones dentro de una sola cuenca o en un solo manto acuífero, además de que obliga a que se mantenga el punto de extracción y el sitio de descarga, lo que en la práctica reduce enormemente las oportunidades del mecanismo. Si a esto se añaden los considerables costos de transacción implícitos en las transferencias de agua debido a la necesidad de complejos estudios e infraestructura, sus posibilidades reales son muy escasas.

En materia ambiental debe señalarse que la ley no prevé mecanismos que garanticen un flujo mínimo de agua para asegurar la estabilidad e integridad de los ecosistemas. Sin embargo, se prevé que el gobierno fede-

²⁶ La misma Ley señala que son las que clasifica como tales la Ley Federal del Mar, y para los efectos de la Ley de Aguas son aplicables las definiciones contenidas en el artículo 3 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que no se contrapongan con las asentadas en dicho artículo.

ral fije condiciones particulares de descarga en cuerpos receptores de su competencia, y haga declaratorias de uso en cada uno, con base en la cual se definen los parámetros de descarga.²⁷

Se puede señalar también que la LAN redistribuye facultades en lo relacionado con la calidad del agua, lo cual también se establece en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En 1994, al crearse la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), la Comisión Nacional del Agua (CNA) pasó a ser un órgano desconcentrado de ésta; por lo tanto, todas las facultades federales se incorporan a esta nueva Secretaría. Sin embargo, las atribuciones normativas o normas oficiales mexicanas²⁸ se depositan en el Instituto Nacional de Ecología (INE), mientras que las condiciones particulares de descarga, los permisos de descarga y la vigilancia de cumplimiento se radican en la CNA.²⁹

²⁷ *Eficiencia y uso sustentable del agua en México...*, cit., capítulo V.

²⁸ Dichas normas establecen las disposiciones, las especificaciones y los métodos de prueba que permiten garantizar que los productos y servicios ofertados a los organismos operadores de sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento cumplan con el objetivo de aprovechar, preservar en cantidad y calidad y manejar adecuada y eficientemente el agua.

²⁹ Es importante mencionar en este tema que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa), agencia gubernamental a cargo de la vigilancia del cumplimiento de las regulaciones ambientales, carece de facultades en la materia, lo cual ocasiona serios problemas que limitan la eficacia, sobre todo de la política ambiental.