

Política hídrica, propiedad nacional y derechos de agua en México: una lectura histórico-jurídica crítica

Water policy, national property and water rights in Mexico: a critical historical-legal analysis

DANIEL JACOBO-MARÍN*

RESUMEN: El artículo estudia la configuración de los derechos de agua en México a partir del análisis de la política hídrica tendiente al centralismo. Mediante una breve lectura histórico-jurídica, se explica el advenimiento de las aguas nacionales a través del criterio patrimonial constitucional. En tal sentido, se discute la composición, naturaleza y contenido de las normas que integran el régimen jurídico de las aguas en México. Finalmente, se reflexiona sobre la acumulación oligopólica de derechos de agua.

PALABRAS CLAVE: Derechos de agua; aguas nacionales; política hídrica; usos del agua; concentración de agua.

ABSTRACT: This article studies the configuration of water rights in Mexico from the analysis of water policy aimed at centralism. Through a brief historical-legal reflection, the advent of national waters is explained through the constitutional heritage criteria. In this sense, the composition, nature and content of the norms that integrate the legal regime of waters in Mexico are discussed. Finally, it reflects on the oligopolistic accumulation of water rights.

KEYWORDS: Water Rights; National Waters; Water Policy; Water Uses; Water Accumulation.

* Profesor de Derecho de Aguas y abogado ambiental comunitario. Actualmente adscrito al Programa de Doctorado en Derecho de la Universidad de Jaén, España. Contacto: <jacobo.marind@gmail.com>. ORCID: <<https://orcid.org/0000-0001-8379-1220>>. Fecha de recepción: 06/07/20. Fecha de aprobación: 11/10/20.

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este artículo es analizar los derechos de agua en México en términos de los postulados sobre las aguas nacionales, que derivan del paradigma de apropiación nacional y del criterio patrimonial constitucional. En tal sentido, el ensayo discute una hipótesis formada por dos elementos críticos: en primer lugar, la concentración oligopólica de aprovechamientos hidráulicos para usos económicamente rentables mediante el esquema reglamentario y, en segundo lugar, la tendencia, históricamente acumulada, hacia el centralismo en el ámbito de la federación para definir la política hídrica mexicana. De modo que estos dos elementos interaccionan, se complementan y se reproducen de forma simultánea, generalmente, en detrimento de los derechos comunitarios de agua de comunidades agrarias y pueblos indígenas.

El artículo también describe el contexto bajo el que se expedieron los ordenamientos que regularon las aguas en México desde fines del siglo XIX, con el objetivo de enfatizar el advenimiento de la propiedad nacional sobre las aguas en el texto constitucional de 1917, cuestión que determinó la asignación oficial de los derechos de agua y sus formas de otorgamiento, transmisión y extinción. Con fines ilustrativos, se describe la legislación federal en orden cronológico y se analiza el régimen jurídico de las aguas vigente en México.

II. EL CONTROL ESTATAL Y LA DISPUTA POR LOS APROVECHAMIENTOS HIDRÁULICOS

A fines del siglo XIX se elaboraron diversas obras jurídicas sobre los derechos de uso y propiedad del agua, en las que se manifestaron opiniones sobre la naturaleza de estos derechos desde la perspectiva histórica. Dichos ejercicios derivaron de la necesidad

de discutir, en el ámbito normativo, los criterios que deberían establecerse para usufructuar los aprovechamientos hidráulicos y los mecanismos para resolver los conflictos derivados de la intensificación en los usos del agua en varias regiones del país¹.

El uso y la distribución de las aguas del río Nazas en la Comarca Lagunera² fue uno de los detonantes de la discusión jurídico-política sobre los derechos de agua, debido a que las disputas en la región escalaron del ámbito local al federal involucrando a los tres Poderes de la Unión³. Durante la tramitación de los litigios y los debates presentados a través de jurisprudencia⁴, se promulgó

¹ ROMERO NAVARRETE, Lourdes, *El río Nazas y los derechos de agua en México: conflicto y negociación en torno a la democracia, 1878-1939*, México, CIESAS, Archivo Histórico del Agua, Universidad Autónoma de Coahuila, 2005, p. 86.

² La Comarca Lagunera (también llamada La Laguna) es una región que comparten los estados de Coahuila y Durango, ubicada en el Bolsón de Mapimí. Debe su nombre a la existencia previa y permanente de trece lagunas, entre las que destacan la de Mayrán y la de Viesca. La de mayor dimensión era la laguna de Mayrán, alimentada por el río Nazas que se origina en la Sierra Madre Occidental (su porción en el estado de Durango). La Comarca ocupa 58 260 km² y se extiende al interior de la cuenca de los ríos Nazas y Aguanaval.

³ La política económica productivista durante el último cuarto del siglo XIX impulsó en la Comarca Lagunera la intensificación en los usos del agua. Dicha política favoreció los programas de colonización, la expansión de la infraestructura ferroviaria y la modificación de la producción agraria. En tal sentido, las aguas del río Nazas se emplearon para el cultivo de algodón a gran escala, lo que significó que La Laguna se convirtiera en la principal región productora de esa fibra textil a nivel nacional y, con ello, que iniciaran las disputas por el control del líquido. *Vid.* PLANA, Manuel, *El reino del algodón en México. La estructura agraria de La Laguna, 1855-1910*, Monterrey, Universidad Autónoma de Nuevo León, Universidad Iberoamericana, 1996.

⁴ En este contexto histórico, la jurisprudencia se entiende como una respuesta documentada de los juristas expertos, lo que en el derecho romano se denominó *responsa prudentum*. Se trató de una fuente formal del derecho civil

la Ley sobre Vías Generales de Comunicación en 1888, ordenamiento que ratificó la primacía de la función pública en la regulación de los principales ríos, lo que abonó en el fortalecimiento de las facultades de la federación⁵.

En este contexto, Jacinto Pallares formuló una acérrima defensa de los derechos particulares frente al poder público, cuestionando la constitucionalidad de la ley de 1888, porque se oponía a la autonomía de los estados dado que, de acuerdo con la Constitución de 1857 (vigente en ese momento) no existía precepto alguno que regulara las facultades del gobierno federal sobre las aguas de los ríos y, en tanto no hubiera un mecanismo legislativo sobre tal caso, de acuerdo con el artículo 117 constitucional, correspondía a los estados disponer sobre esa materia⁶.

Por otro lado, en calidad de abogado de la nación en el litigio interpuesto por la Compañía del Tlahualilo contra el gobierno federal, Jorge Vera Estañol defendió la tesis del dominio público sobre las aguas, en ese sentido, alegó que correspondía al Estado nacional su regulación en función de un derecho natural confirmado por el derecho positivo más antiguo⁷. El debate derivó en el análisis sobre el paradigma de apropiación colonial y el concepto de soberanía nacional custodiado por las institucio-

mexicano decimonónico. La Suprema Corte de Justicia de la Nación comenzó a sistematizar los criterios jurisprudenciales a partir de 1882.

⁵ ROMERO NAVARRETE, Lourdes, “La institucionalización de los derechos de agua en la historiografía: revisión y nuevas reflexiones”, en DURÁN, Juan Manuel, SÁNCHEZ, Martín y ESCOBAR, Antonio (eds.), *El agua en la historia de México. Balance y perspectiva*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, El Colegio de Michoacán, 2007.

⁶ PALLARES, Jacinto, *Legislación federal complementaria del derecho civil mexicano*, México, Tipografía Artística, 1897.

⁷ VERA ESTAÑOL, Jorge, *Refutación que formula el Lic. Jorge Vera Estañol, 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.

nes republicanas⁸. La disputa en la Comarca Lagunera por el agua mostró también la interacción dinámica entre los funcionarios de la porfiriana Secretaría de Fomento (identificados como parte de la élite gubernamental) y las oligarquías locales que apuntalaron su fortaleza y representatividad sobre la base de la organización productiva, que actuó de forma corporativa e involucró a un nutrido grupo de usuarios del agua⁹.

Los litigios encontraron como corolario la promulgación de la Ley de Aguas de Jurisdicción Federal el 13 de diciembre de 1910¹⁰. La referida ley fue resultado de un prolongado debate legislativo sostenido durante el porfiriato, dentro del que destacaron, además de Jacinto Pallares y Jorge Vera Estañol, los juristas Andrés Molina Enríquez, Ignacio L. Vallarta y Luis Cabrera. Mediante esta ley se entendían de jurisdicción federal prácticamente todos los cuerpos

⁸ El paradigma de apropiación colonial se ubica en el Breve *Inter Caetera*, expedido por el Papa Alejandro VI el 3 de mayo de 1493, mediante este documento pontificio se otorgó a los reyes católicos Fernando II de Aragón e Isabel I de Castilla el dominio sobre las tierras e islas descubiertas por sus enviados. Dicho documento se considera la primera de las Bulas Alejandrinas y fue usado por la Corona Española para fundamentar sus derechos de propiedad sobre los territorios ultramarinos.

⁹ ROMERO NAVARRETE, Lourdes, “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 Moderna y Contemporánea de México*, año 22, núm. 24, julio-diciembre de 2002, pp. 48-49.

¹⁰ Los alegatos de la compañía del Tlahualilo y del gobierno federal se acompañaron de una profusa cita de la legislación indiana, incluyendo las Siete Partidas, el Fuero Juzgo y la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias. Inclusive, se discutió lo relativo a los límites y naturaleza de las mercedes de agua, los bienes accesorios a los títulos reales sobre la tierra y la distinción entre corrientes de aguas públicas y privadas. De modo que, la vigencia de la legislación colonial sobre las aguas no sólo no fue puesta en duda, sino que se empleó para dilucidar el pleito. *Vid.* VERA ESTAÑOL, *op. cit.*, 1911, p. 59; PALLARES, *op. cit.*, 1897; ROMERO NAVARRETE, *op. cit.*, 2002, pp. 65-69.

de agua, incluyendo los mares territoriales, esteros, lagos y lagunas que comunicaran con el mar, los que sirvieran como límite a dos o más estados y los que atravesaran más de una entidad, así como sus afluentes directos e indirectos¹¹.

Este ordenamiento también instituyó el primer orden de prelación de la siguiente manera: 1) uso doméstico y público de las poblaciones, 2) irrigación, 3) generación de energía y 4) uso industrial; de igual modo, reconoció la prioridad de los usos más antiguos y estableció dos principios fundamentales: evitar daños a terceros y defender el interés público, lo que significó que no podrían otorgarse concesiones en perjuicio de los usuarios más antiguos y que el gobierno federal podría reglamentar, mediante *apropiación*, aquellas aguas que considerara necesarias para el bien común. De este modo, las aguas de jurisdicción federal se declararon de dominio público y de uso común y, en consecuencia, inalienables e imprescriptibles¹².

III. DE LA POLÍTICA HÍDRICA A LA REGULACIÓN DE LAS AGUAS

Se ha documentado que los nuevos modos de usar el agua a fines del siglo XIX y principios del XX incrementaron la capacidad socio-técnica para intervenir y transformar la naturaleza. Este proceso implicó el diseño y la construcción de presas cada vez más altas, baratas y resistentes, canales de conducción más largos

¹¹ SIMÓN-RUIZ, Inmaculada y MATÉS-BARCO, Juan Manuel, “El abastecimiento de agua potable en México y España: cambio institucional y aparición de las empresas privadas (1870-1930)”, en Jesús NAVARRO, Jorge REGALADO y TORTOLERO, Alejandro (coords.), *Agua, territorio y medio ambiente. Políticas públicas y participación ciudadana*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 2010.

¹² SIMÓN-RUIZ y MATÉS-BARCO, *op. cit.*, p. 25; ROMERO NAVARRETE, *op. cit.*, 2005, p. 88.

y con mayor capacidad de transporte, el establecimiento de sistemas de abastecimiento y alcantarillado en localidades urbanas y la explotación intensiva de las aguas subterráneas, gracias a las perforadoras potentes, los motores de combustión interna y la bomba eléctrica¹³.

A lo largo del periodo que inició en las últimas décadas del siglo XIX y se prolongó todo el siglo XX, el gobierno federal mexicano concentró (jurídicamente) el control de las aguas del país, de modo que la política hídrica se caracterizó por el desplazamiento de los gobiernos locales (estatales y municipales) en la gestión de ríos, lagunas, manantiales y acuíferos. De la misma manera, los comités de regantes y las autoridades comunitarias regidas por usos y costumbres perdieron capacidades de decisión frente a la intrusión federal¹⁴.

No obstante, la presencia del gobierno federal en el manejo de las aguas nacionales fue limitada y frágil, dada la beligerancia de la sociedad¹⁵. En tal sentido, se ha explicado que la puesta en marcha del modelo de gestión oficial encontró, durante todo el siglo XX, la oposición tanto de las oligarquías locales (formadas por empresarios, agricultores e industriales de gran escala), como de ejidos, comunidades históricas de regantes y pequeños propietarios. Las dificultades para imponer el modelo se debieron, por un lado, a

¹³ ABOITES, Luis, BIRRICHAHA, Diana y GARAY, Jorge Alfredo, "El manejo de las aguas mexicanas en el siglo XX", en Blanca JIMÉNEZ, María Luisa TORREGROSA y Luis ABOITES (eds.), *El agua en México: cauces y encauces*, México, Academia Mexicana de Ciencias, Comisión Nacional del Agua, 2010, p. 22.

¹⁴ ABOITES, Luis, *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, México, CIESAS, 1998; PEÑA, Francisco, "Pueblos indígenas y manejo de recursos hídricos en México", en Rutgerd Boelens *et al.* (eds.), *El agua y los pueblos indígenas*, París, UNESCO, 2007.

¹⁵ ABOITES, Luis, *La decadencia del agua de la nación. Estudio sobre desigualdad social y cambio político en México. Segunda mitad del siglo XX*, México, El Colegio de México, 2009, p. 17.

la subsistencia y expansión de antiguas formas de usar el agua, basadas en arreglos y normas locales, relacionadas con la pequeña escala de los aprovechamientos; por otro lado, el reparto agrario derivado de la formulación del artículo 27 de la Constitución de 1917, de inspiración revolucionaria, implicó una redistribución de los aprovechamientos hidráulicos e impulsó las expresiones de gestión de las aguas de los pueblos¹⁶.

En este sentido, diversos autores han registrado las diputas político-jurídicas en defensa de las llamadas *aguas locales*, frente a las intenciones del gobierno federal de centralizar su regulación y manejo, esta literatura ha destacado los procesos de transferencia de agua hacia las ciudades y los proyectos de desecación de ciénagas y lagunas¹⁷. Por otro lado, se ha documentado que en las áreas destinadas al pequeño riego el manejo del agua se ordenó mediante una cuidadosa serie de reglamentos locales, cuya lógica mantuvo tradiciones y costumbres que se adaptaron a los cambios institucionales (incluida la determinación constitucional sobre las *aguas nacionales*), estos reglamentos se emplearon para definir las

¹⁶ *Ibidem*, p. 15.

¹⁷ Vid. ABOITES, *op. cit.*, 2009; ALBORES, Beatriz, *Tules y sirenas. El impacto ecológico y cultural de la industrialización en el Alto Lerma*, Zinacantepec, El Colegio Mexiquense, Gobierno del Estado de México, Secretaría de Ecología, 1995; CAMACHO PICHARDO, Gloria, *Agua y liberalismo. El proyecto estatal de desecación de las lagunas del Alto Lerma, 1850-1875*, México, CIESAS, Archivo Histórico del Agua, 2007; CASTAÑEDA GONZÁLEZ, Rocío, *Las aguas de Atlixco. Estado, haciendas, fábricas y pueblos, 1880-1920*, México, El Colegio de México, Archivo Histórico del Agua, 2006; CIRELLI, Claudia, *La transferencia de agua: el impacto en las comunidades origen del recurso. El caso de San Felipe y Santiago, Estado de México*, Tesis de Maestría, México, Universidad Iberoamericana, 1997; TALLEDOS SÁNCHEZ, Edgar, *La disputa por la laguna de Chignahuapan en el Estado de México. Proyectos de desecación, trasvase de agua y defensa de la tierra*, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis, 2016.

formas de distribución del agua y las obligaciones específicas en las comunidades de regantes¹⁸.

Como se ha mencionado, desde fines del siglo XIX y a lo largo del siglo XX, diversas leyes reglamentaron el uso de las aguas sujetas al dominio de la federación, donde destacan algunas temáticas legislativas como la construcción de infraestructura para la irrigación, los derechos de los usuarios y la ejecución de obras de abastecimiento de agua entubada y alcantarillado¹⁹. En la tabla 1 se describen en orden cronológico.

Tabla 1	
Legislación federal sobre aguas en México, 1888-1992	
Año de promulgación	Nombre
1888	Ley sobre Vías Generales de Comunicación
1910	Ley de Aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal
1917	Ley Federal sobre Uso y Aprovechamiento de las Aguas Públicas sujetas al dominio de la Federación
1926	Ley sobre Irrigación con Aguas Federales

¹⁸ Vid. PALERM, Jacinta, “Reglamentos de aguas y reglamentación de aguas de propiedad nacional”, en Jacinta PALERM *et al.* (eds.), *Catálogo de reglamentos de agua en México. Siglo XX*, México, Comisión Nacional del Agua, Archivo Histórico del Agua, CIESAS, 2004; PALERM, Jacinta y MARTÍNEZ, Tomás (eds.), *Antología sobre riego. Instituciones para la gestión del agua: vernáculos, legales e informales*, Texcoco, Colegio de Posgraduados, 2013; CASTAÑEDA GONZÁLEZ, Rocío, *Irrigación y reforma agraria: las comunidades de riego del valle de Santa Rosalía, Chihuahua, 1920-1945*, México, Comisión Nacional del Agua, CIESAS, 1995.

¹⁹ LANZ CÁRDENAS, José Trinidad, *Legislación de aguas en México. Estudio histórico-legislativo de 1521-1981*, 4 vols., Villahermosa, Gobierno del Estado de Tabasco, 1982.

1929	Ley de Aguas de Propiedad Nacional
1934	Ley de Aguas de Propiedad Nacional
1938	Ley sobre el Servicio Público de Aguas Potables en el Distrito Federal
1946	Ley de Conservación del Suelo y Agua
	Ley de Aguas de Propiedad Nacional
1948	Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo
	Ley Federal de Ingeniería Sanitaria
1956	Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo
	Ley de Cooperación para la Dotación de Agua Potable a los Municipios
1972	Ley Federal de Aguas
1992	Ley de Aguas Nacionales

Fuente: Elaboración propia.

La legislación hídrica mexicana fue modificándose de forma paulatina, respondiendo a diferentes intereses, pero manteniendo el modelo centralista donde la federación actúa como articuladora de la política hídrica nacional. La Constitución promulgada en febrero de 1917 impuso un nuevo orden jurídico y, bajo la noción de la propiedad originaria de la nación sobre tierras y aguas, regulado en el artículo 27, se estableció el criterio patrimonial constitucional que orienta y define la asignación de los derechos de agua, así como sus formas de otorgamiento, transmisión y extinción²⁰.

²⁰ DIARIO OFICIAL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la de 5 de febrero de 1857*, México, 5 de febrero de 1917, p. 150.

IV. RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AGUAS EN MÉXICO

De acuerdo con el artículo 133 constitucional tres fuentes jurídicas constituyen la Ley Suprema de la Unión: 1) la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), 2) las leyes expedidas por el Congreso de la Unión que emanen de ella y 3) los tratados que estén de acuerdo con la CPEUM, celebrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado²¹. De este modo, la legislación en la que se establecen las directrices genéricas para la gestión del agua en México, así como las bases y las facultades de los órganos gubernamentales en materia hídrica derivan de la CPEUM²².

La CPEUM regula el derecho humano al agua y el saneamiento (artículo 4º), el criterio patrimonial sobre las aguas (artículo 27), la facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre su uso y aprovechamiento (artículo 73, fracción XVII) y las funciones municipales sobre agua potable, alcantarillado y tratamiento de las aguas residuales (artículo 115, fracción III, inciso a). A partir de esta base se desarrolló la legislación reglamentaria sobre aguas nacionales, que se complementa con las disposiciones de las leyes generales, reglamentarias, las codificaciones civiles, los reglamentos, las Normas Oficiales Mexicanas (NOM), las leyes estatales y las disposiciones administrativas expedidas en los ámbitos de las entidades federativas y de los municipios.

²¹ Respecto de las aguas transfronterizas, una historia pormenorizada sobre los tratados entre México y Estados Unidos de América, en 1906 y 1944, en los que se acordó la repartición de las aguas de los ríos Bravo, Colorado y Tijuana, puede consultarse en: SAMANIEGO LÓPEZ, Marco Antonio, *Ríos internacionales entre México y Estados Unidos. Los tratados de 1906 y 1944*, México, El Colegio de México, Universidad Autónoma de Baja California, 2006.

²² JACOBO-MARÍN, Daniel, "El acceso al agua en México ¿un derecho humano?", en CIENFUEGOS, David y CORDERO, Guadalupe (coords.), *Estudios sobre derechos individuales y de grupo*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2012.

De esta manera, el régimen jurídico del agua está constituido por un conjunto de instrumentos normativos destinados a reglamentar el uso, la explotación, el aprovechamiento y la distribución del líquido. Se trata de un conglomerado de normas de diversa naturaleza, contenido y ámbito espacial de aplicación, en el que el gobierno federal concentra el mayor peso, dado que por disposición constitucional mantiene las decisiones centrales en la materia²³. Todo este conjunto de normas ha sido descrito como un entramado complejo y confuso, debido a la cantidad de disposiciones que se han producido y acumulado para configurarlo²⁴. La tabla 2 describe la composición del régimen jurídico federal de las aguas en México²⁵.

Aunque el régimen jurídico del agua se refiere, en sentido estricto, a la producción legislativa, cada Poder de la Unión tiene una función específica para crearlo, modificarlo, implementarlo e

²³ JACOBO-MARÍN, Daniel, “Régimen jurídico y gestión del agua en la ciudad de San Luis Potosí”, en SANTACRUZ, Germán y PEÑA, Francisco (coords.), *Problemática y desigualdad en la gestión del agua en la cuenca semiárida y urbanizada del valle de San Luis Potosí*, San Luis Potosí, El Colegio de San Luis, 2016, pp. 132-134.

²⁴ GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo y EMANUELLI, María Silvia, “Régimen jurídico del agua continental en México: un análisis crítico”, en Blanca JIMÉNEZ, María Luisa TORREGROSA y Luis ABOITES (eds.), *El agua en México: cauces y encauces*, México, Academia Mexicana de Ciencias-Comisión Nacional del Agua, 2010, p. 648.

²⁵ Además de los ordenamientos descritos en la tabla 2, el Congreso de la Unión ha expedido leyes que regulan el agua asociada con otras materias: Ley General de Salud, Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Infraestructura Hidráulica, Ley Federal de Derechos, Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, Ley General de Cambio Climático, Ley General de Desarrollo Social, Ley de Desarrollo Rural Sustentable, Ley Federal sobre Metrología y Normalización, Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, Ley General de Vida Silvestre, Ley General de Asentamientos Humanos y Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

interpretarlo. El Poder Legislativo, personificado por el Congreso de la Unión, se encarga de aprobar y expedir leyes y reglamentos en materia de aguas nacionales, con la facultad que se le confiere en la fracción XVII del artículo 73 constitucional para dictar leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal²⁶.

Por otro lado, el Poder Judicial, constituido por Juzgados de Distrito, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tiene la facultad de resolver contiendas y recursos contenciosos sobre los derechos concesionados para aprovechar, usar y explotar aguas nacionales; además, con las reformas a los artículos 1º y 4º constitucionales de 6 de junio de 2011 y de 8 de febrero de 2012, respectivamente, también decide sobre las posibles violaciones al derecho humano al agua y el saneamiento, resolviendo sobre la protección constitucional solicitada por los quejosos²⁷.

El Poder Ejecutivo tiene un peso mayor en este espectro de competencias y su papel predominante se hace patente desde la narrativa constitucional. A partir de la atribución contenida en el artículo 73 de la CPEUM, el Congreso de la Unión expidió la Ley de Aguas Nacionales (LAN) el 1 de diciembre de 1992. Dicho ordenamiento se formuló en el contexto de los requerimientos de adecuación normativa previos a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. La LAN es reglamentaria del artículo 27 constitucional e indica que la autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo federal, quien la ejerce directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua (Conagua)²⁸.

²⁶ JACOBO-MARÍN, *op. cit.*, 2016, p. 136.

²⁷ *Idem.*

²⁸ La Comisión Nacional del Agua es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, que tiene por objeto ejercer las atribuciones que le corresponden como autoridad en

La Conagua fue creada mediante decreto presidencial el 16 de enero de 1989, como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos²⁹, se promovió como parte de la estrategia político-económica que pretendía la recuperación financiera, el aumento de la producción agrícola para la exportación, el desarrollo de infraestructura hidráulica y la administración *integral* de las aguas nacionales³⁰.

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. La Conagua cuenta con un consejo técnico, una dirección general, un órgano interno de control y las correspondientes unidades administrativas. Está dotada de autonomía técnica, administrativa y presupuestal para realizar las funciones que tiene conferidas y emitir actos de autoridad. *Vid.* Ley de Aguas Nacionales, artículos 9 al 11.

²⁹ Con la creación de la Conagua en 1989 también inició el funcionamiento del Registro Público de Derechos de Agua (REPDa), la transferencia de los Distritos de Riego a los agricultores y la formación de los Consejos de Cuenca. A partir de 1994 la Conagua formó parte de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap), reestructurada posteriormente en el año 2000 como Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). Antes de la conformación de la Conagua, las facultades genéricas en materia de aguas nacionales fueron asumidas por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (1976), la Secretaría de Recursos Hidráulicos (1947), la Comisión Nacional de Irrigación (1926) y la Dirección de Aguas, Tierras y Colonización (1917). *Vid.* JACOBO-MARÍN, *op. cit.*, 2016.

³⁰ *Vid.* DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Decreto por el que crea la Comisión Nacional del Agua como órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos*, México, 16 de enero de 1989.

Tabla 2 Régimen jurídico federal del agua en México			
Ordenamiento	Ámbito espacial de aplicación	Naturaleza normativa	Contenido
Instrumentos internacionales firmados y ratificados en materia de aguas	Internacional	Tratados internacionales	Diversos tópicos
Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la Equitativa Distribución de las Aguas del Río Grande (1906)	Binacional (México-Estados Unidos de América)	Tratado internacional	Distribución de las aguas del río Grande para fines de irrigación
Tratado entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el gobierno de los Estados Unidos de América de la Distribución de las Aguas Internacionales de los Ríos Colorado, Tijuana y Bravo, desde Fort Quitman, Texas, hasta el Golfo de México (1944)	Binacional (México-Estados Unidos de América)	Tratado internacional	Fijación y delimitación de los derechos de los dos Estados sobre los ríos Colorado y Tijuana y sobre el río Bravo (Grande), de Fort Quitman, Texas, Estados Unidos de América, al Golfo de México
Artículo 4º de la CPEUM	Federal	Constitución federal	Derecho humano al agua y el saneamiento

Artículo 27 de la CPEUM	Federal	Constitución federal	Criterio patrimonial sobre las aguas
Artículo 73, fracción XVII de la CPEUM	Federal	Constitución federal	Facultad del Congreso de la Unión para dictar leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal
Artículo 115, fracción III, inciso a) de la CPEUM	Federal	Constitución federal	Función y servicios públicos municipales de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales
Ley de Aguas Nacionales*	Federal	Ley reglamentaria	Regula la explotación, el uso, el aprovechamiento, la distribución y el control de las aguas nacionales
Ley General de Bienes Nacionales	Federal	Ley general	Las aguas nacionales como patrimonio de la Nación
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	Federal	Ley general	Aprovechamiento sustentable del agua
Ley Agraria	Federal	Ley reglamentaria	Reglamenta el uso y aprovechamiento de las aguas ejidales, según se trate de tierras comunes o parceladas

Código Civil Federal	Federal	Código civil	Regula las aguas corrientes o subterráneas en predios particulares, de acuerdo con la regla de captura, y las servidumbres de desagüe y acueducto
Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales**	Federal	Reglamento	Reglamenta la Ley de Aguas Nacionales
Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Federal	Reglamento interior	Normatividad ambiental respecto del aprovechamiento sustentable, conservación y restauración de cuerpos de agua en el ámbito de la política ambiental
Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua	Federal	Reglamento interior	Ejercicio de las facultades que concede la Ley de Aguas Nacionales a la Comisión Nacional del Agua
Normas Oficiales Mexicanas	Federal	Normativa administrativa oficial	Diversos tópicos

* Hasta el momento en que se concluyó este trabajo se han propuesto y discutido infructuosamente iniciativas (oficiales y ciudadanas) de Ley General de Aguas en el Congreso de la Unión, lo que mantiene vigente la Ley de Aguas Nacionales.

** Con las modificaciones a la Ley de Aguas Nacionales publicadas el 29 de abril de 2004, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales perdió su vigencia *de facto*. Vid. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales*, México, 29 de abril de 2004.

Fuente: Modificado de Jacobo-Marín, Daniel, *op. cit.*, 2016, pp. 134-135.

Ahora bien, aunque en la gestión, vigilancia y distribución del agua participan autoridades federales, estatales y municipales, estas actividades no operan mediante un esquema de facultades concurrentes, debido a que la gestión oficial se ha encauzado hacia el modelo centralista que ha encontrado las decisiones fundamentales en el ámbito federal. Esto ha sucedido porque en el régimen jurídico mexicano sobre aguas el término nación equivale a federación³¹.

Desde otra perspectiva doctrinal, se ha señalado que los bienes naturales propiedad de la nación deberán ser gestionados por la federación y, atendiendo a que la distribución de competencias en la LAN no es del todo clara, “se debe tomar como principio la existencia de facultades exclusivas de la federación en virtud de que es quien representa a la nación como propietaria de las aguas nacionales”³².

Sin embargo, recuérdese el advenimiento de la propiedad originaria de la nación sobre las aguas desde fines del siglo XIX y la tendencia, históricamente acumulada, que permitió concentrar facultades en el orden federal frente a numerosos usuarios locales de diferente composición y organización socio-política. En tal sentido, las aguas nacionales son gestionadas con base en un patrón organizativo concentrado, matizado por una sugerencia al Ejecutivo federal para que coordine acciones con los gobiernos de

³¹ GUTIÉRREZ y EMANUELLI, *op. cit.*, p. 654.

³² CARMONA LARA, María del Carmen, “El sistema de concurrencia y la distribución de competencias en las reformas a la Ley de Aguas Nacionales”, en FERNÁNDEZ, Jorge y SANTIAGO, Javier (coords.), *Régimen jurídico del agua. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2007, p. 127. De acuerdo con esta perspectiva, la federación no debe confundirse con el concepto dentro del esquema federal propiamente dicho, sino que implica la existencia de un orden federal, superior al Estado, lo que no necesariamente alude a un modelo federal coordinado y de colaboración entre los diferentes órdenes de gobierno. *Vid.* CARMONA LARA, *op. cit.*, p. 150.

los estados y de los municipios. Por lo tanto, no es correcto decir que se trata de un sistema de competencias concurrentes, más bien es un régimen de coordinación administrativa centralizado que se ejerce a través de la Conagua³³.

Por otro lado, la reforma de 8 de febrero de 2012 incorporó en el texto constitucional el derecho humano al agua y el saneamiento; al artículo 4º se le agregó un párrafo que indica:

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines³⁴.

De acuerdo con el decreto reformativo, el Congreso de la Unión disponía de un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas, pero hasta el momento no ha sido aprobada. La ausencia de este ordenamiento posibilitó las modificaciones legislativas que, mediante la reforma constitucional energética de 20 diciembre de 2013, adaptaron la legislación sobre aguas, minería, energía geotérmica y eléctrica, entre otras, para favorecer actividades del sector energético, como la obtención de hidrocarburos no convencionales mediante fractura hidráulica³⁵.

³³ GUTIÉRREZ y EMANUELLI, *op. cit.*, p. 656.

³⁴ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto, recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 8 de febrero de 2012.

³⁵ JACOBO-MARÍN, Daniel, "Apología de la extracción, acumulación de derechos de agua y despojo por contaminación. Legados de la reforma energé-

V. PROPIEDAD NACIONAL, CRITERIO PATRIMONIAL CONSTITUCIONAL Y DERECHOS DE AGUA

La definición sobre aguas nacionales contenida en el artículo 27 constitucional incluye una enunciación amplia, en la que están incluidas prácticamente todas las aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional. El artículo 27 lista las aguas que son consideradas de propiedad nacional, que incluye: las aguas marinas interiores; las corrientes constantes, intermitentes y torrenciales; los ríos y sus afluentes; los lagos, lagunas y esteros; las aguas de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, lechos, vasos o riberas de los lagos; y las que se extraigan de las minas. Dichas aguas se conocen como aguas interiores o continentales, distinguiéndose de las aguas de los mares territoriales mexicanos, cuya extensión y límites se han convenido en el derecho internacional³⁶.

El artículo 27 constitucional configura el criterio patrimonial según el cual, las aguas son propiedad originaria de la nación y de ellas tiene el dominio inalienable e imprescriptible³⁷. De esta lectura se desprenden dos principios jurídicos: 1) el dominio de las aguas no puede ser enajenado y 2) la nación es la propietaria a perpetuidad. No obstante, la nación puede transmitir el dominio de ellas a los particulares, mediante una concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, de acuerdo con los párrafos primero y sexto del referido artículo 27³⁸.

tica en México”, *Revista de Derechos Humanos y Estudios Sociales*, año XI, núm. 22, julio-diciembre de 2019, pp. 135-141.

³⁶ Sobre las disposiciones de las aguas en el mar territorial y la zona económica exclusiva véase la *Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar*, aprobada el 30 de abril de 1982 y abierta a firma durante la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, en Bahía Montego, Jamaica. Fue ratificada por el Estado mexicano el 21 de febrero de 1983.

³⁷ *Ibidem*, pp. 136-138.

³⁸ JACOBO-MARÍN, *op. cit.*, 2012.

En términos generales, los derechos de agua son las convenciones formales que certifican el aprovechamiento de agua para diversos usos (agrícola, pecuario, doméstico, industrial, etcétera) que el Estado o la *autoridad del agua* otorga mediante un acto jurídico, luego registrado en un título³⁹. En México, el aprovechamiento de las aguas nacionales es regulado en la CPEUM y la LAN mediante dos figuras jurídicas: la concesión y la asignación. La concesión es el título que otorga la Conagua o el Organismo de Cuenca a personas físicas o morales de carácter público y privado, para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales⁴⁰. La extracción y aprovechamiento de los materiales pétreos localizados dentro de vasos y cauces también son susceptibles de concesionarse, debido a que forman parte de los llamados “bienes públicos inherentes” a las aguas nacionales confiados a la administración de la Conagua⁴¹.

La concesión de derechos de agua se tramita y se otorga mediante los mecanismos especificados en la LAN. El solicitante debe exhibir, además de la solicitud, documentos que acrediten la propiedad o posesión del inmueble donde serán extraídas las

³⁹ En los sistemas jurídicos de tradición anglosajona los “derechos de agua” (*Water Rights*) no se confunden con la prerrogativa “derecho al agua” (*Right to Water*) ni con la disciplina “derecho de aguas” (*Water Law*).

⁴⁰ En la legislación mexicana el uso, la explotación y el aprovechamiento se definen de diferente manera. El uso refiere a la aplicación del agua en una actividad que implica su consumo parcial o total. La explotación se define como la aplicación del agua en actividades encaminadas a extraer elementos químicos u orgánicos disueltos, después de las cuales es retornada a su fuente original sin consumo significativo; el aprovechamiento es la aplicación del agua en actividades que no implican el consumo de la misma. Aunque no se exprese de esa manera en la Ley de Aguas Nacionales, el criterio orientador de estas definiciones está en la lógica de los usos consuntivos y no consuntivos del agua. Los usos consuntivos requieren un volumen de agua de una calidad determinada que se consume al llevar a cabo la actividad en que se emplea.

⁴¹ *Vid.* Ley de Aguas Nacionales, artículo 3 fracción XXXVII y 113 Bis.

aguas, la constitución de servidumbres, la Manifestación de Impacto Ambiental (MIA), la memoria técnica de los planos y obras de infraestructura y la documentación técnica que soporte la solicitud en términos del volumen requerido. Los derechos contenidos en los títulos de concesión se consideran parte de los derechos patrimoniales del titular, por lo que son susceptibles de transmitirse *inter vivos* o por sucesión hereditaria⁴².

Por otro lado, la asignación es el título que otorga la Conagua o el Organismo de Cuenca a los municipios y las entidades federativas, que ampara un volumen destinado a cubrir los servicios de agua con carácter público-urbano y doméstico⁴³. De acuerdo con este dispositivo, las entidades federativas y los municipios son titulares de los derechos de las aguas asignadas. El otorgamiento, suspensión, extinción, revocación, restricciones y servidumbres a las concesiones se regulan en el capítulo III Bis de la LAN⁴⁴.

No obstante, los derechos de agua no siempre encuentran sustento bajo este esquema positivista. Existen formas de acceso y de gestión locales construidos en sistemas comunitarios, campesinos e indígenas que forman órdenes normativos tradicionales (reconocidos o no por el Estado) que coexisten con el régimen oficial.

En términos del esquema para la inscripción de los derechos de agua estas expresiones de gestión siguen siendo marginales, debido a que la mayoría de las comunidades indígenas y campesinas no considera necesario registrar las fuentes y los usos locales, principalmente porque deberían adecuarse al modelo formalista

⁴² JACOBO-MARÍN, *op. cit.*, 2016, p. 138.

⁴³ La propuesta gubernamental de Ley General de Aguas, publicada en la Gaceta Parlamentaria el 5 de marzo de 2015, no contemplaba la figura de asignación. La propuesta fue desechada, pero de avalarse esta tendencia, los municipios y las entidades federativas serán usuarios de agua con título de concesionarios.

⁴⁴ *Vid.* Ley de Aguas Nacionales, artículos 29 Bis 2 al 37 Bis.

para avalar e inscribir sus aprovechamientos en el Registro Público de Derechos de Agua (REPGA)⁴⁵.

Arropados por el sistema de registro, los competidores más voraces (ciudades y consorcios industriales, mineros, alimenticios, agroindustriales y embotelladores) han concentrado derechos de agua a través de mecanismos formales e informales. Las formas de aprovechamiento se han reducido a un conjunto de títulos que pueden ser transmitidos sin mayor obstáculo por los concesionarios, debido a la flexibilidad y opacidad del REPGA⁴⁶. Ahora bien, la concentración de concesiones no se debe sólo al diseño instrumental para registrar y publicitar los derechos de agua, también involucra el clientelismo político vigente, que facilita la acumulación de aprovechamientos y las nuevas apropiaciones de agua mediante *prestanombres*. De este modo, los dispositivos oficiales favorecen la transferencia de las aguas comunitarias para los usos más eficientes y rentables⁴⁷. Este modelo se ha traducido en la concentración oligopólica de derechos de agua, lo que ha significado también la disputa y el despojo de los aprovechamientos históricos gestionados por comunidades agrarias y pueblos indígenas⁴⁸.

⁴⁵ JACOBO-MARÍN, Daniel, *op. cit.*, 2019, p. 136.

⁴⁶ PEÑA, Francisco, "Acumulación de derechos de agua en México: el poder de las élites", en BOELENS, Rutgerd, CREMERS, Leontien y ZWARTEVEEN, Margreet (eds.), *Justicia hídrica. Acumulación, conflicto y acción social*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, Instituto de Estudios Peruanos, Alianza Internacional Justicia Hídrica, 2011, p. 213.

⁴⁷ *Ibidem*, p. 137.

⁴⁸ Recuérdese, por ejemplo, el conflicto detonado por la construcción del Acueducto Independencia que va de la presa El Novillo, en la cuenca del río Yaqui, hacia la ciudad de Hermosillo, en la cuenca del río Sonora, lo que constituyó un trasvase que favorece los usos industrial, doméstico y público-urbano, en detrimento de los derechos territoriales y los aprovechamientos históricos de la Tribu Yaqui. *Vid.* MORENO VÁZQUEZ, José Luis, *Despojo de agua en la cuenca del río Yaqui*, Hermosillo, El Colegio de Sonora, 2014.

La información oficial revela el panorama actual sobre los aprovechamientos hidráulicos registrados de conformidad con el marco jurídico y sus instrumentos de publicidad. Hasta 2018, el REPDA contaba, para el caso de aguas subterráneas, con un padrón de 147 zonas de veda, 7 zonas reglamentadas de acuíferos, 3 declaratorias de reserva y 333 acuíferos con suspensión de libre extracción; para aguas superficiales, señaló 272 cuencas con veda, 32 zonas reglamentadas y 94 declaratorias de reserva. En términos de los derechos de agua inscritos, el REPDA publicitó la existencia de 122 810 títulos de aguas superficiales, 285 409 títulos de aguas subterráneas, 17 439 permisos de descarga y 116 413 permisos en zonas federales y para la extracción de materiales pétreos⁴⁹.

VI. LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS Y EL LIBRE ALUMBRAMIENTO

De acuerdo con el párrafo quinto del artículo 27 constitucional las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y son susceptibles de apropiación por el dueño del terreno, con la salvedad de que cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción o utilización, y establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. El párrafo quinto regula la llamada regla de captura, que se incorporó mediante la reforma de 21 de abril de 1945⁵⁰.

Las aguas no clasificadas como nacionales en la enunciación del párrafo quinto del artículo 27, se consideran parte integrante de los terrenos por donde corren o en los que se encuentren sus

⁴⁹ COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Estadísticas del agua en México 2018*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, 2018, p. 137.

⁵⁰ Vid. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Decreto que reforma el párrafo V del artículo 27 constitucional*, México, 21 de abril de 1945.

depósitos. No obstante, si las aguas referidas abarcan dos o más predios se consideran de utilidad pública y quedan sujetas a las disposiciones respectivas. El dominio del poseedor o propietario de un predio sobre estas aguas, de acuerdo con las disposiciones civiles (que *de facto* y *de jure*, corresponden al derecho privado), no perjudica los derechos que de forma legítima haya adquirido respecto de su aprovechamiento de los predios inferiores. Este argumento ha mantenido una noción sobre la existencia de *aguas privadas* en el régimen constitucional mexicano⁵¹.

Sin embargo, de la lectura de esta parte del párrafo quinto, se desprenden dos dificultades respecto a su interpretación, la primera es que el Constituyente no especificó detalladamente en el artículo 27 lo que debía entenderse por aguas del subsuelo, lo cual ha generado un debate respecto al régimen patrimonial de dichas aguas⁵²; la segunda tiene que ver con el carácter del agua captada en los pozos perforados en predios particulares, ejidos y comunidades. Esto implica que las aguas extraídas pueden ser apropiadas por los individuos en su terreno o comunidad, pero el acuífero de donde se extraen sigue siendo propiedad nacional. La regla de captura está desarrollada de modo limitado, puesto que el

⁵¹ DENTON NAVARRETE, Thalía, *El agua en México. Análisis de su régimen jurídico*, México, UNAM, 2006, p. 53. Por otro lado, en España, la Ley de Aguas de 1886 consideraba como privadas todas las aguas superficiales que brotaran en una propiedad privada y también las aguas depositadas provenientes de la lluvia, pero sólo para su uso en esa finca y no más allá de sus límites. Este enfoque se repitió en gran medida en los sistemas normativos formados bajo la influencia del derecho romano-castellano en América Latina y algunas partes de Asia y África. Algunos autores sugieren que la creciente competencia por el agua condujo, en numerosos sistemas jurídicos, a someter el derecho absoluto de uso a múltiples restricciones. *Vid.* HODGSON, Stephen, *Modern Water Rights. Theory and Practice*, Roma, FAO, 2006.

⁵² GUTIÉRREZ y EMANUELLI, *op. cit.*, 2010, p. 651.

Ejecutivo federal tiene la potestad para reglamentar la extracción y establecer zonas de veda⁵³.

Mediante las facultades otorgadas al Ejecutivo federal por el artículo 27 constitucional y el artículo 4 de la LAN, se reglamentaron numerosos aprovechamientos subterráneos bajo el criterio del interés público, que encontraron en la figura jurídica del decreto presidencial su única expresión. Para ello, la veda es el mecanismo de protección que puede declararse en cuencas hidrológicas y acuíferos (administrativos), en los que no se autorizan aprovechamientos de agua adicionales a los establecidos y éstos se controlan mediante reglamentos específicos. Adicionalmente, con la narrativa ambiental inaugurada por la Declaración de Estocolmo en 1972, el Estado mexicano reglamentó, además de las zonas de veda, otros mecanismos de control de las aguas subterráneas: las zonas de protección, las zonas reglamentadas y las zonas de reserva⁵⁴.

Sin embargo, el *boom* industrial iniciado durante la segunda mitad del siglo XX permite observar que la veda, como mecanismo de protección, se ha convertido en un instrumento político *ad hoc* que ha permitido la configuración de nuevos aprovechamientos, mediante la asignación discrecional de derechos de agua y la transmisión de títulos de uso agrícola. Este proceso se ha documentado en las ciudades medias del centro-norte del país, que disputan los capitales transnacionales ofreciendo condiciones favorables para la producción, lo que ha incluido el otorgamiento de concesiones de agua en regiones con acuíferos clasificados oficialmente como “sobreexplotados” o “sin disponibilidad”⁵⁵.

El acceso desigual al agua subterránea se vincula con la concentración de aprovechamientos, el favorecimiento de actividades

⁵³ JACOBO-MARÍN, *op. cit.*, 2016, p. 144.

⁵⁴ Estos mecanismos de control están regulados en los artículos 38 a 43 de la Ley de Aguas Nacionales.

⁵⁵ *Ibidem*, pp. 147-154; COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *op. cit.*, pp. 55-58.

económicas altamente consumidoras de agua (como la agroindustria) y la tecnología ligada al desarrollo urbano-industrial que posibilita la extracción. En tal sentido, se ha aducido que la llamada “escasez” de agua es un producto social íntimamente asociado a la ausencia de una política hídrica integral y la invisibilidad sociopolítica de las aguas subterráneas⁵⁶.

De acuerdo con la información oficial, se han activado mecanismos de veda particularmente para el caso de las aguas del subsuelo, considerando que la condición de los acuíferos se ha agravado en las últimas décadas. La primera vez que se reconoció esta situación fue en 1976, cuando la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) registró 32 acuíferos sobreexplotados. No obstante las pretensiones gubernamentales para regular la extracción, en 2018 se documentaron 105 acuíferos en condición deficitaria⁵⁷.

VII. REFLEXIONES FINALES

La discusión histórico-jurídica sobre los derechos de agua en México se tradujo en el paradigma de apropiación nacional y el criterio patrimonial sobre las aguas que se adoptó, como para el resto de los bienes naturales susceptibles de apropiación, en el artículo 27 de la Constitución política promulgada en 1917. Desde fines del siglo XIX, la definición normativa se centró en la intensificación de los usos del agua y su relación con los procesos productivos. En tal sentido, el debate sobre las aguas de propiedad nacional inició

⁵⁶ HATCH, Gonzalo, SCHMIDT, Samuel y CARRILLO, Joel, “Elementos de análisis de la propuesta de Ley General de Aguas en México a partir del derecho humano al agua y sus repercusiones en el quehacer científico, docente y en la investigación”, *Revista de El Colegio de San Luis*, año VII, núm. 13, enero-junio de 2017, p. 39.

⁵⁷ COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *op. cit.*, p. 29.

con el litigio sobre el control y el uso de las aguas del río Nazas en la Comarca Lagunera.

De esta manera, la determinación final sobre el caso dio sentido a las pretensiones del gobierno federal para reglamentar las aguas en términos del dominio público, el beneficio social y el ejercicio de las facultades de la federación para gestionar el territorio. En ese momento histórico, los usuarios que formaron parte de las oligarquías se encontraban articulados en múltiples esferas locales de poder, sustentadas en torno al modelo económico de producción e industrialización que auspició el régimen porfiriano.

Posteriormente, las modificaciones en los usos del agua influenciaron la política oficial y la legislación hídrica, de manera que éstas respondieron a diversos intereses políticos y económicos a lo largo del siglo XX. Ahora bien, el criterio patrimonial definido en el artículo 27 constitucional perfiló las aguas nacionales como la expresión jurídica que permitiría enunciar y organizar los derechos de agua y, en ese sentido, la nación se consolidó como la propietaria originaria y perpetua, con facultades para administrar y conceder los aprovechamientos.

Finalmente, el panorama actual sobre la gestión del agua en México exhibe la acumulación de concesiones por parte de los usuarios con mayor capacidad económica, influencia política y voz pública; esta acumulación ha incluido el uso de estrategias que facilitan el acaparamiento del agua para los usos más rentables, denominados *eficientes* por cierta perspectiva economicista. Esta situación prevalece en el contexto poco alentador sobre la extracción intensiva de agua subterránea, la contaminación de las aguas superficiales y la programación hidráulica que, particularmente a partir de la integración económica contemporánea de América del Norte, ha privilegiado el desarrollo de proyectos de orientación extractiva, que frecuentemente disputan las aguas comunitarias de pueblos indígenas y núcleos agrarios.