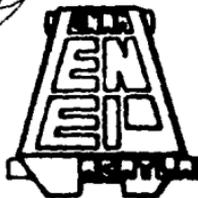




127  
2ej

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE MEXICO



ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN

DIVISION DE CIENCIAS JURIDICAS

ANALISIS CRITICO-JURIDICO DE LAS  
AGUAS DEL SUBSUELO EN  
DERECHO MEXICANO  
(CASO CONCRETO: ARTICULO 5o.  
FRACCION XI DE LA LEY  
FEDERAL DE AGUAS)

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A :  
GERARDO GONZALEZ PEREZ

Asesor de Tesis: José Antonio Martínez Castañón

NAUCALPAN, EDO. DE MEXICO

OCTUBRE DE 1991

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

(((( I N D I C E G E N E R A L ))))

	Página
Dedicatorias.....	9
Objetivo General.....	14
Introducción.....	15
<b>Capítulo Uno: <u>EL ESTADO MEXICANO ANTE LA PROBLEMÁTICA DE LAS</u></b>	
<u>AGUAS DEL SUBSUELO</u> .....	19
1.A.- Consideraciones preliminares.....	20
2.a.- Problemática conceptual del Estado.....	25
3.aa.- Definición etimológica.....	28
4.bb.- El Estado y su acepción semántica.....	29
5.b.- Elementos constitutivos estatales.....	31
6.aa.- El factor geográfico.....	31
7.bb.- El factor poblacional.....	35
8.aa.- El factor de decisión.....	37
9.aaa.- La soberanía.....	37
10.bbb.- El poder público.....	39
11.ccc.- El ordenamiento jurídico.....	45
12.B.- Las funciones del poder público.....	49
13.a.- Deslinde teleológico del Estado.....	55
14.b.- Las funciones legislativa y jurisdiccional respecto de las aguas del subsuelo.....	56
15.c.- La función administrativa y las operaciones materiales referidas a las aguas del subsuelo.....	60
<b>Capítulo Dos: <u>LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MARCO CON</u></b>	
<u>POTENCIAL DE LAS AGUAS DEL SUBSUELO</u> .....	67
16.A.- La función administrativa y el derecho administrativo.....	68
17.a.- Marco conceptual del derecho administrativo.....	68

	Págs.
18.b.- La función administrativa aplicada en materia- de aguas del subsuelo.....	71
19.B.- La administración pública desde el punto de vista constitucional.....	78
20.a.- Enfoque administrativo a nivel federal.....	79
21.b.- Reconsideración sobre los niveles de adminis- tración estadual y municipal.....	84
22.c.- El ámbito orgánico de competencia federal en materia de aguas.....	90
 <b>Capítulo tres: <u>EL AGUA COMO RECURSO NATURAL Y SU IMPORTANCIA</u></b>	
<b><u>EN NUESTRAS ACTIVIDADES.....</u></b>	
23.A.- Enfoque constitucional de los recursos naturales.....	101
24.a.- Clasificación de las aguas en nuestro derecho.....	103
25.b.- Características jurídicas de las aguas del sub- suelo.....	105
26.aa.- Significado del agua del subsuelo.....	106
27.bb.- Concepción legal de las aguas del sub- suelo.....	107
28.ca.- Sus características jurídicas.....	109
29.B.- EL agua como recurso natural vital de nuestra vida diaria.....	110
30.a.- El problema de la contaminación de los mantos acuíferos.....	112
31.aa.- Facultades generales del poder públi- co en materia de contaminación.....	113
32.bb.- Casos específicos de contaminación de las aguas del subsuelo.....	116
33.b.- La necesidad de usar eficientemente el agua.....	118

	Págs.
Capítulo Cuatro: <u>ESTUDIO CRITICO-JURIDICO DE LAS AGUAS DEL</u> <u>SUBSUELO EN EL DERECHO MEXICANO.....</u>	123
34.A.- Aspectos socio-políticos e interpretación constitu- cional de las aguas del subsuelo.....	125
35.a.- Consideración preliminar.....	125
36.b.- El nuevo orden jurídico.....	129
37.aa.- El nuevo concepto de propiedad.....	131
38.bb.- Las aguas de propiedad nacional.....	132
39.c.- Bases constitucionales de las aguas del sub- suelo.....	134
40.aa.- Interpretación del párrafo quinto del artículo 27 constitucional.....	136
41.bb.- Interpretación concreta sobre las a- guas del subsuelo de propiedad privada....	142
42.B.- Análisis legal, reglamentario y parareglamentario de las aguas del subsuelo.....	146
43.a.- Evolución legislativa sobre las aguas del sub suelo.....	147
44.aa.- Ley reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 constitucional, en ma teria de aguas del subsuelo del 30 de diciembre de 1947.....	148
45.bb.- Ley reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 constitucional, en ma teria de aguas del subsuelo del 29 de diciembre de 1956.....	150
46.cc.- Las aguas del subsuelo en la Ley fede ral de aguas del 30 de diciembre de 1971.....	152

	Págs.
47.b.- Panorama reglamentario y parareglamentario sobre las aguas del subsuelo.....	156
48.aa.- Zonas de libre alumbramiento y apropia- ción de las aguas del subsuelo.....	159
49.bb.- Establecimiento y control de las zonas vedadas.....	160
50.cc.- Tramitación de solicitudes para obras de alumbramiento y apropiación de a- guas del subsuelo en zonas vedadas.....	163
51.dd.- De la reglamentación de las aguas del subsuelo.....	166
52.C.- Disposiciones relativas a las aguas del subsuelo en la Ley federal de aguas, contrarias a lo preceptua- do en nuestra Constitución Política.....	169
53.a.- La iniciativa presidencial y la necesidad de cambiar el régimen jurídico de las aguas del subsuelo.....	170
54.b.- Los elementos de interpretación adecuados, se desecha el planteamiento para modificar el--- texto constitucional.....	174
55.c.- Nuestra posición respecto de dicha interpreta- ción.....	176
56.d.- La manifiesta inconstitucionalidad.....	180
CONCLUSION.....	185
ANEXO UNO..... (veda para alumbramiento de aguas del subsuelo)	188
ANEXO DOS..... (reglamentación para controlar su extracción)	192
BIBLIOGRAFIA.....	197



((( OBJETIVO GENERAL )))

Las disposiciones constitucionales sobre aguas del subsuelo (artículo 27 párrafo quinto) autorizan su apropiación por libre alumbramiento, determinando la propiedad privada de las mismas en oposición a las aguas nacionales que se enumeran en la Constitución; lo anterior permite alegar contravención constitucional, toda vez, que aquéllas son incorporadas a las aguas nacionales en la Ley Federal de Aguas, reglamentaria del párrafo quinto de referencia; por lo que nuestro objetivo consistirá en sistematizar las disposiciones que se han dictado al respecto y sustentar que no es posible determinar la propiedad nacional de las aguas del subsuelo en base a una errónea interpretación legislativa.



## ((( ( INTRODUCCION ) )))

Se ha escrito realmente poco en relación a la materia que se trata, el presente estudio: Análisis Crítico-Jurídico de las Aguas del Subsuelo en Derecho Mexicano (caso concreto: artículo 50., fracción XI de la Ley Federal de Aguas); comprende, en términos generales, los aspectos jurídicos de las aguas subterráneas en México.

El capítulo primero: El Estado Mexicano ante la Problemática de las Aguas del Subsuelo, debe tomarse como previo, introductorio o complementario del presente estudio, no obstante el enfoque de los dos últimos párrafos; sentimos la necesidad de hablar en el Estado Mexicano: los intentos normativos encaminados a estructurar jurídica y políticamente al mismo, su nacimiento; la diversidad conceptual del término Estado y el concepto que adoptamos, en base a que el Estado es creado y organizado por el derecho fundamental y, por consiguiente, quién señala sus elementos. En consecuencia, desmenuzamos cada uno de éstos, definiendo y señalando los artículos constitucionales que se relacionan con los mismos. Partimos, entonces, siempre de lo general para ir concretizando lo referente, claro, sin perder la continuidad entre un capítulo y el siguiente:

Así en el Capítulo segundo: La Organización Administrativa en el Marco Competencial de las Aguas del Subsuelo, retomamos la función administrativa del Estado (no sin antes señalar los aspectos generales del derecho administrativo) tratando dos actos jurídicos administrativos específicos de vital importancia y trascendencia: La vedada y la reglamentación de las aguas del subsuelo; los que definimos dando a conocer sus efectos jurídicos. Continuamos con lo relativo a la Administración Pública Federal (aunque reconsideramos también el nivel estatal y municipal) y como parte de la misma centramos nuestra atención en la Secretaría de Recursos Hidráulicos, dependencia del Ejecutivo Federal encargada de regular lo relativo a las aguas del subsuelo en zonas vedadas y, dentro de la mencionada Secretaría, lo referente a la Comisión Nacional del Agua; órgano desconectado que en última instancia, tiene la tarea de vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley Federal de Aguas, materia también de nuestro estudio.

Nuestro capítulo tercero: El Agua como Recurso Natural y su importancia en Nuestras Actividades, trata lo referente a los recursos naturales en la Constitución Política, el agua recurso natural ree-

clable. Dentro de una de las clasificaciones que adoptamos las consideramos como aguas superficiales y aguas subterráneas; continuamos enseguida señalando algunos aspectos no jurídicos que bien podríamos denominar ordinarios; así mismo establecemos el concepto legal de las aguas del subsuelo y definimos legalmente los conceptos que se relacionan intrínsecamente con las mismas, pero además damos a conocer sus características jurídicas; en seguida hacemos una reconsideración sobre la utilidad del agua, señalando sus usos: doméstico, industrial y agrícola; el costo del abastecimiento de las aguas a las grandes ciudades y forma de contaminación de las aguas y, en específico, de las del subsuelo; disposiciones legales tendientes a disminuir dicho problema; el presente capítulo termina con algunas consideraciones del por qué debemos usar eficientemente el agua.

Por su parte el capítulo cuarto: Análisis Crítico-Jurídico de las Aguas del Subsuelo en el Derecho Mexicano, tema central del presente estudio. Si bien trata lo relativo a los aspectos puramente legales respecto de las aguas del subsuelo hacemos una consideración sobre los acontecimientos generales que propiciaron la desaparición del régimen absolutista en materia de propiedad, en consecuencia, el nuevo concepto de propiedad en la Constitución de 1917, reviste una función social. A continuación centramos nuestra atención en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional: base constitucional de las aguas del subsuelo, interpretando dicho párrafo y posteriormente lo relativo a las disposiciones específicas de las aguas subterráneas. Aquí se trata lo relativo a una interpretación, errónea, para desecharlo el planteamiento de reforma Constitucional que señalara a las aguas del subsuelo dentro de la enumeración de las nacionales; enseguida se hace un análisis legal y reglamentario de las aguas del subsuelo y se examinan dos figuras jurídicas en específico: la veda y la reglamentación; para finalizar se señalan las disposiciones de la Ley Federal de Aguas contrarias al precepto constitucional de libre alumbramiento y apropiación de las aguas del subsuelo.



ANALISIS CRITICO-JURIDICO DE LAS AGUAS DEL SUBSUELO

EN DERECHO MEXICANO

(CASO CONCRETO: ARTICULO 5o. FRACCION XI DE LA LET FEDERAL DE AGUAS)

"Cuando el Estado está enfermo, cuando ha caído en el despotismo, cuando ha desecado los derechos naturales, cuando no sólo no escucha— las advertencias del pueblo, sino que las acalla y las catapulta, entonces la revolución es una terapéutica. El pueblo recoge todos sus mandatos, recupera su soberanía y la transmite a un nuevo estado de cosas, a un nuevo estado jurídico. De allí que la constitución de un pueblo no es sino la concreción de sus derechos proclamados, conquistados, impuestos por la revolución, o, en otros términos: la revelación de un pueblo no está triunfante sino cuando se hace constitución."

FELIX P. PALAVICINI.

## '''CAPITULO PRIMERO'''

EL ESTADO MEXICANO ANTE LA PROBLEMÁTICA  
DE LAS AGUAS DEL SUBSUELO

## SUMARIO

1.A) Consideraciones preliminares, 2.a) Problemática conceptual del Estado, 3.aa) Definición etimológica, 4.bb) El Estado y su acepción semántica, 5.b) Elementos constitutivos estatales, 6.aa) El factor geográfico, 7.bb) El factor poblacional, 8.cc) El factor de decisión gubernamental, 9.aaa) Soberanía, 10.bbb) Poder público, 11.ccc) Ordenamiento jurídico, 12. B) Las funciones del poder público, 13.a) Deslinde teleológico del Estado, 14.b) Las funciones legislativa y jurisdiccional respecto de las aguas del subsuelo, 15.e) La función administrativa y las operaciones materiales referidas a las aguas del subsuelo.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

### 1.A.- CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

Los intentos normativos encaminados a dar al pueblo de México una organización y estructura jurídico-política, expresada a través de una Constitución, y de ésta manera dar vida jurídica al Estado Mexicano, se suscitaron a partir del inicio de nuestra Independencia Política; los mismos constituyen antecedentes significativos que nos permiten seguir el desarrollo de la gestación del Estado Mexicano hasta su nacimiento el día cuatro de octubre de mil ochocientos veinticuatro—por conducto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos:

"...ese conglomerado humano, tan diversamente integrado desde el punto de vista social, económico, cultural y étnico, dejó de pertenecer al Estado español pero sin convertirse aún en el elemento de un nuevo Estado por la sencilla razón de que la sola consecución de la independencia no le produjo, habiéndole sido necesaria, para ello, la instauración de un derecho fundamental primario con caracteres más o menos permanentes y con proyección de vigencia en la vida pública. Tal derecho se expresó en la Constitución Federal de 1824, que es, por ende, la fuente creativa del Estado mexicano..."<sup>(1)</sup>

Veamos, esporádicamente, cada uno de estos intentos por orden de aparición, para enseguida regresar, de nueva cuenta, a la Constitución de 1824,:

1.- Los Elementos Constitucionales. Documento redactado por IGNACIO LÓPEZ-RAYÓN en agosto de 1811. Es "EL primer intento para sentar las bases de organización política del pueblo mexicano... —en él—

---

(1). BURGEO-ORIHUELA Ignacio., Derecho Constitucional Mexicano, edit. Porrúa, 6a. ed., México, D.F., 1985, p.89.

...se dibujan tímidamente algunos principios de carácter político en que debería fundarse la estructura constitucional de México una vez que alcanzara su emancipación. En su artículo 5 se dispuso que 'La soberanía dimana directamente del pueblo, reside en la persona del señor Fernando VII y su ejercicio en el Supremo Congreso Nacional Americano'...que estaría compuesto por cinco vocales 'nominados por representaciones de las Provincias'...artículo 7.<sup>(2)</sup> Además, se estableció la separación de poderes prohibiendo que el legislativo fuera ejercido por los otros dos, etc.

2.- Los Sentimientos de la Nación. Del 14 de septiembre de 1813. Sintetizan la ideología política y social de JOSE MARIA MORELOS Y PAVON. En los mismos, nos dice el maestro BURGOA,<sup>(3)</sup> que declara que la soberanía dimana inmediatamente del pueblo y que sólo debería depositarse en sus representantes. Con esta declaración, MORELOS, fue el primer caudillo insurgente que proclamó la emancipación política de nuestro país; además se estableció que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial estarían integrados con participación de las provincias, etc.<sup>(4)</sup>

3.- El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana. Oficialmente expedido por el Congreso de Chilpancingo el 22-

(2). Idem. (1), pp.83 y 84.

(3). Op. cit., p.84.

(4). El maestro BURGOA sigue señalando: "En los Elementos Constitucionales...ni los Sentimientos de la Nación...pueden conceptuarse como verdaderos proyectos de constitución que tendieran a organizar de modo exhaustivo y sistemático al pueblo mexicano que, en la época de su expedición, aún luchaba por su independencia. Tales documentos contienen simples bases o lineamientos muy generales a guisa de declaraciones dogmáticas sobre las que debería establecerse una estructura política..." p.84.

de octubre de 1814 y, conocido comúnmente, con el nombre de Constitución de Apatzingán: (5)

"...fue una verdadera constitución potencial, aunque no vigente, de México, en cuanto que tendió a estructurar política y jurídicamente a nuestro país en un cuerpo normativo sistemático con la pretensión de regular básicamente los primordiales aspectos que el constitucionalismo incipiente de la época imponía como materia de regulación por el derecho fundamental..." (6)

4.- El Plan de Iguala. El Plan de Iguala y el respectivo tratado de Córdoba "...que lo modificó en beneficio de los designios de Iturbide para erigirse 'emperador' de México, no pueden conceptuarse como ordenamientos constitucionales, aunque hayan preconizado, sobre líneas generales y transitorias, una determinada forma de gobierno..." (7) Este es, el establecimiento de una monarquía moderada que debía intitularse "Imperio Mexicano", para cuyo gobierno se llamaría a FERNANDO VII o a algún miembro de su familia, en caso de que no aceptaran las "cortes imperiales" designarían a la persona idónea.

5.- El Reglamento Político Provisional del Imperio del 23 de febrero de 1823. Una vez consumada la Independencia, y en cumplimiento del Plan de Iguala, comenzó a funcionar la Junta Provisional Gubernativa, la tarea principal de ésta consistió en fijar las normas con a-

---

(5). MEDINA-HILARIO, citado por BURCOA, al respecto, señala: "...era ante todo un instrumento de lucha, la oposición armada, la antitesis política. Contra la monarquía, la república; contra el despotismo, la libertad; contra la sujeción, la independencia; contra la conquista, la reivindicación; contra el derecho divino, la soberanía... En una palabra, la condenación más enérgica de la conquista y del régimen virreynal, un nuevo tipo de organización provisional destinada a preparar las instituciones definitivas." p.78.

(6). Idem (1), p.85.

(7). Idem (1), pp.86 y 87.

regle a las cuales habría de ser convocado y erigido el Congreso Constituyente encargado de dar una Constitución al país. Dicho Congreso quedó instalado el 24 de febrero de 1822, "...la misión que tenía conferida, en el sentido de organizar constitucionalmente al país, --nos dice BURCOA<sup>(8)</sup> quedó sin realizarse en atención a que el mismo Iturbide, ya proclamado 'emperador' desde el 19 de mayo...lo disolvió y lo sustituyó con una 'Junta Nacional Instituyente' el 31 de octubre siguiente." Esta Junta "...aprobó en febrero de 23...el reglamento Político Provisional del Imperio, formulado por Iturbide para regir-- mientras se expedía la Constitución y bajo cuya modesta denominación-- al decir de Zavala, citado por Socanegra-- se trataba de dar en realidad una constitución formal a la nación."<sup>(9)</sup>

Constitución Política de los Estados Unidos del 4 de octubre de 1824. Reinstalado que fue el Congreso Constituyente, actuó como convocante a uno nuevo, este segundo Congreso Constituyente quedó instalado el 7 de noviembre de 1823, y el 31 de enero siguiente expidió el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, estatuto político que sirvió para organizar al país y su gobierno mientras se elaboraba la Constitución. Es la Constitución de 1824 la que establece, para México, una organización política, esto es, donde se estructura jurídica y políticamente el pueblo mexicano:

"...en consecuencia, fue el ordenamiento jurídico fundamental-- primario u originario de México, e sea, que en ella se creó el-- Estado Mexicano."<sup>(10)</sup> aunque posteriormente se haya variado la fer-

(8). Op. cit., p.88.

(9). THWA-RAMIREZ Felipe., citado por BURCOA, Idem. (1), p.88.

(10). En la línea del maestro BURCOA, (nota 1),: "...el Estado surge-- del derecho primario que las sociedades humanas en su devenir-- histórico crean...En ese derecho primario, que traduce y actuali--

ma estatal implantada...sustituyéndose el régimen federal por el central y a pesar de los constantes cambios de la forma de gobierno operados por otros ordenamientos constitucionales que registra nuestra historia, el Estado mexicano instituido en dicha Ley Fundamental no desapareció merced a tales fenómenos, ni éstos fueron creando sucesivamente un "nuevo" Estado no obstante las alteraciones que experimentaron esas dos formas jurídicopolíticas."(11)

En suma, la Constitución Política de 1824,:

"...fue producto de un pueblo en un instante de su vida física y social; con ella se inició la existencia republicana del México Independiente, (12) y en la vida cotidiana, sería largo y ápero el debate; sanrientos los hechos; trácias las amputaciones; casi a punto de perderse todo; pero, sin caer en el milagro, México, no sucumbió; salvaderas manos pudieron transmitirles a futuras generaciones, y la Constitución de 1824, a siglo y medio de formada, resplandese sus méritos propios, porque si el país pudo e-

---

za normativamente la tendencia de organizar política y socialmente a una nación..., se crea el Estado como institución suprema, que no es sino el resultado sintético de los elementos humanas, geográficas y teleológicas que ocurren en su formación." p. 82 y 83.

(11). Iden (1), pp. 88 y 89.

(12). Según MARIANO OTTEO, citada por BURGOA, op.cit., p. 90, "..."esa constitución duró once años, y a pesar de que durante ellos las facciones despedasaron a la patria, aquella fue reconocida siempre como el pacto fundamental de los mexicanos, que se invocó siempre por todos los partidos y las facciones para legitimar sus pretenciones hasta que, en 1836, un Congreso que no tenía otros títulos de existencia que los que le diera ese mismo pacto que había jurado solemnemente cumplir, usurpó con descaro indigulpable las funciones del poder constituyente."

merger de todos los naufragios, lo mantuvo a flote a un principio, el de la vida constitucional."<sup>(13)</sup>

## 2.a- PROBLEMÁTICA CONCEPTUAL DEL ESTADO.

"Encontramos al Estado ---nos dice, LUIS RECASENS SICHES<sup>(14)</sup> formando parte de nuestra vida y nos encontramos nosotros formando parte del Estado. Prácticamente nos referimos a él; lo sentimos gravitar sobre nosotros imponiéndonos exigencias; nos enlazamos a veces a su servicio con entusiasmo; otras lo sentimos como obstáculo para nuestros deseos; sabemos que sin él la vida nos sería imposible o por lo menos muy difícil, pero también en ocasiones llega hasta exigirnos el sacrificio de la vida; en la medida que hacemos política, nos afanamos para conseguir que sea de un determinado modo; nos hallamos como ingredientes de él; lo consideramos como una magnitud transindividual; no lo hemos percibido en su auténtico y total ser, pero lo vemos actuando en manifestaciones varias, como actividad legislativa, como administración, como ejército, como policía, etc.; nos aparece simbolizando en un escudo, en una bandera, en un himno; nos dirigimos a él pidiéndole que haga determinadas cosas; y también nos enfrentamos a él en demanda de que no lo haga, de que se abstenga, de que nos deje en libertad de realizar nuestros quehaceres propios individuales, que no quisieramos ver violados por su interve-

(13). MELGAREJO-VIVANCO J. Luis., citada por BURGOA, *Idea*. (1), p.91.

(14). Citada por BURGOA-ORRUELA Ignacio., El Estado, edit. Ferrás, México, D.F., 1970, pp.25 y 26.

ción. Y, sin embargo, a pesar de ser el Estado cosa tan precisa a nosotros, con el que estamos en trato constante, cuando tratamos de apresar su esencia, de determinar su ser, de encerrarlo en un concepto unitario, se nos escapa; vacilan todas las representaciones que del mismo nos habíamos formado.<sup>(15)</sup>

Así, el Estado ha sido objeto, a través de la historia, de múltiples y variadas definiciones que, "...expresan posiciones distintas, pero en cierta manera complementarias, ya que desde su ángulo específico pueden ayudar a comprender la complejidad que entraña el Estado."<sup>(16)</sup>

A guisa de ejemplo, veamos las siguientes:

"Así Kant le concibe como la unión de una multitud de hombres bajo leyes jurídicas... Para Aristóteles, la polis en su época, se concebía como la forma capaz de realizar la vida suficiente... Ha variado... estimo que el Estado es el régimen que adapta una nación mediante una centralización jurídica y política que se realiza por la acción de un poder político... Jellinek indicaba que el Estado, sociológicamente considerado, era una unidad de asociaciones de hombres asentados en un territorio, dotado de un poder cónjuntivo de mando... Herman Heller, ... considera al Estado como una estructura de dominio constantemente renovada a través de una obra en común; actualizado representativamente, que ordena en última instancia los actos sociales sobre un territorio determinado... Max Weber... le concibe como un orden jurídico y administra-

(15). El subrayado es nuestro.

(16). MARTINEZ-SILVA Mario y otros., Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, D.F., 19\_\_\_, p.536.

tivo invariable en virtud de disposiciones fundamentales, al—  
 cunl se orienta el obrar común de un cuerpo administrativo y cu—  
 ye valor se reclama no sólo para los miembros de la comunidad,—  
 sino para todo el obrar que se realice en el territorio dominado  
 ...Hans Kelsen, ...identifica Estado y Derecho; aquél no es más—  
 que la personificación del orden jurídico...El citado Jellinek—  
 estimaba que era posible la consideración jurídica del Estado y—  
 lo concebía como una corporación de un pueblo asentada en un te—  
 rritorio, dotada de un poder originario de rango...Otras teorías  
 han definido al Estado en un sentido curamente negativo; así, el  
 marxismo estima que es solamente el instrumento creado por la—  
 burguesía para consolidar el dominio de sus bienes y sujetar al  
 proletariado; para Duguit es pura y simplemente un hecho históri—  
 co; una diferenciación entre gobernantes y gobernados, que las po—  
 siciones ácratas combaten como el mayor obstáculo a la felicidad  
 humana.<sup>(17)</sup>

Ahora bien, se afirma que para definir al Estado "...hay que con—  
 siderarle como un fenómeno específico de la realidad política..."<sup>(18)</sup>  
 bajo este criterio los elementos, factores o notas que definen al mis—  
 mo, de acuerdo con nuestros autores, son las siguientes:

"1) está basada en un grupo social establemente asentado en un—  
 territorio determinada, cuya unidad se funda en datos anteriores  
 a la específica vinculación política que el Estado representa;—  
 esta vinculación está referida a los vínculos sociales que resul—  
 tan unas veces de la idea nacional...;

---

(17). Iden (16), pp.536 y 537.

(18). Iden (16), p.537.

2) la organización de esa unidad social se realiza a través de un orden jurídico unitario, cuya unidad resulta de un derecho fundamental, la constitución, que contiene el equilibrio y los principios de orden y cuya actuación está servida por un cuerpo de funcionarios...;

3) en esa unidad existe un poder jurídico, autónomo, centralizado y territorialmente determinado. El poder del Estado es jurídicamente, pues actúa a través de los imperativos legales y de la coacción jurídica que les acompaña...;

4). por último, ese orden como el poder que le garantiza, tiende a realizar el bien común del grupo, noción finalista cuya concreción histórica no puede determinarse de modo absoluto, pero cuyos elementos esenciales formales son el orden y la justicia y cuyos elementos materiales están integrados por los diversos fines concretos que el Estado ha de asumir en un momento determinado."<sup>(19)</sup>

### 3.aa.- DEFINICION ETIMOLOGICA.

La palabra Estado proviene del Latín y deriva, entre otras raíces etimológicas prebables, de la palabra stare que significa estar, es decir, que se identifica con una condición de ser. En este sentido ACOSTA-ROWERO<sup>(20)</sup> señala "...significa una situación de permanencia, orden permanente o que no que no cambia...", considerando, además, que-

(19). Idem (16), pp.537 y 538.

(20). ACOSTA-ROWERO Miguel., Teoría General del Derecho Administrativo, edit. Porrúa, 7a. ed., México, D.F., 1986, p.36.

deriva de estado o estatus.<sup>(21)</sup> Este sentido etimológica se empleó para identificar un medio de convivencia, en un determinado momento, y en su concepto más general se identificó con la autoridad soberana que se ejerce sobre una población y un determinado territorio.<sup>(22)</sup>

#### 4.bb.- EL ESTADO Y SU ACEPTACION SEMANTICA.

Como se ha visto, muchos y variados conceptos se han dado al Estado dependiendo de las circunstancias históricas, hechos o ideas políticas, económicas y sociales de un momento determinado. Como el presente es un estudio desde un punto de vista jurídico, para definirlo, nos apegaromos a nuestra Ley Fundamental o Constitución ya que, "... el Estado es creado y organizado por el derecho fundamental..."<sup>(23)</sup> éste es, por consiguiente, quien señala sus elementos y "...establece las normas básicas a que debe sujetarse su poder público..."<sup>(24)</sup>

- (21). Aunque "La palabra estado proviene de la voz latina status...no quiere decir que los romanos la hubiesen utilizado con la significación actual de estado...el término estado fue ajeno a la antigüedad, época en que se usaron las denominaciones de polis, -- república e imperium." (DE LA CUEVA-MARIO., La Idea del Estado, Dirección General de Publicaciones. UNAM, México, D.F., 1975, -- p.41.
- (22). DE LA CUEVA, Op. cit., p.43., señala que, el término Estado: "Nació con la idea moderna del estado en Italia, pero fue Maquiavelo lo quien lo introdujo a la literatura...Todos los Estados, todos los dominios, que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son repúblicas e principados."
- (23). BURGOS-ORIHUELA Ignacio., Derecho Constitucional Mexicano, edit. Porrúa, 6a. ed., México, D.F., 1985, p.31.
- (24). Ídem (23), p.281.

Por lo tanto, establecemos que el Estado:

es la organización jurídica soberana de una sociedad, asentada en un determinado territorio, prevista de un poder público, y que persigue determinadas fines.

El Estado Mexicano,<sup>(25)</sup> como institución jurídico-política está dotada de personalidad, es una persona jurídica colectiva, nos dice BURGO A ORIHUELA:<sup>(26)</sup>

"...que se distingue de las demás que dentro de él existen por que tiene el carácter de suprema. El Estado mexicano implica una organización e estructura jurídica dinámica por cuanto que como persona moral desarrolla una conducta para conseguir determinados fines..."

Es sin duda, el Estado un producto social, una creación humana; por lo tanto, carece de objetividad, dado que, su ser, pertenece al campo normativo que es el que le da vida como institución con personalidad jurídica.<sup>(27)</sup>

(25). En nuestro BURGOA, Op. cit., p.33, establece, respecto de los términos: Estados Unidos Mexicanos, República, Federación, Nación y Unión, "...es conveniente subrayar que cuando la Constitución emplea indistintamente cualquiera de dichos términos, alude en sustancia al Estado mexicano."

(26). Op. cit., p.31

(27). "...el Estado como persona jurídica es detentadora de derechos y deberes, tiene actividad patrimonial, celebra contratos, otorga concesiones y demás actos jurídicos, comparece ante los tribunales y ostenta una reconocida personalidad de Derecho Internacional..." (SERRA-ROJAS Andrés., Derecho Administrativo, edit. Ferría, 10a. ed., México, D.F., 1981, p.66).

### 5.b.- ELEMENTOS CONSTITUTIVOS ESTATALES.

Atentos a la anterior definición, los elementos del Estado se han clasificado en elementos formativos o constitutivos y entre estos se encuentran: el territorio, la población, el poder soberano y el orden jurídico; además, existen en él elementos determinantes o posteriores como el poder público.

A continuación, se definirán los anteriores elementos señalando, en cada caso, lo que nuestra Constitución Política Mexicana establece al respecto, así como nuestros comentarios.

### 6.a.a.- EL FACTOR GEOGRÁFICO.

El territorio es el ámbito geográfico que sirve de asiento permanente a la población y como elemento del propio Estado, se ha dicho: "...es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal e imperium."<sup>(28)</sup>

BURGOA-ORIHUELA,<sup>(29)</sup> afirma refiriéndose al territorio mexicano:

"...es el espacio terrestre, aéreo y marítimo dentro del que la entidad estatal ejerce su poder, a través de las funciones legislativa, ejecutiva y jurisdiccional y por conducto de sus propios órganos..."

En suma, es el espacio de vigencia de las leyes,<sup>(30)</sup> "el cuadro en-

(28). Idem:(23), p.162.

(29). Op. cit., p.163.

(30). Según HANS-KELSEN, citado por SERRA; op. cit., p.330, EL territorio "...no es en realidad otra cosa que el ámbito espacial de

que ejerce el Estado Mexicano su soberanía; por último, diremos que— el territorio es indispensable para el desarrollo de cualquier Estado y, por ende, no puede existir éste sin el primero.

Nuestra Constitución Política establece respecto a este rubro, lo siguiente:

ART.42.- El territorio nacional comprende:

I. El de las partes integrantes de la Federación; ---Las entidades federativas y el Distrito Federal---

II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayes en las mares adyacentes; ---Es lo que se denomina territorio insular y hasta el momento, dadas las características de nuestro territorio, no se sabe con exactitud cuántas islas, cayes y arrecifes le conferman---

III. El de las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo, situadas en el Océano Pacífico; ---Estas dos islas,<sup>(31)</sup> que si bien están--- comprendidas en la fracción anterior, se señalan expresamente debido a la lejanía en que se encuentran situadas respecto de las costas---

IV. La plataforma continental y los sécales submarinos de las islas, cayes y arrecifes;<sup>(32)</sup> ---La plataforma continental, señala la---

---

valides del orden jurídico del Estado."

(31). En 1934, se excluyó a la isla de la Pasión (Clipperton), hoy en dominio de Francia; como consecuencia del cumplimiento de un laudo arbitral al que México se sujetó.

(32). Las fracciones IV, V y VI, se adicionaron en el año de 1960, ya que, "...se incorporó al orden jurídico mexicano las conclusiones a que llegó la primera conferencia de las Naciones Unidas sobre derecho del mar..." (RODRIGUEZ-LOZANO Anader., en Constitución Política Comentada, Rentería y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., 1985, p.109.

## Ley Federal del Mar: (33)

"...comprendan el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas--- que se extienden más allá del mar territorial, y a todo lo largo de la prolongación natural del territorio nacional hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia--- de 200 millas marinas..."

Así mismo, los zócalos submarinos de las islas, cayes y arrecifes comprenden: "El lecho del mar y el subsuelo de las regiones submarinas adyacentes a las costas de las islas."<sup>(34)</sup>

Hay que señalar que el artículo 27,<sup>(35)</sup> en su párrafo cuarto, establece como del dominio directo del Estado Mexicano: "...todos los recursos naturales de la plataforma continental y zócalos submarinos de las islas..."---

V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional, y las marítimas interiores, y ---El mar territorial es la franja de mar adyacente a las costas continentales e insulares, y a las aguas marinas interiores.<sup>(36)</sup> Nuestro mar territorial tiene una anchura de 12 millas marinas (22,224 m---

(33). Del 18 de diciembre de 1985 (D.O.F., enero 8, 1986); Artículo 62.

(34). Artículo 1o., inciso b de la conferencia en Ginebra; citada por SERRA, *Idem* (27), p.155.

(35). De la Constitución Política Mexicana; ver, además, los artículos 2o., 4o., 6o., 57, 58 y 59, de la Ley Federal del Mar.

(36). Artículo 23, de la Ley Federal del Mar; en base al segundo de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar del año de 1982, en Montego Bay, Jamaica; y ratificada por nuestro país.

tres). (37)

Las aguas marinas interiores se encuentran comprendidas entre--- las costas y el mar territorial mexicano, esto es, las internas de--- los arrecifes, las de las bahías internas, las de los puertos, las de las desembocaduras de los ríos y lagunas, así como la parte norte del Golfo de California.

Por último diremos, que las aguas de los mares territoriales y--- las marinas interiores son propiedad del Estado Mexicano, así lo establece el párrafo quinto del artículo 27 Constitucional que, además,--- señala, como lo hemos mostrado, que su extensión y términos serán los que fije el derecho internacional.---

VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional. ---Establece SERRA-RQJAS,<sup>(38)</sup> citando a GROPPALI, se entiende por espacio aéreo: "...la columna de aire encerrada en el conjunto de perpendiculares elevadas desde el suelo...", podemos decir, a todo lo largo y--- ancho de los límites territoriales que corresponden a nuestro Estado.

A este respecto hay variadas opiniones, unas consideran la completa libertad del espacio aéreo, otras como parte integrante del territorio de un Estado, y otras más, que lo señalan como parte del territorio pero no sujeto a la legislación estatal.

Nuestra Constitución Política, en su artículo 27, considera como del dominio directo del Estado Mexicano dicho espacio aéreo, sujetándose a lo que establezca el derecho internacional; sin embargo, pese a los esfuerzos de las Naciones Unidas, los Estados del concierto in-

---

(37). Ley Federal del Mar, artículo 2o.

(38). Idem (27), p.146.

ternacional no han logrado ponerse de acuerdo sobre la naturaleza y extensión de este espacio.

#### 7.bb.- EL FACTOR POBLACIONAL.

La población está formada por la totalidad de los seres humanos— hombres, mujeres, niños y ancianos, etc., que habitan en el territorio de un Estado y los cuales son destinatarios del poder público.

Pero, población y pueblo no son lo mismo; el primer concepto, valga la repetición, "...es el conjunto de individuos que en un momento dado se encuentran dentro de un territorio nacional en forma transitoria o permanente, sean nacionales o extranjeros."<sup>(39)</sup> En cambio, pueblo, entendemos el conjunto de ciudadanos mexicanos, sea que residan en México o en el extranjero, en otras palabras, "...el pueblo comprende sólo aquellos individuos que están sujetos a la potestad del Estado ligados a éste por el vínculo de la ciudadanía y que viven tanto en el territorio como en el extranjero."<sup>(40)</sup>

El pueblo es anterior al Estado, así como el factor que lo crea; del pueblo deriva tanto el orden jurídico como el propio Estado y a este respecto se establece que, "El Estado surge para la nación como un medio que da a ésta unidad política y jurídica y como una entidad para que la nación realice sus fines..."<sup>(41)</sup>

---

(39). PEREZ-DE LEON Enrique., Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, edit. \_\_\_\_\_, Mex:ed., México, D.F., 1982, p.44.

(40). SERRA-ROJAS Andrés., Derecho Administrativo, edit. Ferrás, 10a. ed., México, D.F., 1981, p.358.

(41). BURGOA-ORIHUELA Ignacio., Derecho Constitucional Mexicano, edit. Ferrás, 6a. ed., México, D.F., 1985, p.99.

Nuestra Constitución Política en sus artículos 30 y 31, respectivamente, señala quienes son mexicanos y quienes extranjeros, por su parte el artículo 34, señala:

Son ciudadanos de la República los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan, además los siguientes requisitos:

- I. Haber cumplido 18 años, y
- II. Tener un modo honesto de vivir.

En una apreciación estricta de este artículo, y en concordancia con lo que establecimos en un principio, podemos afirmar que, sólo forman parte del pueblo mexicano los hombres y las mujeres que reúnan los dos requisitos anteriormente señalados, esto es, el pueblo lo conforman todos los ciudadanos mexicanos. A este respecto señala SERRA-ROJAS: <sup>(42)</sup> La palabra pueblo es un término de contenido estricto ya que con el sólo aludimos a las personas que están sujetas a nuestra soberanía y ligados por los vínculos de la ciudadanía y nacionalidad."

Por otro lado, el ciudadano mexicano, como parte del pueblo, tiene la capacidad otorgada por la ley para participar en los asuntos del país, esto es, "...para poder intervenir en las decisiones que afectan a la colectividad, mediante la posibilidad de votar y ser votado, o reunirse con otros para formar agrupaciones que intervengan en la política..."<sup>(43)</sup>

---

(42). Idem (40), p.364.

(43). ANDRADE-SANCHEZ Eduardo., en Constitución Política Comentada,-- Rectoría y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, México,-- D.F., 1985, p.92.

### 8.oo.- EL FACTOR DE DECISION GOBERNAMENTAL.

La soberanía, el poder público y el ordenamiento jurídico tres de los elementos que conforman parte de la entidad estatal, y que abarcamos bajo el rubro anterior, están intrínsecamente relacionados entre sí y constituyen el medio mediante el cual se hace posible el cumplimiento de los fines, dirigidos, en última instancia, a proporcionar el bienestar común. A continuación desglosaremos cada uno de ellos:

#### 9.aaa.- LA SOBERANIA.

Entendemos por Soberanía "...el poder ilimitado de mantener la propia existencia independientemente de una voluntad extraña..."<sup>(44)</sup> en otras palabras, es un poder que no admite a otro por encima de él, se ha dicho también, "...que es una idea y sentimiento de libertad que yace en el fondo del alma de los hombres que forman el pueblo."<sup>(45)</sup>

Mediante su poder soberano el pueblo se autodetermina, es decir, "...se otorga una estructura jurídico-política que expresa en el ordenamiento fundamental o Constitución."<sup>(46)</sup> esta autodeterminación implica la no intervención de sujeto alguno en su proceso de elaboración, ya que "...el poder que tiende a ésta finalidad no está sujeto a ninguna potestad extraña a la comunidad nacional, ni tampoco a la de cualquier otro grupo que dentro de ella esté comprendido."<sup>(47)</sup>

---

(44). SERRA-ROJAS Andrés., Ciencia Política, edit. Ferrás, 8a. ed.,-- México, D.F., 1985, p.399.

(45). *Idem* (32), p.103.

(46). *Idem* (41), p.387.

(47). *Idem* (41), p.387.

La autodeterminación o creación del orden jurídico básico, implica, a la vez, como toda norma, una limitación; esto es, los cauces— por los que debe conducirse su poder público. (48)

Por otro lado, la soberanía como elemento del propio Estado:

"Es una característica, ... esencial del poder del Estado que consiste en dar ordenes definitivas, de hacerse obedecer en el orden interno del Estado y de afirmar su independencia en relación con los demás Estados que forman la comunidad internacional... la existencia de un poder soberano es factor determinante para caracterizar al Estado." (49)

BURGOS-ORIHUELA (50) nos dice a este respecto que, "el Estado se soberane como persona jurídica en que el pueblo... se ha organizado jurídica y normativamente, residiendo su soberanía en el propio elemento humano."

En suma, si consideramos al Estado como la forma en que se organiza y estructura el pueblo, en base a su orden jurídico fundamental y que gracias a éste el Estado adquiere su entidad normativa que— se traduce en una personalidad jurídica y política, el Estado conviértese "... en titular del poder soberano, el cual no obstante, permanece

---

(48). RODRIGUEZ-LOZANO, *Ibidem* (32), p.103, nos dice respecto de la soberanía: "...consiste en la expresión de la voluntad general— que confiere al pueblo en lo interno, como titular del poder soberano... la exclusividad para dar el orden jurídico y la estructura sociopolítica que más le convenga, sin que pueda ser limitada en su ejercicio por ningún otro poder. El poder soberano es por esencia inalienable, indivisible e imprescriptible."

(49). *Ibidem* (44), p.399.

(50). *Op. cit.*, p.245.

ce radicando real y esencialmente en la Nación."<sup>(51)</sup>

Nuestra Constitución Política establece respecto del rubro que comentamos, lo siguiente:

ART.39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. —Per lo que respecta a esencial y originariamente establecemos que, el primero, implica que el pueblo tiene como atributo de esencia el ser soberano, es decir, que pueblo y soberanía son sinónimos o como establece RODRIGUEZ-LOZANO:<sup>(52)</sup> "...ésta, no es un atributo que se le pueda poner o quitar, es el pueblo mismo." El segundo, este es, originariamente, significa que el pueblo es la fuente misma de la soberanía "...su único sujeto e dueño."<sup>(53)</sup>

#### 10.bbb.- EL PODER PUBLICO.

El Estado como institución pública, dotado de personalidad por el orden jurídico y el cual se distingue de otras personas colectivas por su carácter de suprema, tiene una finalidad manifestada en fines específicos; y establecemos además que, "Un Estado sin ninguna finalidad sería inconcebible y su formación no tendría sentido... —ya que ésta— ...la que justifica su existencia y aparición en el mundo político."<sup>(54)</sup>

(51). Idem (41), p.245.

(52). RODRIGUEZ-LOZANO Amador., en Constitución Política Comentada,— Reitería y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, México,— D.F., 1985, 104.

(53). Idem (41), p.264.

(54). Idem (41), p.256.

Ahora bien, para que el Estado alcance los fines específicos que persigue debe estar investido o provisto de un poder, en otras palabras:

"De una actividad dinámica...esta actividad no es sino el poder público o poder estatal que se desenvuelve en las tres funciones clásicas e intrínsecamente diferentes y que son la legislativa, la administrativa o ejecutiva y la jurisdiccional. Estas funciones, a su vez, se ejercitan mediante múltiples actos de autoridad o sea por actos del poder público..."<sup>(55)</sup>

Además, el poder público "...como poder de imperio tiene la capacidad en sí mismo para imponerse a todas las demás voluntades individuales, colectivas o sociales dentro del espacio territorial del Estado."<sup>(56)</sup> Puesto que el mismo orden constitucional le da un carácter imperativo, unilateral y coercitivo.<sup>(57)</sup> Por último, nos resta establecer que el poder público que desempeña el Estado, a través de sus órganos, no es soberano ya que estos deben forzosamente apegar-se en su actuación a lo preceptuado en el orden jurídico fundamental; puesto que, de éste deriva, como establece BURGEOA-ORIHUELA,<sup>(58)</sup> Este orden es la fuente de existencia y validez de dicho poder. No es admisible que su desempeño se realice sobre, al margen ni contra el propio orden jurí-

(55). Ídem (41), p.256.

(56). Ídem (41), p.256.

(57). "...este acto de autoridad es unilateral, por que su existencia no requiere de la voluntad del particular al que va dirigido o frente al que se realiza..." {BURGEOA-ORIHUELA Ignacio., Las Garantías Individuales, edit. Porrúa, 21a. ed., México, D.F., 19-- , p.167.

(58). Ídem (41), p.256.

dice del cual dimana." Así pues, el Estado en lo que se refiere al desempeño del poder público no es soberano (sine imperativo y coercitivo),<sup>(59)</sup> "...aunque si ostente —ese carácter— como persona moral suprema frente a otros Estados del concierto internacional, por cuanto que ninguno de ellos debe injerirse en su régimen interno ni afectarlo por modo alguno."<sup>(60)</sup>

En suma, el Estado como persona colectiva suprema en que se organiza el pueblo, a través del orden jurídico fundamental, tiene fines específicos que cumplir. Ahora bien, el Estado para llevar a la práctica los mismos, necesita de un poder (un mando, una dirección, una autoridad),<sup>(61)</sup> que necesariamente debe de imponerse a todas las demás, "...poderes o fuerzas que suelen desarrollar diversos grupos o entidades de diferente índole que actúan y viven dentro de su territorio y que forman parte de su población total."<sup>(62)</sup> Este poder se traduce en una actividad dinámica y ésta no es sino el poder público que se desenvuelve para su ejercicio en las tres funciones estatales ya mencionadas. Seguimos, este poder público para hacerse obedecer o imponerse— en el campo interno, participa de tres características que el mismo—

- 
- (59). El maestro BURGOS, *Idem* (57), p.167., establece: "...todo acto de autoridad...es imperativo, en virtud de que se impone contra y sobre la voluntad en contrario del gobernado, quien tiene la obligación de obedecerle, y sin perjuicio, claro está, de que le impugne jurídicamente como corresponda."
- (60). BURGOS-ORIBUELA Ignacio., Derecho Constitucional Mexicano, edit. Porrúa, 6a. ed., México, D.F., 1985, p.257.
- (61). JAKES-MARITAIN., citada por SERRA, *Idem* (44), p.397., nos dice: "Llamaremos autoridad al derecho de dirigir y mandar, a ser escuchada y obedecida por los demás y llamaremos poder a la fuerza por medio de la cual puede obligarse a los demás a escuchar y obedecer..."
- (62). *Idem* (60), p.256.

orden jurídico le atribuye y que son: la imperatividad, la unilateralidad y la coercitividad. <sup>(63)</sup> Per consiguiente, el Estado, en lo que respecta al desempeño del poder público, no es soberano; ya que es el derecho quién establece los límites de su actuación, aunque si ostentase carácter en relación a los demás Estados que conforman la comunidad internacional.

Veamos que establece nuestra Constitución Política respecto del rubro que comentamos:

ART.39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. — Hemos establecido ya, que el pueblo al decidirse organizarse jurídica y políticamente crea al Estado a través del orden jurídico, gracias a que en el mismo reside la soberanía; la expresión "dirigida del pueblo" es en el sentido de que es éste, a través del orden jurídico, quien le crea y le instituye para su beneficio. <sup>(64)</sup>

De este modo, el Estado, en el desempeño de su poder público, se traduce en una actividad dinámica y la misma es llevada a cabo a través de los llamados órganos estatales <sup>(65)</sup> que realizan una función determinada. Es decir, que el poder público al instituirse crea, según manda-

(63). El maestro BURGOA, *Idem* (57), p.167., establece: "...todo acto de autoridad...es coercitivo, atendiendo a que, si no se acepta por rebeldía u oposición de la persona contra quien se pretende ejecutar, puede realizarse coactivamente, incluso mediante la fuerza pública..."

(64). SERRA-ROJAS, *Idem* (44), p.382., nos dice: "No hay gobiernos ni gobernantes perfectos en el mundo, pero los mejores han sido aquellos que han contado con el pueblo y han respondido a sus necesidades...el poder público es el único camino para alcanzar objetivos gubernamentales..."

(65). En la línea del maestro BURGOA, (nota 60),: "El conjunto de órganos integra su gobierno...en sentido lato... 'Gobernar' es en-

nimiento expreso de la Constitución, los diferentes órganos o instituciones a los que corresponderá una función determinada en el ejercicio del poder público y como señala BURGOA-ORIHUELA: (66)

"La institución es un ser jurídico por cuanto se crea por el derecho, sin que pueda concebirse como una entidad inorgánica o no estructurada. Toda institución implica una organización, esto es, un conjunto de órganos cohesados en una situación jerárquica."

En suma, el poder público para su ejercicio necesita de determinados órganos a los que corresponderá una determinada función y una determinada competencia, en este sentido debe entenderse: "...y se instituye para beneficio del pueblo."—

ART.41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. —Este párrafo nos da a entender, erróneamente, que la suprema potestad o soberanía se "... ejerce por medio de los Poderes de la Unión...", lo cual no es aceptable, ya que si lo admitimos, aceptaríamos, en contra de lo que establece, que dichos poderes constituidos son soberanos o que ostentan un poder soberano. "Los Poderes de la Unión" no tienen el ejercicio de la soberanía o poder soberano, puesto que su actuación debe a-

---

tiende mandar con autoridad e regir...la idea de gobierno se aplica a las tres funciones en que se desenvuelve el poder público...En su concepción estricta...el gobierno sólo se refiere a la función administrativa y a los órganos que la desempeñan." p.262.

pegarse a lo preceptuado por la Constitución.

A este respecto, el maestro BURGOA<sup>(67)</sup> propone para corregir dicho error una reforma en los siguientes términos:

"En el Estado Mexicano el poder público se ejerce por las autoridades federales y por las de los Estados dentro de su respectiva órbita competencial en los términos designados por la presente Constitución y por las particulares de las citadas entidades federativas las que en ningún caso podrán contravenir las disposiciones de la presente ley fundamental."

Igual error lo encontramos en el primer párrafo del artículo:

49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. ---Hay que señalar que, según lo que hemos expuesto no hay ningún "Supremo Poder de la Federación", lo que existe es el Poder Público Federal y que éste implica--- una actividad dinámica, y a la vez, la capacidad de imponerse en lo--- interno. Ahora bien, este poder público federal para su ejercicio necesita de determinados órganos estatales federales<sup>(68)</sup> a los que corresponde una determinada función, que en este caso es la Legislativa, la Ejecutiva y la Jurisdiccional.---

(67). *Idem* (60), p.268.

(68). El mismo BURGOA, *Op. cit.*, p.259., nos dice: "Los órganos estatales son, pues, entes impersonalizados, individuales o colegiados, que a nombre del Estado o en su representación efectúan--- las diversas funciones en que se desarrolla el poder público."

## 11.ooo.- EL ORDENAMIENTO JURIDICO.

Hemos entendido al poder como una actividad dinámica, fuerza e-  
 spesidad de imponerse, la palabra constituyente, la tomaremos en el  
 sentido de construir, crear algo que no existe o que existió, ya que:

"El pueblo puede romper violenta o revolucionariamente, como de-  
 hecho a sucedido con frecuencia inexorable, un régimen jurídico,—  
 pelítico o socio-económico que no se adecúe a sus aspiraciones e  
 que sea obstáculo para su progreso en los más importantes aspec-  
 tos de su vida."<sup>(69)</sup>

En principio el uso de la soberanía e poder soberano por su resi-  
 dente originario y permanente: el pueblo, tiene un fin destructivo pa-  
 re, a la vez, lleva implícito un fin constructivo: crear un nuevo or-  
 denamiento jurídico en cuyos preceptos:

"...se plasman los designios populares, se apuntan las solucio-  
 nes a los grandes problemas que afectan a los sectores humanos—  
 mayoritarios y se indiquen las medidas para satisfacer las necesi-  
 dades y carencias colectivas..."<sup>(70)</sup>

Ahora bien, el poder constituyente, en este sentido, es la sove-  
 ranía misma en ejercicio ya que tiene como finalidad la ofeación del-  
 orden jurídico fundamental. El pueblo para plasmar sus aspiraciones—  
 en este orden jurfífico, se vale de un cuerpo de representantes populi-  
 res<sup>(71)</sup> denominados: "...Congreso o asamblea constituyente y cuya misión—

(69). *Idea* (60), p.250.

(70). *Idea* (60), p.250.

(71). El maestro BUNDOA, op. cit., p.251., sigue diciendo: "...faltan  
 de esta representación, la obra constitucional, por más perfec-

única consiste en elaborar una constitución a nombre del pueblo."<sup>(72)</sup>  
 Esta representación se da en el sentido de que es física y psicológica-  
 mente imposible, que todo el pueblo, en su conjunto, pueda manifestar-  
 se en una asamblea constituyente y participar en forma directa en su  
 elaboración.

El poder constituyente, nos dice RAFAEL BIELSA,<sup>(73)</sup> al crear el or-  
 den jurídico fundamental:

"...organiza, da estructura y define al Estado, órgano jurídico-  
 de la sociedad y también de la nación cuando esa sociedad tiene-  
 unidad étnica, histórica, lingüística y aspiraciones e ideas co-  
 munes."

Hay que señalar, por último, que no hay que confundir este poder  
 constituyente, el cual pertenece al pueblo en su conjunto, con la fa-  
 cultad de adicionar o reformar la Constitución;<sup>(74)</sup> el primero, como lo  
 hemos establecido, es la abrogación e desconocimiento que hace el pue-  
 blo, en ejercicio de su soberanía, del orden jurídico, mismo que ya--  
 no satisface sus aspiraciones ya que ha sido usado por sus gobernantes  
 en beneficio personal; lo segundo, es simplemente la facultad,--  
 que otorga el mismo orden jurídico, de introducir reformas e corregir  
 ciertos errores de forma, sin que en ningún momento, en uso de esa--

---

ta que se suponga, tendrá un vicio extensible de origen: su ca-  
 rácter espurio e ilegítimo, aunque con el tiempo y su observan-  
 cia puede legitimarse."

(73). Citado por BURGOA, Idem (60), p.250.

(72). Idem (60), p.251.

(74). RODRIGUEZ-LOZANO, Idem (52), p.104., establece: "Ciertamente el  
 pueblo como potestad suprema crea su ordenamiento constitucio-  
 nal en ejercicio de su soberanía. Sin embargo, ningún orden es-  
 perfecto y en consecuencia no puede ser pético o inmodificable."

facultad, se modifiquen principios sustanciales o esenciales de la Constitución; ya que, esto sólo lo puede hacer el pueblo en ejercicio de su soberanía traducida en el poder constituyente.

Establece el artículo 39 Constitucional, en su primer enunciado:

ART.39.- La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. --Este enunciado aunque no lo señale expresamente, lleva implícito el ejercicio de la soberanía a través del poder constituyente, a lo cual nos remitimos en el anterior comentario.---

El último enunciado del mismo artículo, señala: El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno. <sup>(75)</sup> --Si tomamos en contrario sensu, nuestra forma de gobierno que es típicamente presidencialista en contra posición-- con el parlamentarismo donde la preminencia la tiene el órgano legislativo; establecemos que, es en este sentido y no en otro que debemos entender dicho enunciado: el pueblo tiene en ejercicio de su soberanía, el derecho de establecer la forma de gobierno que más le convenga y este último enunciado no hay que relacionarlo, en nada, con la facultad de adicionar o reformar la Constitución en su artículo 135, ya que estas reformas sólo pueden modificar a la misma en su forma;-- más no en sus principios esenciales e fundamentales, como lo es "la forma de su gobierno", este principio sólo puede ser modificado por el propio pueblo, titular de la soberanía. <sup>(76)</sup>

(75). "...el derecho a la revolución no pertenece a la esfera de lo jurídico. Es un derecho que nace de la realidad: es sociológico, moral, ético, metajurídico. No necesita que una norma le establezca, con o sin ella el pueblo modifica o altera su organización estatal." (RODRIGUEZ-LOZANO Amador., en Constitución Política Comentada, Rectoría y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D.F., 1985, p.105.).

(76). El mismo RODRIGUEZ, op. cit., p.104., establece: "...cada generación cuando está inconforme con su estructura jurídica-política

En resumen, el pueblo cuyo asiento es un territorio, en uso del poder constituyente, que es la soberanía misma en ejercicio, decide— autodeterminarse y autolimitarse creando una estructura jurídica en la cual le da vida al poder público estatal para que alcance los fines señalados en la misma. El conjunto de estos elementos conforman, como hemos visto, el Estado Mexicano y cuyo breve estudio lo hemos— desprendido de nuestra Constitución. En este sentido, "El Estado y el derecho son medios, organizaciones e instrumentos, hechos por los hombres y para los hombres." (77)

BURGOA-ORIHUELA constitucionalista mexicano, en quien nos hemos apoyado para elaborar el presente estudio, nos señala que, todo ordenamiento constitucional tiene como finalidad dos objetivos :

"...organizar políticamente al Estado mediante el establecimiento de su forma y régimen de gobierno y señalarle sus metas en— los diferentes aspectos vitales de su elemento humano, que es el pueblo..." (78)

En otras palabras, el orden jurídico fundamental fija las bases de la estructura del gobierno del Estado, señalándole sus fines y estableciendo los límites de actuación del poder público y, además, establece una área de acción, libertad y derechos para los particulares— supeditados por los derechos de la colectividad.

---

puede adecuarla a las nuevas circunstancias y aspiraciones que se generen en el seno de la colectividad."

(77). ACOSTA-RODRIGO Miguel., Teoría General del Derecho Administrativo, edit. Porrúa, 4a. ed., México, D.F., 1981, p.23.

(78). BURGOA-ORIHUELA Ignacio., Derecho Constitucional Mexicano, edit. Porrúa, 6a. ed., México, D.F., 1985, p.282.

## 12.B.- LAS FUNCIONES DEL PODER PÚBLICO.

Hemos dicho anteriormente, que el Estado se justifica por sus fines, cada uno de estos, según veremos, se encuentran plasmados en el ordenamiento jurídico; también señalamos, que el Estado para llevar a la práctica dichos fines requiere de una dirección, de un mando, de una autoridad, este es, de un poder público que sea el encargado de hacer realidad los postulados constitucionales. Además establecimos, que el poder público, en su estructura, está compuesto de órganos y que a los mismos corresponde una determinada función, <sup>(79)</sup> misma que se realiza o se lleva a cabo mediante la emisión de múltiples actos; así al órgano legislativo le corresponderá la función legislativa, al órgano administrativo la función administrativa y al órgano jurisdiccional la función jurisdiccional.

Respecto de la función del Poder Público, en su sentido general nos dice CORTIÑAS-PELÁEZ: <sup>(80)</sup>

"La función del poder público es una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y/o la realización de operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los fines supremos del Estado, preceptuados por la Constitución y demás reglas subordinadas del ordenamiento jurídico."

Ahora bien, el poder público es uno sólo, indivisible, por lo tanto, no existen "tres poderes" como suele afirmarse sino tres fun-

(79). "La idea de función alude al sentido dinámico del Estado, al ejercicio de una actividad orientada al cumplimiento de sus fines." (SERRA-ROJAS Andrés., Ciencia Política, edit. Ferrán, Sa., ed., México, D.F., 1985, p.558.).

(80). En estudio preliminar a la obra de GUERRERO-OROZCO Omar., Teoría de la Administración Pública, edit. Harla, México, D.F., 1986.

ciones estatales a las que corresponde un determinado órgano. (81)

Por otro lado, debido a nuestro régimen federal se llega a hablar de poderes federales y del que corresponde a las entidades federa-  
tivas, lo que existe en realidad es una distribución de competencias-  
entre las autoridades federales y las locales. (82)

Por último, antes de mencionar en que consisten las funciones en particular, hay que mencionar lo que se ha denominado el criterio formal y el criterio material de dichas funciones:

Se ha establecido que el criterio formal, subjetivo u orgánico toma únicamente en cuenta al órgano del cual dimana dicho acto; en cambio, el criterio material, esencial e intrínseco atiende a la naturaleza o característica del acto jurídico, sin tomar en cuenta el órgano del que provenga.

Así el acto primordial, mayoritario o por excelencia que realiza el órgano legislativo, en el desempeño de su función, es la Ley, cuyas características son la generalidad, la imperatividad y la coercibilidad. El acto primordial e mayoritario que realiza el órgano ejecutivo o administrativo, en el desempeño de su función, es el acto administrativo, que tiene un carácter concreto, particular e individualizado. Por último, el acto primordial que realiza el órgano jurisdiccional, en el desempeño de su función, y que presume la existencia de

---

(81). El maestro SERRA, Ídem (79), nos dice: "Las funciones se ejercen por medio de los órganos del Estado, que son esferas de competencia determinada, es decir, el fin síe puede realizarse o llevarse a la práctica por medio de las funciones...El poder del Estado es uno aunque exista una diversidad de funciones."

(82). Artículo 124, Constitucional: "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados."

una controversia o conflicto, es la sentencia, la cual participa también de un carácter concreto, particular e individualizado.

Desde el punto de vista anterior, coincide, como normalmente sucede, el criterio formal con el criterio material, dado que la sustancia de dichos actos corresponde a la función principal e primordial del órgano que los realiza. Por otro lado, establecemos junto con GABINO-FRAGA,<sup>(83)</sup> para que un órgano "...realice funciones cuya naturaleza sea diferente en sustancia de las que normalmente le son atribuidas, debe existir una excepción expresa en el texto constitucional ..." Así, por excepción a su función primordial, el órgano ejecutivo al expedir un reglamento e iniciar leyes está emitiendo actos que materialmente son legislativos; otras veces emite actos materialmente jurisdiccionales: los emitidos por las Juntas de Conciliación y Arbitraje. Por su parte el órgano legislativo emite actos que materialmente son administrativos como las autorizaciones para que los mexicanos puedan recibir condecoraciones de gobiernos extranjeros y las autorizaciones de los permisos que el Presidente debe solicitar para ausentarse del país; otras veces, emite actos materialmente jurisdiccionales: cuando se erige en gran jurado en los casos de responsabilidad de los funcionarios públicos. El órgano jurisdiccional materialmente establece jurisprudencia, dicta reglamentos internos, etc.

A continuación, definiremos concretamente cada una de estas funciones, a reserva de tratarlas de nueva cuenta al llegar a los aspectos relativos a las aguas del subsuelo.

---

(83). FRAGA-GABINO., Derecho Administrativo, edit. Porrúa, 25a. ed., - México, D.F., 1985, p.29.

La función legislativa, establece SERRA-ROJAS, (84)

"...es una actividad creadora del derecho subjetivo del Estado, subordinada al orden jurídico y consiste en expedir las normas que regulan la conducta de los individuos y la organización social y política."

Es el Congreso General del Estado Mexicano, el órgano bicameral en que se deposita la función legislativa federal; es decir, la función de iniciar, discutir y aprobar normas jurídicas generales, imperativas y coercibles conocidas como leyes, en su sentido material, corresponde formalmente tanto a la Cámara de Diputados como a la de Senadores.

El concepto de ley, en sentido estricto, debe hacerse determinando los aspectos formal y material: "De esta manera encontramos que debe de tratarse de una norma de carácter general, abstracta y obligatoria, expedida por el Poder Legislativo de acuerdo al procedimiento que para tal efecto señala la Constitución. (85)

La función jurisdiccional:

"...es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico y atributiva, constitutiva o productora de derechos, en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada. Esta actividad da solución a un conflicto de intereses." (86)

---

(84). Iden (79), p.566.

(85). DELGADILLO-GUTIERREZ L. Humberto., Elementos de Derecho Administrativo, edit. Limusa, México, D.F., 1986, p.60.

(86). Iden (79), p.570.

Es la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito, colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y los Juzgados de Distrito, los Órganos Jurisdiccionales federales en los cuales se deposita el ejercicio de la función judicial, es decir, la función encaminada a resolver un litigio mediante la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido y cuya culminación es la sentencia.

La función administrativa<sup>(+)</sup>. Nos hemos de conformar, por el momento, con la siguiente definición, dentro de la muy innovadora concepción de la Teoría de los Cometidos del Poder Público:<sup>(87)</sup>

"Por ello, definamos a la función administrativa como la manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos-jurídicos y su ejecución mediante operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los cometidos del Poder Público, impuestas a la Administración Pública, por la Constitución y demás reglas su ordenadas del ordenamiento jurídico."<sup>(88)</sup>

De esta manera, a la actividad o tarea concreta, en derecho administrativo, que corresponde a un órgano cualquiera de la Administración Pública se le llama cometido.<sup>(89)</sup> Este a diferencia de las funcio

(+). CORTIÑAS-PELAEZ.

(87). PEREZ Y PEREZ Marcial, citada por CORTIÑAS, Idea (80), establece: "La Teoría de los cometidos del Poder Público ha venido a perfeccionar el campo del derecho administrativo que, hoy en día, se ha visto en la necesidad de replantear sus conceptos e instituciones, en virtud de ser el estado más desarrollado de la movilidad que presenta el Estado Mexicano."

(88). CORTIÑAS, op. cit.

(89). CORTIÑAS Idea (80), establece: "Los órganos de la administración Pública pueden organizarse, mediante los mecanismos de la jerarquía y de la tutela, en 'sistemas orgánicos', a los cuales por lo general incube el ejercicio de principio de una función del Poder Público."

nes del Poder Público, que se han dado en todos los tiempos y lugares; constituye "una categoría concreta y particular, que puede variar según el 'genio propio' de cada país y de cada circunstancia histórica-ca." (90)

La Teoría de los Cometidos del Poder Público, esto es, de los cometidos de la Administración Pública Mexicana ha sido sistematizada— en cuatro grupos, a saber:

1.- Cometidos esenciales las "...tareas concretas, en función— administrativa y mediante actos de autoridad e imperio, insusceptibles de toda concesión a los particulares, en régimen estricto de derecho público, y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellas en calidad de súbditos." (Planeación democrática del— desarrollo, telégrafos, correos, generación de energía nuclear,— etc.)

2.- Cometidos de servicio público "...aquellas tareas concretas— en función administrativa, ejecutadas directamente por la administración públicas o por particulares bajo concesión, en régimen de derecho público y cuyos destinatarios se encuentran frente a ellos en calidad de usuarios." (Radio, televisión, minería,— educación primaria, etc.)

3.- Cometidos sociales "...a aquellas tareas concretas en función— administrativa; asumidas directamente por el Poder Público o previa autorización y concurrentemente por los particulares, en un régimen mixto que entrelaza regímenes de los derechos público,— privado y social, y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de beneficiarios." (Asistencia médica y farmacéutica, residencia— para ancianos, enseñanza universitaria, etc.)

---

(90). CORTIÑAS Idea (80).

4.- Cometidos privados de la administración pública son "...cualquiera de las tareas concretas en función administrativa, asumidas directa o indirectamente por ella, en libre competencia con la iniciativa privada en un régimen predominante de derecho privado que implique grados variables de control por el Poder Público y cuyos destinatarios se encuentran en calidad de clientes."(Cineamatografía, teatros, subsistencias populares, explotación forestal, edificaciones económicas, etc.)<sup>(91)</sup>

### 13.a.- DESLINDE TELEOLÓGICO DEL ESTADO.

El elemento teleológico, esto es, los fines de la estructura estatal se encuentran plasmados en cada uno de los preceptos del ordenamiento jurídico fundamental, que contiene las aspiraciones del pueblo, y son ellos los que justifican la creación del Estado como el instrumento o medio para alcanzar dichos propósitos y que son llevados a la práctica por su poder público.

Así, nuestra Constitución Política contiene, a través de diversos preceptos, una serie de disposiciones que dejan percibir "Los fines del proyecto nacional" especialmente en su apartado de derechos humanos individuales del artículo 16. al 29; de los derechos sociales artículos 27 y 123; así como en el artículo 39, donde se indica que todo poder público se instituye para beneficio del pueblo.

Como un ejemplo preciso, aunque parcial, de estos fines podemos tomar expresiones del artículo 30., que establece las bases de la edu-

---

(91). CORTIÑAS, op. cit.

cación: desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentar en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia; luchar contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios; mantener un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; atender a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura; contribuir a la mejor convivencia humana, tanto robusteciendo el amor a la dignidad de la persona y a la integridad de la familia, cuanto sustentando los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los hombres, evitando los privilegios de razas, de sectas, de grupos, de sexos o de individuos.

Lo anterior precisa, que la finalidad inmediata del Estado, en el desempeño de su poder público, es llevar a la práctica los postulados, preceptos o principios establecidos en la Constitución. En términos generales esta gama de postulados, tiende a satisfacer el Bienestar General.

#### 14.b.- LAS FUNCIONES LEGISLATIVA Y JURISDICCIONAL RESPECTO DE LAS AGUAS DEL SUBSUELO.

La Nación, este es, el Estado tendrá en todo tiempo el derecho de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para evitar la destrucción de los ele

mentos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. (92)

Para llevar a la práctica, en materia de aguas, los principios— anteriormente señalados el Poder Público, vía su función legislativa, (93) expedido diversas disposiciones legislativas a través de los— años:

La síntesis histórica legislativa de los Recursos Hidráulicos en México, es como sigue: (94)

- Ley sobre Irrigación con aguas federales expedida el 4 de enero de 1926. (95)
- Ley de Aguas de Propiedad Nacional del 6 de agosto de 1929.
- Ley de Aguas de Propiedad Nacional del 30 de agosto de 1934.
- Ley de Conservación de Suelos y Aguas del 31 de diciembre de 1945.
- Ley Federal de Ingeniería Sanitaria del 30 de diciembre de 1947.
- Ley de Cooperación para Dotación de Agua Potable a los Municipios del 15 de diciembre de 1956.
- Ley Federal de Aguas del 30 de diciembre de 1971, publicada en el D.O.F., el 11 de enero de 1972.

- 
- (92). Párrafo 3o., artículo 27 de la Constitución Política Mexicana.
- (93). La fracción XVII del artículo 73, Constitucional, confiere al— Congreso General del Estado Mexicano la facultad de expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal.
- (94). Ver dicha síntesis, íntegra, en CHAVEZ-PADRON Martha., Ley Federal de Aguas, edit. Ferrúa, 3a. ed., México, D.F., 1981, pp.1-7.
- (95). Se crea mediante esta Ley, un Organismo Administrativo denominado de Comisión Nacional de Irrigación; antecedente inmediato de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Apartir de la reforma Constitucional, <sup>(96)</sup> el párrafo del artículo— del artículo 27, que estableció las bases constitucionales en materia de aguas del subsuelo se han expedido las siguientes disposiciones legislativas:

-Ley Reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 constitucional en materia de aguas del subsuelo del 30 de diciembre de 19— 47. <sup>(97)</sup>

-Ley Reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 constitucional en materia de aguas del subsuelo del 29 de diciembre de 19— 56. <sup>(98)</sup>

-Actualmente las aguas del subsuelo son materia de regulación, por un lado, de la Ley Federal de Aguas <sup>(99)</sup> (las sujetas a una veda o reglamentación), y por el otro, por las disposiciones que al respecto han dictado cada una de las entidades federativas en su Código Civil. <sup>(100)</sup>

Recalcando, la regla general, en materia de aguas del subsuelo, es que sus disposiciones están reguladas por el derecho privado y por lo mismo, su competencia y jurisdicción corresponde a cada una de las entidades federativas. Ahora bien, constitucionalmente el Ejecutivo—

---

(96). Del 15 de enero de 1945. Antes de dicha reforma y de la expedición de su primera Ley reglamentaria, las aguas del subsuelo, — en términos generales, se regulaban por las disposiciones de cada uno de los Códigos Civiles. Lo cual sigue aconteciendo, siempre y cuando no se encuentren en una zona de veda o de reglamentación específica.

(97). D.O.F., enero 3, 1948.

(98). D.O.F., diciembre 31, 1956.

(99). Del 30 de diciembre de 1971 (D.O.F., enero 11, 1972)

(100). Apesar del embrollo y confusión debida a su ubicación y redacción constitucional y por su clasificación de nacionales que— de ellas hace la Ley Federal de Aguas.

Federal tiene la facultad, en base a la Ley Federal de Aguas, de regular su extracción y utilización e inclusive establecer zonas de veda a su alumbramiento; sólo si se cumple cualquiera de estos requisitos: a). Cuando lo exija el interés público y. b). Cuando se afecten otros aprovechamientos.

Al momento de publicarse en el D.O.F., la Reglamentación específica para controlar la extracción y utilización de aguas del subsuelo y/o el Decreto de Veda a su alumbramiento, ambas dentro de una zona o región limitada. Esta se regirá por dichas disposiciones y automáticamente se establece la competencia federal a efecto de vigilar el cumplimiento de las mismas, lo que no quiere decir que exista cambio alguno en el régimen jurídico de las aguas del subsuelo. (101)

Jurisprudencialmente, la Suprema Corte de Justicia ha establecido al respecto:

"AGUAS NACIONALES. Como el artículo 27 constitucional, en el párrafo relativo, establece los requisitos que se necesitan para considerar cuáles son las aguas nacionales, es indudable que sólo lo tienen este carácter las que llenen tales requisitos de excepción, pues las demás son de propiedad particular." (102)

"AGUAS NACIONALES. No basta para que tengan ese carácter el que formen parte de un sistema hidrográfico, de propiedad nacional, sino que es preciso que estén comprendidas en alguno de los casos que especifica el artículo 27 de la Constitución.: Así los manantiales que nacen en terrenos de propiedad privada o los po-

(101). (Infra, 41.bb.)

(102). Tesis Jurisprudencial 7o. Abén dice 1917-1975. Tercera Parte, Segunda Sala. p.152.

Los artesianos, aunque sus aguas discurren por un rfo principal que desemboque en el mar, o cruce dos o más Estados, no pueden considerarse como nacionales, pues la propiedad de estas aguas se regula por las disposiciones de las leyes civiles, y sólo el aprovechamiento de ellas, cuando su cause nace de una finca a otra, queda sujeta según el propio artículo 27, a las disposiciones que dicten los Estados."<sup>(103)</sup>

#### 15.e.- LA FUNCION ADMINISTRATIVA Y LAS OPERACIONES MATERIALES REFERIDAS A LAS AGUAS DEL SUBSUELO.

Los objetivos, metas, fines o más específicamente, los cometidos de la función administrativa implican "...la realización de todos los actos materiales como antecedentes del acto jurídico o como medios necesarios que hacen posible el cumplimiento de la ley."<sup>(104)</sup>

Dentro de los actos u operaciones materiales, previos al acto administrativo, tenemos al más importante de ellos: el de planeación.<sup>(105)</sup>

La planeación:

"...es una técnica que nos permite el análisis de una situación; la determinación clara y precisa de los objetivos que deben alcanzarse para mejorar esa situación; la clasificación prioritaria de esos objetivos y la programación de las actividades que deben desarrollarse para alcanzar los objetivos predeterminados-

(103). Tesis relacionada, Quinta Época, tomo XXXV, p.1340.- H. Ayuntamiento del Distrito de Apasco, Ota.

(104). SERRA-ROJAS Andrés., Derecho Administrativo, edit. Ferrúa, ed., México, D.F., 1979, p.62.

(105). No pretendemos hacer, dentro del rubro que comentamos, un pre-

en el orden prioritario establecido y de acuerdo con los recursos disponibles y las características propias de la situación." (106)

Es tal su importancia, que nuestra Constitución Política (107) la establece como forma obligada de llevar a cabo la actividad gubernamental encaminada a alcanzar el desarrollo nacional, con un crecimiento sólido, dinámico, permanente y equitativo de la economía, a fin de mantener la independencia y una creciente democratización política, social y cultural de la Nación. Los objetivos o lineamientos de dicha planeación estarán determinados por los fines del proyecto nacional contenidos en cada uno de los preceptos Constitucionales; para ello habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán en forma obligatoria los Programas de la Administración Pública Federal; a dicho Plan y Programas se incorporarán las aspiraciones y demandas de la sociedad, las cuales se conocerán vía los procedimientos de participación y consulta popular establecidos en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Por su parte, la Ley de Planeación (108) establece que la planeación deberá llevarse como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tener

---

grama metodológico definido encaminado a solucionar tal o cual problema relacionado con las aguas del subsuelo, ya que el mismo, quizás, necesitaría de una extensión mayor al de la presente tesis.

(106). SANDOVAL-RAPHAEL., Metodología de la Planeación en el Campo del Agua Potable y Alcantarillado, Revista, Ingeniería Hidráulica en México, No. 2, Vol. XXXIV, 1970, p.188.

(107). Artículo 26.

(108). Del 29 de diciembre de 1982 (D.O.F., enero 5, 1983)

der a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos. Mediante la planeación se fijarán objetivos, metas, estrategias y prioridades; se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, se coordinarán acciones y evaluarán resultados. A las Secretarías de Estado, sigue diciendo, les atañe intervenir en la Planeación Nacional, concurriendo a la fijación de esos objetivos y prioridades e interviniendo en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, en las materias que les correspondan por razón de su competencia. (109)

Ahora bien, dentro de todos los asuntos o materias que corresponden a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, (como parte de la Administración Pública Federal) (110) por razón de su competencia, concentremos nuestra atención en la siguiente fracción: (111)

XXIV. Vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley Federal de Aguas.

En esta última, se establece que la Secretaría planeará, (112) a fin de realizar una distribución equitativa de los recursos hidráulicos, el aprovechamiento y conservación del agua, a través de un Sistema de Programación Hidráulica. Dicho sistema comprenderá las siguientes actividades: (113) La formulación e integración del Programa Nacional Hidráulico.

(109). Artículos 2o., 3o., y 8o., respectivamente.

(110). Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 35.

(111). De las fracciones XXIII a la XXXVII, del citado artículo 35, se señalan las facultades de la S.A.R.H. en materia hidráulica.

(112). Artículo 157.

(113). Artículo 157 bis 1.

lice, <sup>(114)</sup> en concordancia con la Ley de Planeación; los lineamientos para la formulación de programas específicos; la formulación de inventarios para conocer o actualizar la cantidad, la calidad y usos del agua; normas para el control de la calidad y reuso del agua, así como para la planeación, estudio, diseño, construcción, operación y mantenimiento de los recursos hidráulicos, etc.

En fin, encontramos toda una serie de disposiciones que, en forma general, fijan los lineamientos a seguir en la planeación del aprovechamiento y conservación del agua.

Por lo que respecta a la Planeación del Agua del Subsuelo, la misma debe llevarse a cabo mediante programas metodológicos específicos y tomando en consideración las otras fuentes de abastecimiento superficial. De esta manera y en base al análisis de una situación X, empezaremos a determinar nuestro objetivo, a nosotros se nos ocurren los siguientes: Abastecimiento de agua a alguna comunidad, recarga de acuíferos, conocer la geohidrología de una región determinada por medio de pozos de prueba o de explotación, etc.

Determinado nuestro objetivo (mediante un acto material de inspección y estudio), es necesario elaborar nuestro Plan a seguir para alcanzarlo. En el proceso de elaboración, de dicho plan, es necesario conjuntar metodológicamente, lo siguiente:

- a) Planificación: que comprende la previsión, es decir, que puede hacerse;
- b) Capacidad o medios económicos disponibles o previsibles;

---

(114). De conformidad con el Reglamento interior de la S.A.R.H., corresponde a la Comisión Nacional de Agua formular y actualizar dicho programa y ejecutar el Sistema de Programación Hidráulica.

- c) Organización, como va a hacerse;
- d) Dirección, ordenar que se haga; bajo principios económicos, técnicos y jurídicos;
- e) Ejecución, que es la realización concreta de los fines señalados en las leyes; y,
- f) Control, o examen de lo realizado, para corregir deficiencias, errores e insuficiencias y para demandar responsabilidad a los infractores."<sup>(115)</sup>

La puesta en práctica de nuestro Plan o Programa implica, necesariamente, la realización de actividades de planificación, de capacitación, de organización, de dirección, de ejecución, de control, etc., todos estos actos u operaciones materiales que tienden, en última instancia, al cumplimiento de la ley.<sup>(116)</sup>

---

(115). ALDER-HAROLD P., citada por SERRA-ROJAS Andrés., Derecho Administrativo, edit. Porrúa, \_\_\_ ed., México, D.F., 1979, p.71.

(116). "Los actos de planeación, decisión, ejecución y control configuran una función del Poder Público, la función administrativa. Una función del Estado." (CORTIÑAS-PELAEZ León., en estudio preliminar a la obra de GUERRERO-GROZCO Omar., Teoría de la Administración Pública, edit. Harla, México, D.F., 1986-).

"Las leyes que no responden a necesidades sociales son inaplicables o, en otra forma, para que la ley perdure, es preciso que responda a determinadas exigencias sociales. El defecto de nuestras leyes constitutivas ha sido que, elevadas muy alto sobre el nivel de nuestras tristes realidades, que bueltas por encima de las posibilidades humanas de nuestra raza, figuran como un bello código muy distante de la realidad, como un hermoso cielo salpicado de estrellas, pero que permanecen demasiado altas para servir de guía, para iluminar el sendero por el que debemos marchar."

FELIX F. PALAVICINI.

## "CAPITULO SEGUNDO"

LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA EN EL MARCO COMPETENCIAL  
DE LAS AGUAS DEL SUBSUELO

## SUMARIO

16.a) La función administrativa y el derecho administrativo, 17.a) Marco conceptual del derecho administrativo, 18.b) La función administrativa aplicada en materia de aguas del subsuelo, 19.B) La administración pública desde el punto de vista constitucional, 20.a) Enfoque administrativo a nivel federal, 21.b) Reconsideración sobre los niveles de administración estadual y municipal, 22.e) El ámbito orgánico de competencia federal en materia de aguas.



ACADEMIA NACIONAL  
DE LA LENGUA ESPAÑOLA

#### 16.a.- LA FUNCION ADMINISTRATIVA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Bajo este rubro se desarrollará, de manera breve y concisa, aspectos generales del derecho administrativo, así como de la función administrativa. En ésta se analizarán dos actos jurídicos de vital trascendencia dentro del campo jurídico de las aguas del subsuelo: la venta y la reglamentación; las cuales definiremos, dando a conocer sus efectos jurídicos.

#### 17.a.- MARCO CONCEPTUAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

A pesar de los esfuerzos realizados por tratadistas del derecho administrativo, no ha sido posible establecer una definición universal del mismo, en vista de los diversos enfoques que existen respecto de los aspectos que abarca su campo de estudio, lo que a dado como resultado que cada autor emita su concepto e definición.

Los anteriores conceptos se han agrupado en las siguientes teorías:

1.- Los que consideran el derecho administrativo como el conjunto de normas jurídicas que regulan la organización y funcionamiento del órgano ejecutivo. (Teoría formalista).

2.- Los que lo consideran como el conjunto de normas que regulan los servicios públicos. (Teoría de los servicios públicos).

3.- Pertenecen a la teoría legalista, los que conciben al derecho administrativo como un conjunto de normas que tienen por objeto la organización y la materia propia de la administración.

4.- Los que consideran que es el conjunto de normas que regulan las relaciones entre administración y administrados. (Teoría de las relaciones jurídicas).

Las anteriores teorías sólo nos dan un marco de referencia de lo difícil que resulta encontrar una definición que abarque absolutamente todos sus caracteres y modalidades ya que todas ellas presentan divergencias entre sí y han sido desechadas con los argumentos siguientes:

La formalista, porque no precisa la naturaleza ni el contenido de las normas de tal organización y funcionamiento. La referente a los servicios públicos, porque si bien es cierto que las normas administrativas regulan servicios públicos, hay otras actividades que no son servicio público y que se regulan por normas de derecho administrativo, como en lo que respecta a materia de policía y fomento. La número tres, porque no define lo que son las leyes administrativas, ni lo que es la materia propia de la administración. Por último, la teoría de las relaciones jurídicas sólo es de contenido parcial y además, no considera las relaciones que surgen en el seno mismo de la organización administrativa.

Tratadistas mexicanos como AGOSTA-ROWERO, FRAGA-GABINO y más recientemente DELGADILLO-GUTIERREZ, manifiestan que para dar un concepto completo del derecho administrativo debe tomarse en cuenta tanto el aspecto formal, como el aspecto material de la administración pública.

Por lo tanto, tal definición abarcará, primero, el régimen de la organización y funcionamiento del órgano ejecutivo y, segundo, las normas que regulan la actividad de dicho órgano estatal que se reali-

sa en forma de función administrativa.<sup>(1)</sup>

Bajo los dos supuestos anteriores, definimos al Derecho Administrativo como la disciplina jurídica que estudia las normas relativas a la organización, estructura y actividad de la parte del poder público que se identifica con la administración pública, los medios con que cuenta para realizar dicha actividad y las relaciones que se generan como consecuencia de su realización.

De acuerdo con nuestra definición el contenido del derecho administrativo comprende las siguientes materias:

1. La estructura de la Administración Pública, a fin de conocer sus formas de organización: centralizada, descentralizada, desconcentrada, naturaleza jurídica, competencia, jerarquía.
2. La actividad de la Administración Pública manifestada en procedimientos, actos administrativos, contratos administrativos, concesiones, servicios públicos.
3. Los medios con que cuenta, como atribuciones, facultades regladas y discrecionales, poderes de policía, ejecutividad de sus actos; bienes del dominio público y dominio privado de la nación.
4. Relaciones que genera con los servidores a su servicio y con los gobernados, recursos administrativos, controles y responsabilidades.<sup>(2)</sup>

---

(1). FRAGA-GABINO., Derecho Administrativo, edit. Porrúa, 25a. ed.,— México. D.F., 1985, p.92.

(2). DELGADILLO-GUTIERREZ L. Humberto., Elementos de Derecho Administrativo, edit. Limusa, México; D.F., 1986, p.50.

18.b.- LA FUNCION ADMINISTRATIVA APLICADA EN MATERIA DE AGUAS DEL SUBSUELO.

La función administrativa.

Hemos dicho anteriormente, <sup>(3)</sup> que el poder público se encuentra compuesto por tres órganos fundamentales, a los cuales corresponde una función determinada y que dichas funciones se realizan o se llevan a cabo mediante la emisión de múltiples actos, sean administrativos, legislativos o jurisdiccionales; pero además, se afirma que la función administrativa "...es la única que no puede contentarse con la simple emisión de actos jurídicos, pues su plenitud exige la ejecución de los mismos mediante operaciones materiales."<sup>(4)</sup>

Ahora bien, como el ejercicio de la función administrativa corresponde en esencia al órgano ejecutivo, <sup>(5)</sup> a dicha función también se le llama ejecutiva. Así, se habla indistintamente de función administrativa o ejecutiva por provenir esencialmente del ejecutivo.

Sin embargo, estamos de acuerdo con GABINO-FRAGA cuando afirma que el término función administrativa se considera más conveniente por que tiene mayor amplitud que el de función ejecutiva, <sup>(6)</sup> éste último

(3). (Supra, 9.B.)

(4). CORTIÑAS-PÉLAEZ León., En estudio preliminar de la obra de GUERRERO-OMAR., Teoría de la Administración Pública, edit. Harla, México, D.F., 1986.

(5). Sólo por excepción expresa del texto constitucional, el órgano legislativo o el órgano jurisdiccional pueden realizar actos materialmente administrativos.

(6). "...El Poder Ejecutivo'...la función pública consistente en realizar, cumplir o actualizar lo que se encuentra ordenado, mandado o decidido en las leyes...En cambio 'administrar' implica 'servir',

ne, nos dice: "...de la impresión de que se trata exclusivamente de actos de ejecución de la ley..."<sup>(7)</sup>, éste es, "...los actos encomendados directa e inmediatamente a dar efectividad a las disposiciones legislativas..."<sup>(8)</sup> de la lectura del artículo 89 Constitucional, nos damos cuenta que, además de la facultad antes señalada, el órgano ejecutivo tiene a su cargo otras actividades que, si bien son funciones administrativas "...no constituyen precisamente ejecución de la ley...tales como el nombramiento y remoción de funcionarios y empleados civiles y militares y...la de declarar la guerra..."<sup>(9)</sup>

Se ha definido a la función administrativa de las siguientes maneras:

Formalmente, entendemos por función administrativa toda actividad que derive del órgano ejecutivo.

Materialmente, GABINO-FRAGA<sup>(10)</sup> define a la función administrativa como la actividad "...que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales."

SERRA-ROJAS<sup>(11)</sup> define a la función administrativa abarcando sus aspectos, el formal y el material y afirma que: "...es la activi-

(7) 'mandar', 'disponer', 'mandar'." (BURGOA-ORIHUELA Ignacio., Derecho Constitucional Mexicano, edit. Porrúa, 6a. ed., México, D.F., 1985, p.722.).

(7). Idem (1), p.64.

(8). Idem (1), p.55.

(9). Idem (1), p.56.

(10). Op. cit., p.63.

(11). SERRA-ROJAS Andrés., Derecho Administrativo, edit. Porrúa, \_\_\_ed., México, D.F., 1979, p.57.

dad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control."

Por su parte DELGADILLO-OUTIERREZ <sup>(12)</sup> manifiesta que la función administrativa "...es la realización de actos jurídicos o materiales, ejecutados de acuerdo al mandato legal, que producen transformaciones concretas en el mundo jurídico."

Creemos que la definición más completa, nos la ofrece el maestro SERRA-ROJAS, ya que además de abarcar a las otras definiciones, aporta otros elementos característicos de dicha función, y en base a la misma procederemos a señalar sus elementos:

1.- Es la actividad que corresponde normalmente al Poder Ejecutivo. Corresponde en principio, el ejercicio de la función administrativa al órgano ejecutivo, sólo por excepción expresa del texto constitucional los otros órganos (Legislativo y Jurisdiccional) podrán emitir actos materialmente administrativos. Hay que señalar que el marco de competencia del Ejecutivo Federal, lo establece el artículo 89 constitucional, al enumerar en forma expresa una serie de facultades y obligaciones del Presidente.

2.- Se realiza bajo un orden jurídico de derecho público. La función administrativa se encuentra regulada por una serie de disposiciones jurídicas de derecho público; por lo que, "El derecho administra-

---

(12). *Idea* (2), p.36.

tivo es el derecho de la Administración Pública y como tal corresponde a una esfera eminentemente pública por las mismas naturaleza de sus órganos estatales." (13)

3.- La finalidad de la función se cumple con la actuación de la autoridad. La función administrativa, el palabras de PATA-VIESCA, (14) tiene siempre como finalidad la realización de una serie de actividades reguladas por el interés público o la prestación completa de servicios públicos que establecen las leyes administrativas.

4.- La limitación de los efectos jurídicos de los actos administrativos. Hay que señalar que toda la actividad administrativa tiene fines muy concretos y que los efectos de sus actos son limitados y circunstanciales.

5.- El régimen de policía o el régimen de control de todas las actividades administrativas. La función administrativa señala SERRA-ROJAS (15) "...se realiza por los medios de policía del Estado, sin los cuales, carecería de facticidad el orden jurídico administrativo." (16)

6.- Los actos jurídicos y los actos materiales. A este respecto nos dice SERRA-ROJAS (17)

"El mundo de las relaciones administrativas se desenvuelve en la realidad con la ejecución de dos clases de actos: a) Los actos--

---

(13). PATA-VIESCA Jacinto., Administración Pública Federal, edit. Porrúa, México, D.F., 1979, p.44.

(14). *Idem*.

(15). *Idem* (11), p.62.

(16). Nos dice FRAGA-GABINO, *Idem* (1), a este respecto: "La función-- administrativa es una actividad ininterrumpida que puede prevenir conflictos por medidas de policía...si llega en algún caso a definir una situación de derechos, lo hace, no como finalidad, sino como medio para poder realizar otros actos administrativos."

(17). *Idem* (11), p.64.

jurídicos, que producen efectos de derecho y b) Los actos materiales, que no producen efectos de derecho, y se consideran simples desolamientos de la voluntad."<sup>(18)</sup>

"La función administrativa implica la realización de todos los actos materiales como antecedentes del acto jurídico o como medios necesarios que hacen posible el cumplimiento de la ley."<sup>(19)</sup>

Como ejemplo de los actos materiales, tenemos los actos de planeación, de organización, de elaboración de presupuestos, capacitación de personal, de enseñanza y asistencia, de investigación, de estadística, de vigilancia, de construcción de caminos, etc.<sup>(20)</sup>

Ejemplo de actos jurídicos concretos lo son la concesión administrativa, el contrato administrativo, expropiación por causa de utilidad pública, la veda para alumbramiento de aguas del subsuelo, la reglamentación para la extracción y aprovechamiento de aguas del subsuelo, etc.

Por lo que respecta a la función administrativa respecto de las aguas del subsuelo, es de señalar lo siguiente:

Constitucionalmente<sup>(21)</sup> es libre el alumbramiento y apropiación,--

(18). A este respecto GABINO-FRAGA, nos dice: "Al lado de los actos-- jurídicos...el Estado realiza una serie de actos materiales que generalmente se consideran como actos administrativos." HAURIQU, citada por el mismo FRAGA, Ídem (1), p.62, nos dice que la función administrativa "...aunque siendo a la vez jurídica y práctica es aún más práctica que jurídica, porque supone la satisfacción de una necesidad práctica."

(19). Ídem (11), p.62.

(20). CORTIÑAS-PELAEZ, Ídem (4), establece; "Los actos de planeación, decisión, ejecución y control configuran una función del Poder-Público, la función administrativa. Una función del Estado.

(21). Párrafo Quinto del artículo 27.

per los dueños de la superficie, de las aguas del subsuelo; excepto— si dicho alumbramiento afecta al interés público o a los aprovecha— mientos existentes. Bajo alguno de los dos supuestos anteriores, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Recursos Hidráulicos pedirá reglamentar su extracción y aprovechamiento e, inclusive es tablecer zonas de veda a su alumbramiento. <sup>(22)</sup>

Sea pues, estos dos actos jurídicos administrativos, este es, la reglamentación y la veda, los de mayor importancia y trascendencia— dentro de los aspectos jurídicos del agua del subsuelo, a continua— oión señalaremos algunos aspectos de los mismos: <sup>(23)</sup>

1.- La veda.

La veda, es el acto administrativo mediante el cual se establece la prohibición, por causa de interés público, de realizar obras de alumbramiento de aguas del subsuelo dentro de una zona o región determi nada.

Por causa de interés público... <sup>(24)</sup> la leyes que han tratado la mate ria de las aguas del subsuelo, han señalado diversos casos en los cua les se afecta al mismo, entre ellos señalaremos los tres siguientes:

- a) Cuando se ponga en peligro el agotamiento de los mantos acuíferos.
- b) Cuando se impida o se reduzca considerablemente la explota— oión de otros aprovechamientos existentes.
- c) Cuando la reducción de los niveles de los mantos acuíferos—

---

(22). Según el Reglamento Interior de la S.A.R.H., corresponde a la Comisión Nacional del Agua proponer al Titular del Ejecutivo Fe ral el establecimiento de estas vedas.

(23). (Infra, 38.b)

(24). "...todo interés social es un interés nacional y todo interés nacional es un interés público..." (Tesis sobresaliente, Semana rie Judicial de la Federación, Quinta Época; tomo I, p.2,572).

produzcan asentamientos perjudiciales en zonas urbanas que puedan causar daños en la cimentación de edificios, redes de drenaje, etc.

Los efectos jurídicos que produce el establecimiento de una zona de veda al momento de entrar en vigor, este es, a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, son los siguientes:

- 1) Abrogar cualquier disposición de carácter local que hubiere en dicha zona.<sup>(25)</sup>
- 2) La competencia estatal cede ante la competencia federal que a partir de estamento, vía la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, será la encargada de vigilar lo inherente a las aguas del subsuelo.
- 3) Nadie podrá realizar obras de alumbramiento sin el permiso correspondiente de la previa Secretaría, la cual lo concederá— sí, de los estudios realizados, se llega a la conclusión de— que no causan los perjuicios que precipiaren la veda.
- 4) Subsiste el libre alumbramiento y extracción de las aguas del subsuelo para uso doméstico, por medios manuales.
- 5) Obligatoriedad de cumplir las disposiciones legales relativas y las específicas, en su caso.
- 6) Las personas que tienen en explotación un pozo, deben registrarle ante la Secretaría dentro del término fijado; manifestando uso, destino, volumen de extracción, características de

---

(25). Cfr. el artículo 32 del Reglamento de la Ley de fecha 29 de diciembre de 1956, en Materia de Aguas del Subsuelo.

la obra, equipo de bombeo, etc.

- 7) Una vez hecho lo anterior, para cualquier modificación en lo manifestado se requerirá del permiso correspondiente de la Secretaría.

## 2.- La reglamentación.

La reglamentación, es el acto materialmente legislativo mediante el cual el Ejecutivo Federal regula de manera específica, por causa de interés público y mediante normas generales, la extracción y a aprovechamiento de las aguas del subsuelo en una zona o región determinada.

La reglamentación es independiente a la veda, sin embargo, ambas pueden subsistir dentro de una zona o región específica. El criterio que se ha seguido al respecto es, <sup>(26)</sup> primero, establecer la zona de veda y posteriormente dictar su reglamentación; lo anterior no es determinante, dado que a la fecha sólo se han dictado tres reglamentaciones y existen demasiadas vedas.

La reglamentación para la explotación y aprovechamiento de las aguas del subsuelo, deberá incluir: El padrón de usuarios, gasto máximo y volúmenes anuales que deben aprovecharse por obra, normas para la mejor explotación de los acuíferos, así como las administrativas y legales respecto de las infracciones, sanciones, etc.

## 19.B.- LA ADMINISTRACION PUBLICA DESDE EL PUNTO DE VISTA CONSTITUCIO

NAL.

---

(26). Cfr., el artículo 32 del Reglamento de la Ley de fecha 29 de diciembre de 1956, en materia de aguas del subsuelo.

20.a.- ESQUEMA ADMINISTRATIVO A NIVEL FEDERAL.

Hemos dicho anteriormente que el órgano ejecutivo federal, es decir, el Presidente del Estado Mexicano, le corresponde el ejercicio de la función administrativa; ahora bien, debido a la imposibilidad de que un sólo individuo realice todas las actividades que el ejercicio de dicha función implica, el Presidente u Órgano Ejecutivo cuenta con una estructura orgánica, llamada: Administración Pública Federal, (27) de ahí que se afirma que ésta:

"...es una organización que forma parte de la actividad del Estado. Depende directamente del Ejecutivo Federal y se caracteriza por un conjunto de órganos centralizados y descentralizados y, por excepción, paraestatales, que tienen a su cargo atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales e en la forma de servicios públicos. (28)

Así, la Administración Pública Federal está constituida por los diversos órganos que dependen directa e indirectamente del Ejecutivo Federal, su finalidad consiste en realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, establecidas en la Constitución y en las leyes administrativas y de esta manera satisfacer las necesidades generales. (29)

---

(27). "La administración Pública es un aparato u organización al servicio de los fines que la ley le señala. Hoy pueden ser unos, mañana pueden ser otros." (SERRA-ROJAS Andrés., Derecho Administrativo, edit. Porrúa, 2ª ed., México, D.F., 1979, p.77.).

(28). SERRA, Op. cit., p.76.

(29). SERRA, Op. cit., p.77.

Nuestra Constitución Política Mexicana establece, en su artículo 90, lo siguiente:

"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación."

Por su parte el artículo 69 del propio ordenamiento Constitucional, establece que el Presidente de la República deberá presentar un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. (30)

De acuerdo con lo anterior, la Administración Pública Federal (31)

---

(30). "Constitucionalmente no debemos olvidar —nos dice Serra, Idem (27), p.76.— que la administración pública es una estructura política auxiliar del Poder Ejecutivo para la ejecución de la ley."

(31). ALDER-HAROLD F., citado por el mismo SERRA, Idem (27), p.71, establece lo siguiente: "La administración privada y la administración pública —por medio de sus órganos directivos y de sus funcionarios y empleados— realizan operaciones que tienen por objeto alcanzar las metas que se han propuesto, utilizando estos medios:

- a) Planificación: que comprende la previsión, es decir, que preve de hacerse;
- b) Capacidad e medios económicos disponibles o previsibles;
- c) Organización, como va a hacerse;
- d) Dirección, ordenar que se haga; bajo principios económicos, técnicos y jurídicos;
- e) Ejecución, que es la realización concreta de los fines señalados en las leyes; y

ha adoptado básicamente dos formas de organización administrativas:--  
La centralización y la descentralización.

Entiéndase, por la primera de ellas:

"...la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y se acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución."<sup>(32)</sup>

La relación u orden jerárquico implica, necesariamente, una diferencia por grados o categorías, competencia según el grado y sujeción territorial donde se ejerce; dependencia de los inferiores respecto de sus superiores, teniendo estos últimos poderes de decisión, normativamente, mando, revisión y vigilancia respecto de sus subordinados.

Existe una modalidad dentro de la centralización que se conoce con el nombre de desconcentración, así, el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala la existencia de órganos administrativos desconcentrados, los cuales sin perder la relación jerárquica de subordinación respecto de la Secretaría o Departamento Administrativo, tendrán facultades específicas dentro de un ámbito territorial determinado.<sup>(33)</sup>

MANUEL MARIA-DIEZ,<sup>(34)</sup> afirma que la desconcentración "...implica--

f) Control, o examen de lo realizado, para corregir deficiencias, errores e insuficiencias y para demandar responsabilidad a los infractores."

(32). AGOSTA-ROMERO Miguel., Teoría General del Derecho Administrativo, edit. Porrúa, 7a. ed., México, D.F., 1986, p.111.

(33). Como ejemplo de los mismos, tenemos a la Comisión Nacional del Agua.

(34). Citado por DELGADILLO-SQUIERREZ L. Humberto., Elementos de Dere

que el ente central, en base a una ley, ha transferido en forma permanente parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo ente..."

Por último, respecto a la descentralización podemos decir que:

"La creación de organismos por ley o por decreto, con personalidad jurídica y patrimonio propios, para la realización de actividades estratégicas e prioritarias, para la prestación de un servicio público o social; o para la obtención e aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social, recibe el nombre de descentralización."<sup>(35)</sup>

Los mismos, según el artículo 2o., de la Ley de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal,<sup>(36)</sup> deben satisfacer los siguientes requisitos:

1.- Que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos e bienes federales o de otras organizaciones descentralizadas, aportaciones, subsidios, concesiones o derechos que otorgue el Gobierno Federal, o con el rendimiento de un impuesto específico.

2.- Que su objeto o fines sea la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social."

---

che Administrativo, edit. Litusa, México, D.F., 1986, p.89.

(35). DELCADILLO, Op. cit., p.93.

(36). Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal—del 29 de diciembre de 1970. (D.O.F., diciembre 31, 1970).

Ahora bien, la ley que establece las bases de organización y funcionamiento de la Administración Pública Federal, centralizada y para estatal, recibe el nombre de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dicha divide los asuntos de la Presidencia de la República en las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, en lo que corresponde a la administración pública centralizada; y en los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal, las Instituciones Nacionales de Crédito, las Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, las Instituciones Nacionales de Seguros y Pólizas, así como en los Fideicomisos, entidades que en su conjunto integran la administración pública paraestatal. (37)

Las Dependencias y Entidades conducirán sus actividades en forma programada y con base en las políticas y prioridades que demande el logro de objetivos y metas fijados en los planes de gobierno, que establezca el Presidente. (38)

El Ejecutivo Federal cuenta actualmente con 19 dependencias administrativas, que le auxilian en el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo. (39)

Por lo que se refiere a las Entidades Administrativas, hay que señalar que, de conformidad con el párrafo segundo del artículo 90 Constitucional, (40) la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en

---

(37). L.O.A.P.F., del 22 de diciembre de 1976 (D.O.F., diciembre 29, -- 1976), artículo 10.

(38). Idem, art. 9o.

(39). Idem, art. 26.

(40). Que señala que las leyes determinarán las relaciones entre dichas entidades y el Ejecutivo, y entre las mismas y las Secreta

sus artículos 49 al 54, nos manifiesta que: Las Empresas Públicas,— los Organismos Descentralizados y los Fideicomisos han sido incorporados a las dependencias del Ejecutivo Federal según el ramo o actividad que desarrollan, a efecto de que sus relaciones tanto políticas— como económicas se desenvuelvan de manera coherente y coordinada, encargándose cada Secretaría de la Planeación y vigilancia de sus operaciones.<sup>(41)</sup>

**11b.-RECONSIDERACION SOBRE LOS NIVELES DE ADMINISTRACION ESTADUAL Y MUNICIPAL.**

El Poder Público, en un régimen federal como el nuestro, abarca tres niveles u órbitas en razón de la competencia que establece nuestra Constitución Política.<sup>(42)</sup> De esta manera, y en relación con el rubro que comentamos, tenemos: un órgano ejecutivo federal, uno estatal y uno municipal. (Presidente de la República, Gobernador y Presidente Municipal, respectivamente).

Y, si hemos dicho que la Administración Pública es una estructura auxiliar del Ejecutivo, concluimos pues, que además de la órbita,— esfera o nivel Federal de la Administración Pública, existe la Administración Pública Estatal y la Administración Pública Municipal.<sup>(43)</sup>

---

rías o Departamentos Administrativos.

(41). Cfr., los artículos 16, II, III, VII y 17 de la Ley de Planeación

(42). "Las facultades que no están expresamente concedidas a los funcionarios federales se entienden reservadas a los Estados." Artículo 124 en relación con los artículos: 40, 41, 115, 116, 117, y 118.

(43). A este respecto el maestro SERRA, Idem (27), p. 77, señala: "Todos los fines del Estado corresponden a la Administración Pública Federal, por que la distribución de competencias en nuestro régimen federal, asigna tareas a otros órganos públicos — federales, locales o municipales—, y a los propios particulares."

A continuación, transcribimos algunos preceptos constitucionales relacionados con el rubro que comentamos:

Los Estados adoptarán, ---art. 115--- para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre,...

Cada municipio será administrado por un ayuntamiento de elección popular directa...

Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo--- con las bases normativas que deberán establecer las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones.

Los municipios, con el concurso de los Estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, tendrá a su cargo los siguientes servicios públicos:

- a).- Agua potable y alcantarillado.
- b).- Alumbrado público.
- c).- Limpia.
- d).- Mercaderes y centrales de abasto
- e).- Panteones
- f).- Rastro
- g).- Calles, parques y jardines.
- h).- Seguridad pública y tránsito.
- i).- Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los municipios,-

así como su capacidad administrativa y financiera.

Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal; participar en la creación y administración de sus reservas territoriales...

Quando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia..."

"ART. 166.- El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial...

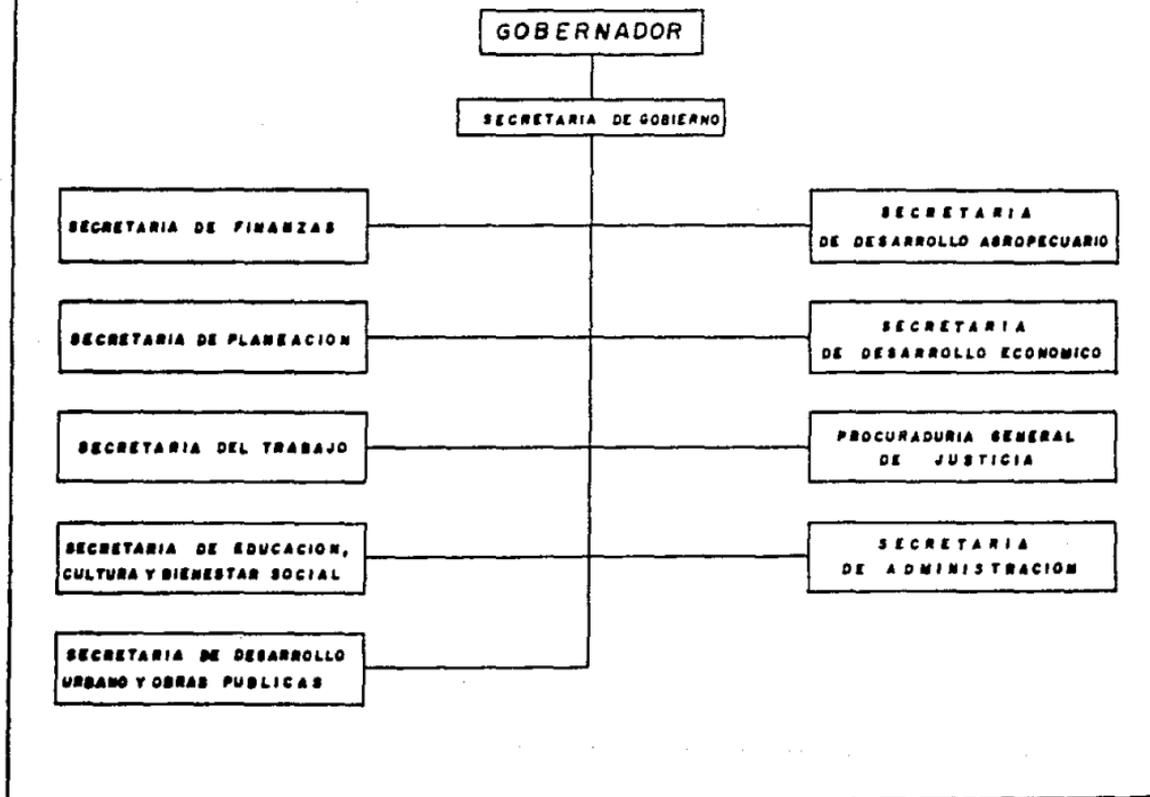
La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con los municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios e la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior."

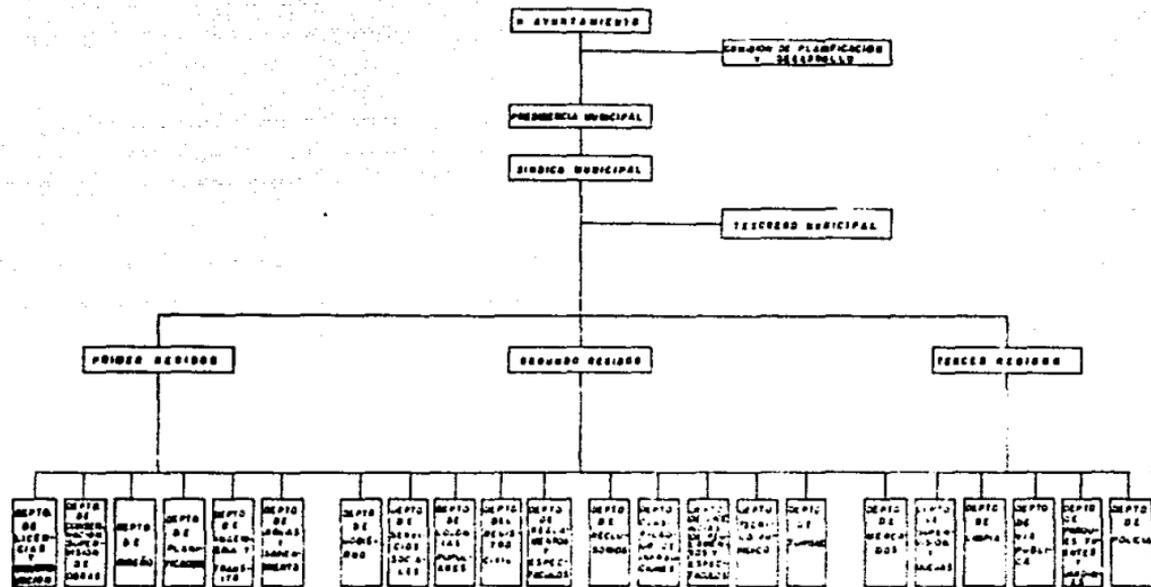
Para finalizar y con el objeto de poder apreciar los órganos básicos característicos de la Administración Pública, en su nivel estatal y municipal, <sup>(44)</sup> presentamos, en atención a la idea de ACOSTA-ROERO, <sup>(45)</sup> los siguientes organigramas:

- 
- (44). "La complejidad de la vida de las sociedades modernas, como lo es nuestro país, requiere la franca y eficaz cooperación de las tres esferas de gobierno. Solamente con una adecuada coordinación entre Federación, estados y municipios se podrán superar los múltiples problemas que deben resolverse en beneficio del pueblo, propiciado una descentralización efectiva..." (—QUINTANA-CARLOS Francisco., en Constitución Política Coahuilense, Rectoría y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., 1985, p.284).
- (45). ACOSTA-ROERO Miguel., Teoría General del Derecho Administrativo, edit. Porrúa, 8a. ed., México, D.F., 1988.

ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO



## EL MUNICIPIO



22.c.- EL AMBITO ORGANICO DE COMPETENCIA FEDERAL EN MATERIA DE AGUAS.

Ya hemos dicho que a cada uno de los órganos del Estado, (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) le corresponde una función específica de principio. (46) Pero, si bien es cierto que la fracción XVII del artículo 73 de nuestra Constitución Política faculta al órgano Legislativo Federal a expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de Aguas de Jurisdicción Federal; también es cierto que, con base en el-

- (46). Un interesante estudio histórico-jurídico referente al "predominio del Poder Ejecutivo en la República Oriental" del Uruguay, (durante la crisis económica y social de los años sesentas y comienzos de los setentas) nos permite observar "las transferencias normativas" de las funciones jurisdiccionales de principio y de atribución o derivadas hacia el Ejecutivo: Si en un principio "...los órganos titulares de la función jurisdiccional, tanto de principio como de atribución, se revelaron como 'frenos y contrapesos' susceptibles de moderar el predominio del Poder Ejecutivo, de salvaguardar las libertades públicas y la separación de poderes, de sorotter los actos administrativos al imperio del derecho, de asegurar la pureza del sufragio, y de responsabilizar al Ejecutivo por el uso abusivo o desviado de sus facultades...El predominio normativo del Ejecutivo en la Constitución neopresidencial de 1967 deviene progresivamente avasallante mediante el mantenimiento indefinido de medidas de dictadura constitucional cada vez más intensas, .. ---por consiguiente--- ...La totalidad de la función jurisdiccional, tanto la de principio (Poder Judicial) como las cuatro formas de atribución (la militar, pero también la administrativa, la electoral y la legislativa) quedan en la esfera de influencia predominante del Poder Ejecutivo, quien o designa directamente a sus magistrados (los jueces militares) o designa a quien los designa (el Consejo de Estado) ---lo que dió como resultado--- La consiguiente disminución de garantías para el administrado, el elector y el alto funcionario, ---que--- los pone inermes ante un Poder Ejecutivo carente de todo freno o contrapeso, un poder que ha ido arrancando lenta pero implacablemente todas las raíces importantes del ejercicio de una--

artículo 71 fracción I, el Ejecutivo Federal está facultado para elaborar iniciativas de ley. Esto trae como consecuencia, que el legislativo que debiera legislar no lo hace y se dedica simplemente a "discutir" y aprobar las iniciativas que somete a su consideración el titular del Ejecutivo Federal. Así, el Ejecutivo no sólo promulga y ejecuta las leyes, exidiendo sus respectivos reglamentos, sino que también las elabora, caso concreto es la Ley Federal de Aguas. (47)

Dicha ley, regula las disposiciones que, en materia de aguas, -- señala el artículo 27 de nuestra Constitución Política: (48)

"A fin de realizar una distribución equitativa de los recursos hídricos y cuidar de su conservación, la presente ley reglamenta las disposiciones, en materia de aguas, de los párrafos quinto y sexto del artículo 27 de la Constitución Política, ... y tiene por objeto regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas propiedad de la Nación, incluidas aquéllas del sub

---

función jurisdiccional independiente, sea ésta de principio o de atribución. Más aún, y aunque una demostración detallada es capa al tema estricto de nuestro estudio, de estos desarrollos se infiere que el único poder del Estado con fuerza pública a su disposición, va ensanchando sus competencias constitucionales --normadas, virtuales y fácticas-- con tal expansividad, que se configura como el único detentador de las cuatro funciones estatales, por sí o por interpósita persona." (CORTIÑAS-PE LAEZ León., Poder Ejecutivo y Función Jurisdiccional, Instituto Nacional de Administración Pública, España, 19\_\_.

(47). Del 30 de diciembre de 1971 (D.O.F., enero 11, 1972)

(48). Los bienes del dominio público estarán sujetos exclusivamente a la jurisdicción de los poderes federales... Son bienes del dominio público... los señalados en los artículos 27, párrafos cuarto, quinto, y... (Ley General de Bienes Nacionales del 22 de diciembre de 1981; D.O.F., enero 8, 1982).

suelo libremente alumbradas mediante obras artificiales, para-- que se reglamente su extracción y veda, conforme lo exija el interés público."<sup>(49)</sup>

Ahora bien, de acuerdo con la fracción XXIV del artículo 35 de la ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se faculta a la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos para: "vigilar-- el cumplimiento y aplicación de la Ley Federal de Aguas." En ésta se confirma que dicha Secretaría es la dependencia administrativa encargada para regular y controlar la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional:

"...ya sea que se realicen por otras dependencias, organismos-- descentralizados, empresas de participación estatal y demás instituciones paraestatales, gobiernos de los Estados, Ayuntamientos, o por ejidos, comunidades y particulares."<sup>(50)</sup>

Por otro lado, mediante decreto del 13 de enero de 1989,<sup>(51)</sup> se-- creó la Comisión Nacional del Agua como órgano administrativo descon-- centrado de dicha Secretaría.<sup>(52)</sup>

"Que la distribución adecuada del agua significa, ...que su uso-- sea eficiente y equitativo, con el objeto de atender las necesi--

---

(49). Artículo 10., Ley Federal de Aguas.

(50). Exposición de motivos, citado por CHAVEZ-PADRON Martha., Ley-- Federal de Aguas, edit. Porrúa, 3a. ed., México, D.F., 1981,-- pp.20 y 21.

(51). (D.O.F., enero 16, 1989).

(52). "Las atribuciones que a la fecha...tenga encomendadas la Subse-- cretaría de Infraestructura Hidráulica de la Secretaría de A-- gricultura y Recursos Hidráulicos, quedan conferidas a la Comi-- sión Nacional del Agua." (Artículo 30., transitorio del decre-- to mencionado).

dades sociales, económicas y ecológicas de las generaciones actuales y futuras...Que estos propósitos podrán lograrse si la administración integral del recurso y el cuidado de la conservación de su calidad, se concentran en un órgano..., que además— tenga a su cargo las actividades para planear, construir operar y conservar las obras hidráulicas, y realizar las acciones que se requiera en cada cuenca hidrológica,...Que dada la trascendencia de tales medidas, la necesidad de autonomía técnica <sup>(53)</sup> de la autoridad del agua y atento a nuestro actual marco legal, resulta conveniente crear, dentro de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, un órgano administrativo desconcentrado <sup>(54)</sup> que se denominará Comisión Nacional del Agua. <sup>(55)</sup>

En consecuencia, el nuevo Reglamento Interior de la S.A.R.H.— del 7 de abril de 1989, <sup>(56)</sup> establece que:

"ARTICULO 1. La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el despacho de los asuntos que le encomienda la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así como otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la

- 
- (53). "El organismo desconcentrado tiene cierta autonomía, a la que se le llama técnica, que significa el otorgarles facultades de decisión (limitadas) y cierta autonomía financiera presupuestaria." (ROMERO-ACOSTA Miguel., Teoría General del Derecho Administrativo, edit. Porrúa, 8a. ed., México, D.F., 1988, p.318).
- (54). EL mismo ACOSTA, Op. cit., nos dice: "La organización desconcentrada se tipifica bien porque tiene autonomía técnica, pero supervisada por el órgano del que depende; hay, por lo tanto— dependencia y nexo de jerarquía, hay poder de nombramiento, de mando, disciplinario, etc., y tiene autonomía financiera." a.312
- (55). Considerando del decreto mencionado.
- (56). (D.O.F., abril 10, 1989).

República."

"ARTICULO 2. Para el estudio, planeación y desempeño de las atribuciones que le competen, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos contará con:" (57)

Varias Subsecretarías, una Oficialía Mayor, Direcciones Generales, una Unidad de Comunicación Social y Organos Administrativos Desconcentrados; (58)

"ARTICULO 33. Los órganos administrativos desconcentrados en la Secretaría serán los siguientes:

I. Comisión Nacional del Agua;

II. Instituto Nacional de Investigaciones Forestales Agropecuarias;

III. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua;" (59)

De la Comisión Nacional del Agua y del Instituto Mexicano de tecnología del Agua.

"ARTICULO 35. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de las atribuciones y facultades que, en materia de Recursos Hídricos, le otorgan a la Secretaría...la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y las demás leyes y disposiciones aplicables en la materia, salvo aquellas que...se le atribuyan expresamente al Titular de la Secretaría, ésta contará con la Comisión Nacional del Agua y el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua...que le estarán jerárquicamente subordinados, con

(57). Reglamento Interior de la S.A.R.H. del 7 de abril de 1989.

(58). A este respecto, véase la estructura orgánica de dicha Secretaría que presentamos al final de este parágrafo.

(59). Idem (57).

atribuciones específicas para resolver sobre las materias que se le señalan, y con el ámbito territorial que se determina de acuerdo con las disposiciones relativas."<sup>(60)</sup>

A su vez, el artículo 36, del citado Reglamento Interior señala que, a la Comisión Nacional del Agua le competen las siguientes materias:<sup>(61)</sup>

- a). Infraestructura Hidroagrícola.
- b). Infraestructura Hidráulica Urbana e Industrial.
- c). Administración del Agua.
- d). Programación y Finanzas.
- e). Jurídica.
- f). Administración y Control Interno.

Por lo que respecta a la Materia de Administración del Agua:

"Planear, regular y controlar la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales, y promover programas y medidas para su uso eficiente...;

Vigilar el cumplimiento y aplicación de la Ley Federal de Aguas;

Manejar el sistema hidrológico del Valle de México;

Proponer al Titular del Ejecutivo Federal el establecimiento de zonas de veda de las aguas nacionales y de las del subsuelo... y vigilar su cumplimiento;

Calificar las infracciones a las normas vigentes e imponer las sanciones correspondientes sobre: la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales y de las del subsuelo...;

Conservar el agua mediante la recarga de acuíferos...;

Pijar las bases conforme a las cuales las extracciones de agua y las descargas de aguas residuales se tomarán en cuenta para--

---

(60). *Ibid.* (57).

(61). Véase al respecto, la estructura orgánica de la Comisión Nacional del Agua al final de este párrafo.

los efectos de pago de los derechos correspondientes;<sup>(62)</sup> etc., e  
tc.

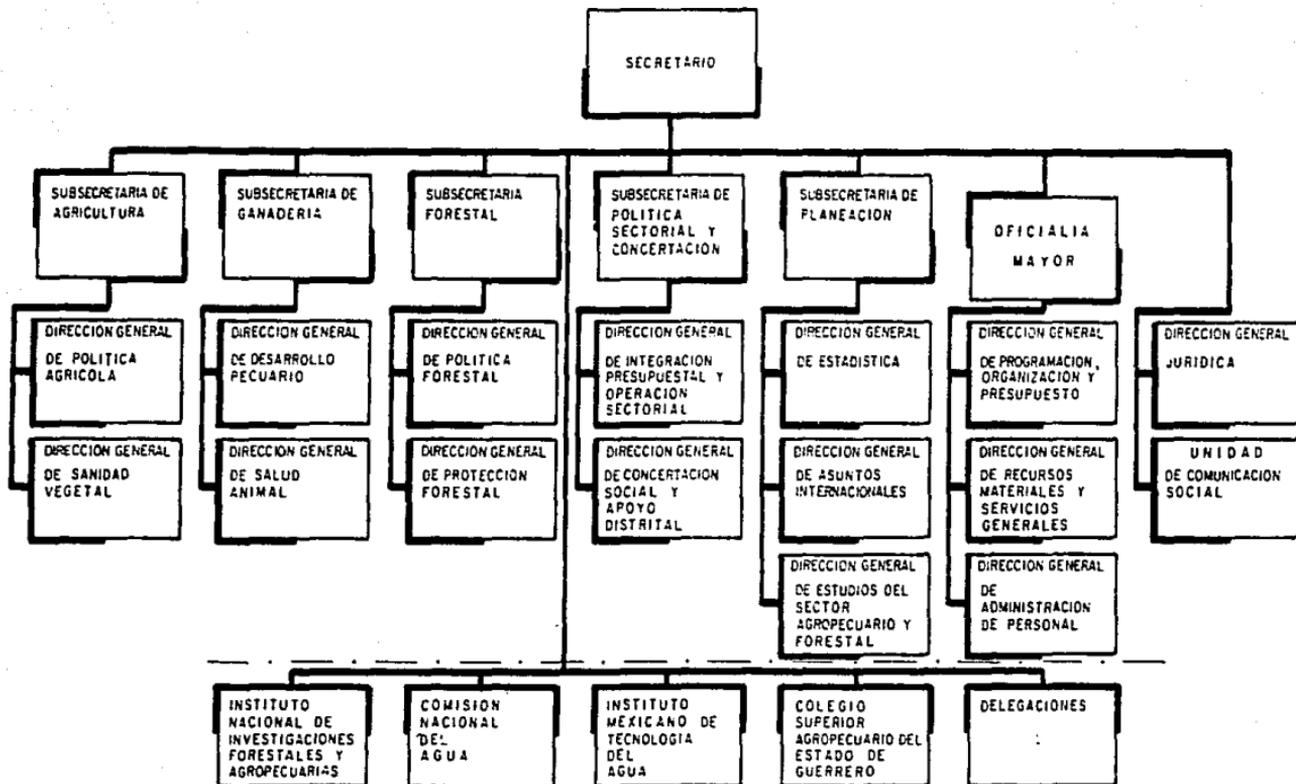
Para el ejercicio de las anteriores tareas, la Comisión Nacional del Agua cuenta con una unidad administrativa denominada: Subdirección General de Administración del Agua; la cual se auxilia de Gerencias Regionales<sup>(63)</sup> y de Gerencias Estatales en cada una de las entidades federativas. Ambas realizarán las tareas que por delegación expresa les haya conferido la Subdirección General, siguiendo los lineamientos del titular de la Comisión Nacional del Agua.

---

(62). Ídem (57), art.36.

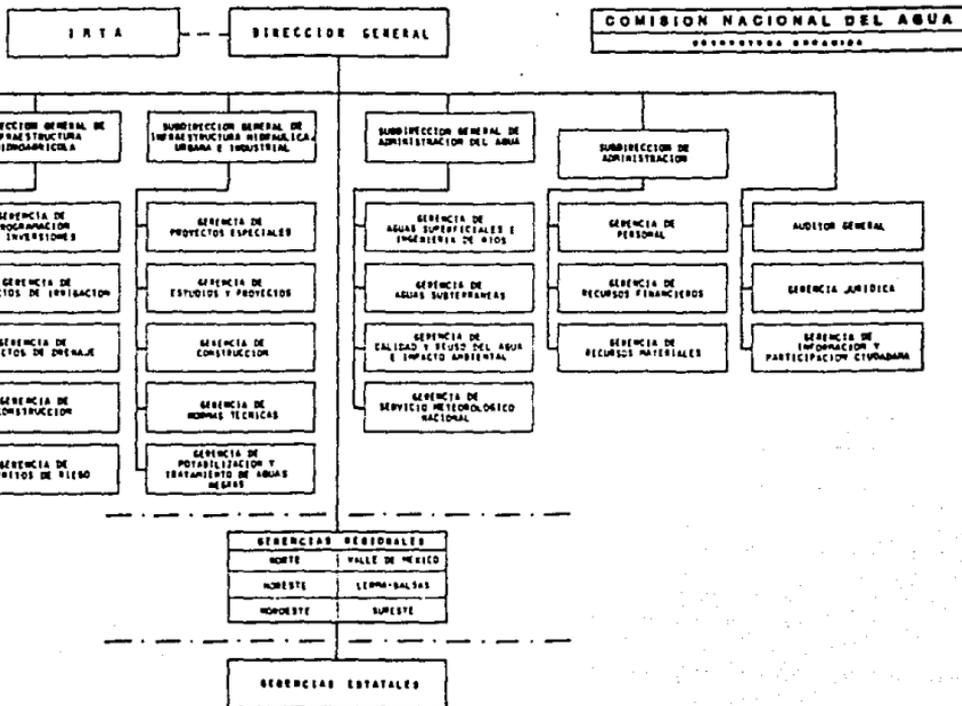
(63). "Las Gerencias Regionales se establecerán en el número, lugares y con la circunscripción territorial que determine el Titular de la Comisión de acuerdo con la normatividad que establezca-- la Secretaría..." (Ídem (57), art.38).

SECRETARIA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRAULICOS





COMISION NACIONAL DEL AGUA



## "CAPITULO TERCERO"

EL AGUA COMO RECURSO NATURAL Y SU IMPORTANCIA EN  
NUESTRAS ACTIVIDADES

## SUMARIO

- 23.A) Estatus constitucional de los recursos naturales,--  
24.a) Clasificación de las aguas en nuestro derecho, 25.b)  
Características jurídicas de las aguas del subsuelo,--  
26.aa) Significado del agua del subsuelo, 27.bb) Concep-  
ción legal de las aguas del subsuelo, 28.aa) Sus caracte-  
rísticas jurídicas, 29.b) El agua como recurso natural vi-  
tal de nuestra vida diaria, 30.a) El problema de la conta-  
minación de los mantos acuíferos, 31.aa) Facultades gene-  
rales del poder público en materia de contaminación, --  
32.bb) Casos específicos de contaminación de las aguas--  
del subsuelo, 33.b) La necesidad de usar eficientemente--  
el agua.



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

## 21.A.- ENFOQUE CONSTITUCIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES.

Los recursos naturales,<sup>(1)</sup> aquellos elementos que el hombre toma de la naturaleza para satisfacer sus necesidades, constituyen la riqueza natural de nuestro país.

Dichos recursos, han sido clasificados en renovables (Constituidos por las poblaciones de animales y vegetales, se regeneran así mismo por reproducción); en no renovables, como los recursos mineros y el petróleo, ya que una vez agotados se necesitarían miles de años para que la naturaleza formara nuevos yacimientos; y en recursos naturales reciclables, como el agua y el suelo, que, a diferencia de los anteriores, su dotación es más o menos constante.<sup>(2)</sup>

Ahora bien, los recursos naturales, cuando no son explotados constituyen una riqueza potencial; por el contrario, cuando son sobreexplotados a la larga dan como resultado el empobrecimiento de una región o de un país.

Esta sobreexplotación, es común en países de escasos recursos económicos, entre ellos el nuestro, que se van en la necesidad (a falta de una tecnología que les permita transformar la materia prima en productos elaborados) de exportar dichos recursos a precios marcadamente bajos.

- 
- (1). "Elemento natural: Los elementos físicos, químicos y biológicos que se presentan en un tiempo y espacio determinado, sin la intervención del hombre. Recurso natural: El elemento natural susceptible de ser aprovechado en beneficio del hombre." (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del 22 diciembre de 1967; D.O.F., enero 28, 1988., artículo 1e.).
- (2). El agua es considerada como una riqueza permanente, ya que su volumen general sobre la tierra es más o menos constante, debido al ciclo hidrológico.

des por el comercio internacional, pero que definitivamente benefician a los países industrializados. Así, el Tercer mundo vende la materia prima y los bloques industrializados la devuelven ya transformada, ya elaborada, en múltiples artículos y a precios muy elevados.

En México, los recursos naturales son abundantes y diversos gracias a los casi dos millones de kilómetros cuadrados de nuestro territorio. Algunos de estos recursos han sido sobreexplotados y existe la posibilidad de su desaparición;<sup>(3)</sup> otros han sido deteriorados a consecuencia de la contaminación; otros más, sólo se explotan raramente en vista del escaso conocimiento que se tiene de ellos.

Con la finalidad de conservar, vigilar y distribuir las riquezas naturales, nuestra Constitución Política, en su artículo 27, fija los lineamientos para que la legislación secundaria regule específicamente cada uno de los recursos naturales mencionados.<sup>(4)</sup> En términos generales su párrafo tercero es como sigue:

"La Nación —es decir, el Estado— tendrá en todo tiempo el derecho de...regular en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con el objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la pobla--

- 
- (3). "En nuestro país y en nuestra época nos ha tocado sufrir lo mismo el agotamiento de un peso de agua, que la desaparición de un bosque, que el crecimiento del desierto, que la degradación de los elementos naturales; agua, aire, suelo..."
- (4). Así la Ley Federal de Aguas, la Legislación Forestal y de Caza, la Legislación minera, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Federal del Mar, la Ley Federal de la Reforma Agraria, la Ley Federal para el Fomento de la Pesca, etc.

ción...En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas previsiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques.. .para preservar y restaurar el equilibrio ecológico...para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables...y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la sociedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad."

Concretamente, el párrafo cuarto se refiere a los recursos naturales de la plataforma continental y séscales submarinas, la minería y el petróleo. Mientras que el párrafo quinto se ocupa del agua superficial y de la del subsuelo.

En otro sentido, la fracción XXIX del artículo 73,<sup>(5)</sup> señala que el Congreso tiene facultad para establecer contribuciones: Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 27.

#### 24.a.- CLASIFICACION DE LAS AGUAS EN NUESTRO DERECHO.

Hemos dicho anteriormente, que el agua es un recurso natural reciclable, este en base a que la misma está sometida a un fenómeno natural llamado ciclo hidrológico,<sup>(6)</sup> o del agua, desde hace ya varios miles de años. Así, el agua que encontramos hoy en la naturaleza es la misma de hace 100, 300 o 1000 años; unas veces en forma de nubes, e-

(5). De la Constitución Política.

(6). La hidrología, es la ciencia que trata de las características, distribución y comportamiento del agua en la naturaleza.

tras veces en la corriente de un río, otras más escondida debajo de la superficie. Veamos, a grandes rasgos, en que consiste el ciclo natural del agua:

Como es sabido, constantemente se evapora el agua del mar, lagos, ríos, presas, manantiales, etc., por la acción de los rayos solares; esta agua, en forma de vapor, sube a la atmósfera en donde se condensa formando nubes, y posteriormente regresa a la tierra en forma de lluvias. <sup>(7)</sup> Una parte de esta agua se infiltra en la tierra, otra más alimenta a las aguas de mares, ríos, lagunas, etc., donde vuelve a evaporarse, repitiéndose nuevamente el mismo ciclo.

Las primeras reciben el nombre de aguas del subsuelo, las segundas el nombre de aguas superficiales. Estas aguas son las que constituyen la fuente de abastecimiento que el hombre utiliza para satisfacer sus múltiples necesidades.

Así, de la lectura del artículo 27 Constitucional, concretamente del párrafo quinto, nos damos cuenta que, además de establecer el régimen legal de las aguas, <sup>(8)</sup> (enumerando en forma específica las que son de propiedad nacional y las que son susceptibles de apropiación) clasifica a las mismas en aguas del subsuelo y, por exclusión, a éstas en superficiales. <sup>(9)</sup> Clasificación que sigue la vigente Ley Federal de

- 
- (7). "En México, las lluvias caen en forma desigual. Abundan en las regiones de Tabasco, Chiapas, Quintana Roo y Veracruz; en el norte y noroeste son escasas, donde ha sido preciso construir presas y canales que utilizan las corrientes que descienden de las montañas e emplear el bombeo para extraer agua del subsuelo".
- (8). La clasificación Constitucional en cuanto a su régimen: Nacionales y privadas en Infra, 55.c.
- (9). "AGUAS SUPERFICIALES. Es la designación que se da al agua de un río, lago, estuario, costa o parte de los mismos, para ser usa-

Agua que, tomando en consideración las características propias de las aguas del subsuelo, las regula de manera concreta en un capítulo específico.

Por otro lado, en diversas disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente se hace referencia a esta clasificación; se señala que los criterios para la prevención y control de la contaminación del agua serán considerados en: "La organización, dirección y reglamentación de los trabajos de hidrología en cuencas, cauces y álveas de aguas nacionales, superficiales y subterráneas."<sup>(10)</sup>

#### 25.b.- CARACTERÍSTICAS JURÍDICAS DE LAS AGUAS DEL SUBSUELO.

La pauta a seguir dentro del presente subparágrafo, es como sigue: Estableceremos, primeramente, algunos aspectos ordinarios (no-jurídicos) referentes a las aguas del subsuelo; enseguida su definición legal, así como de los conceptos que intrínsecamente se relacionan con las mismas; para finalizar con sus características jurídicas.

---

de en diferentes actividades legítimas del hombre." (Artículo 70 del Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas del 28 de marzo de 1973; D.O.F., marzo 29, 1973)

(10). Artículo 117, fracción VI.

26.a.a.- SIGNIFICADO DEL AGUA DEL SUBSUELO.

Parte del agua de lluvia al caer sobre la tierra penetra en ella, infiltrándose debida a la porosidad del terreno, y escurre hacia abajo por acción de la gravedad hasta que en su camino se encuentra con una superficie impermeable; lo que permite que el agua se va acumulando e almacenando, estas aguas son conocidas con el nombre de aguas del subsuelo<sup>(11)</sup> y a las formaciones e depósitos naturales— que las contienen e almacenan se les conoce con el nombre de mantos acuíferos e capas freáticas.<sup>(12)</sup>

La cantidad de agua acumulada depende de la lluvia que cae sobre el terreno, de las características del mismo y del consumo que se haga de ella. Por lo que el nivel freático, es decir, el nivel— del agua del subsuelo aumentará o disminuirá constantemente; dicho nivel sigue aproximadamente el contorno de la superficie del terreno.

Ahora bien, puede haber debajo de una superficie varias mantos o capas con agua, separadas unas de otras por superficies impermeables. Las aguas del subsuelo que se encuentran debajo de una primera capa e manto se llaman "...aguas profundas de segunda e tercera capa y— y pueden ser surgentes e semi-surgentes.<sup>(13)</sup>

---

(11). También conocidas con el nombre de subterráneas, subsuperficiales y freáticas.

(12). La palabra "acuífero", deriva del Latín agua: agua, y fero:— contener; literalmente quiere decir: contiene agua.  
La palabra "freática", en cambio, proviene del Griego phre-— tes: cazo, cisterna.

(13). También llamadas artesianas: "El nombre proviene de Artois (an- tes llamada Artois), antigua provincia del norte de Francia,—

Las aguas del subsuelo, de la primera capa o manto, son muy importantes porque aseguran la humedad del terreno, además de que sus aguas se extraen con más facilidad; para esto, se hacen pozos en el terreno cavando a pico y pala hasta dar con las mismas, todo es cuestión de profundizar más o menos la excavación. El hombre de campo utiliza principalmente esta agua para el riego del cultivo, para los animales y usos domésticos.

Para obtener el agua del subsuelo almacenada en la segunda o tercera capa, es necesario, en la mayoría de las veces y debido a la dureza del terreno, que aumenta conforme se va profundizando, utilizar una máquina perforadora; esto requiere de una inversión considerable pero que retribuye en el agua obtenida: esta agua está casi siempre libre de contaminación y no necesita de potabilización alguna, se usa principalmente para el consumo humano.

Nuestras aguas del subsuelo son, sin duda alguna, un factor importante en nuestro desarrollo económico y social; se aprovechan ampliamente en el abastecimiento de la mayor parte de los centros urbanos del país, en las industrias y en el riego de terrenos agrícolas.

#### 27.bb.- CONCEPCION LEGAL DE LAS AGUAS DEL SUBSUELO.

Bien, en términos legales se considera que las aguas del subsuelo, son aquéllas: "...que se obtengan por medio de pozos, norias, galerías filtrantes, y las aguas termales, aún cuando broten natural-

---

famesa por sus fuentes de agua surgente." (FESQUET-ALBERTO.,-- El Mundo Físico y la Vida, edit. Kacelus, Buenos Aires, Argentina, 1976, p. 34).

mente del terreno."<sup>(14)</sup>

Bajo el mismo criterio, las aguas termales son las del subsuelo que, al alumbrarse "...se convertirían en vapor o tengan una temperatura superior a 80° centígrados aún cuando broten naturalmente."<sup>(15)</sup>

A la "Reca, formación, mapa o manto que contiene agua en cantidad, en poros, grietas u otras cavidades, en forma que permite su extracción por gravedad o por bombas." se le conoce como manantial.<sup>(16)</sup>

Se entiende por manantial la "Descarga concentrada de agua subterránea que sale a la superficie en forma corriente."<sup>(17)</sup> por perforación la "Excavación vertical a cielo abierto para aflorar aguas del subsuelo."<sup>(18)</sup> por pozo la "Perforación vertical generalmente cilíndrica que se practica en el terreno hasta llegar a los manantiales con la finalidad de obtener agua para riego, usos domésticos, industriales, etc."<sup>(19)</sup> Por último, se entiende por galería de filtración o de captación al "Túnel artificial que penetra en la zona de saturación, al cual afluye por gravedad el agua subterránea."<sup>(20)</sup>

(14). Artículo 70 del Reglamento de la Ley de Fecha 29 de diciembre de 1956 (D.O.F., febrero 27, 1958). La vigente Ley Federal de Aguas señala en su segundo artículo transitorio que, "En tanto el Ejecutivo Federal expide los reglamentos de esta ley, seguirán aplicándose los vigentes en lo que no la contravengan."

(15). *Idem*.

(16). *Idem*.

(17). *Idem*.

(18). *Idem*.

(19). *Idem*.

(20). *Idem*.

28.se.- SUS CARACTERISTICAS JURIDICAS.

Dados a conocer las anteriores conceptos legales, sólo nos resta establecer que las características jurídicas de las aguas del sub suelo, este es, los rasgos concretos de las mismas, están determinadas Constitucionalmente y son a saber, los siguientes:

1.- Son las únicas aguas que se regulan en base a disposiciones específicas, establecidas Constitucionalmente.

2.- Su alumbramiento, es decir, las obras de perforación tendientes a llegar a ellas, puede realizarse libremente.

3.- Son susceptibles de apropiación, una vez superado el obstáculo anterior, es decir, el régimen de las aguas del subsuelo es de propiedad privada.

4.- En consecuencia, se regulan por las disposiciones que al respecto establezca cada una de las entidades federativas en su Código Civil.

5.- La competencia Federal, sobre las mismas, se actualiza solamente que el Ejecutivo Federal, en base a la ley respectiva, establece una veda e reglamentación, por interés público.

6.- Las disposiciones federales establecidas en una veda e reglamentación, sólo son obligatorias dentro del área e zona para la cual fueren dictadas.

29.B.- EL AGUA COMO RECURSO NATURAL VITAL DE NUESTRA VIDA DIARIA.

Es evidente que el agua es un recurso indispensable para la vida, animal y vegetal; se sabe también que aun cuando tres cuartas--- partes de la superficie terrestre están cubiertas por agua, no toda--- puede ser utilizada para cubrir las necesidades del hombre. Ya que--- de toda el agua existente, sólo el agua dulce es útil para beber--- siendo, además, necesario potabilizarla. (21)

Para el abastecimiento de agua para el consumo de una población es un problema serio, y más aún tratándose de la ciudad más grande--- del mundo en donde un gran número de personas e industrias se asientan en ella. (22) Llevar el agua al Distrito Federal y a la Zona Metropolitana, y distribuirla en ellas, es muy difícil y costoso. Además, se afectan grandemente los lugares de donde es extraída, dado que la mayor parte del agua que se consume en el área metropolitana proviene de otras áreas lejanas. (23)

(21). "De toda el agua dulce accesible en el mundo, el agua subterránea representa no menos del noventa y seis por ciento, los lagos el dos por ciento, y las corrientes menos del uno por ciento." (KAIL-CURRY Lindahl., Conservar para Sobrevivir, edit.--- Diana, México, D.F., 1974, p.79).

(22). "La necesidad de suministrar agua a la población y a la industria ha obligado a la apertura de presas; primero en sitios cercanos a la zona urbana y posteriormente más alejados." (CORTES-LEVICIA., EL Equilibrio Ecológico, SEP, México, D.F., 1989,--- p.88).

(23). Las fuentes de abastecimiento del área metropolitana son el--- río Lerma y el Sistema Cutzamala, (entre otras) este último,--- nos dice CORTES, Op. cit., p.85; "...consiste en aprovechar--- siete presas de almacenamiento y de derivación, correspondientes a la cuenca alta del río Cutzamala; la construcción de un--- vase regulador y un acueducto de 127 km; la construcción de---

Ahora bien, en términos generales podemos clasificar también el agua, de acuerdo al aprovechamiento que el hombre hace de ella, en tres grupos: uso doméstico, industrial y agrícola.

El uso doméstico es variado y éste incluye desde beber, higiene personal, de objetos en general, hasta la limpieza de la vivienda.

En la industria es utilizada una enorme cantidad de agua en el proceso productivo: Una refinería de petróleo necesita, por ejemplo, 38 millones de litros de agua al día; para fabricar una tonelada de acero se necesitan 750 toneladas de agua; para producir una tonelada de rayón se necesitan 760 mil litros de agua.<sup>(24)</sup> La gran cantidad de agua anteriormente señalada es utilizada principalmente para lavados y enfriamiento.

La agricultura, por su parte, está basada en el agua; así se sabe que, para obtener una tonelada de maíz, se necesitan 189 litros de agua; 140 para una rebanada de pan; 5300 litros de agua para un plato lleno de papas y por último para cosechar una tonelada de trigo, el suelo necesita 166 mil litros de agua.<sup>(25)</sup>

Existen también otros servicios que el agua proporciona a la humanidad: Ríos y mares son las vías de comunicación y transporte más antiguas, y en sus aguas se albergan un número infinito de peces

una planta potabilizadora; seis plantas de bombas para vencer un desnivel de hasta 1100 m. y 74 km. de túneles dentro de la zona metropolitana de la ciudad de México..."

(24). Según datos de: GREEN-IVAN., El Agua Nuestro Recurso Natural— más Valioso, edit. Diana, México, D.F., 1967, p.11.

(25). Según datos de: KAIL-CURRY, Idea (21), p.80.

y mariscos utilizables como alimento. Además, el agua es uno de los principales medios de diversión y recreo; y no hay que olvidar también las propiedades medicinales de las aguas termales y minerales. La fuerza de agua produce además energía eléctrica, y es conocida que el principio y desarrollo de la industria se debió a la máquina de vapor... Pero, ¿Qué más decir?; es evidente que el agua, es nuestro recurso natural más indispensable y valioso.

### 30.a.- EL PROBLEMA DE LA CONTAMINACION DE LOS MANOS ACUIFEROS.

La contaminación, en este caso, es definida como la alteración de las características naturales de las aguas procedente "...por la descomposición de líquidos, gases o sustancias sólidas, de manera tal que las hagan peligrosas para la salud del hombre, los animales y para las formas autóctonas de vida o las hagan inservibles para los usos domésticos, agrícolas, industriales y recreativos."<sup>(26)</sup>

¿Cómo es que, a grandes rasgos, es producida la contaminación de las aguas? Hemos dicho anteriormente que las grandes ciudades son sumen una enorme cantidad de ellas. Como consecuencia de lo anterior la cantidad de aguas negras o residuales es también muy elevada.<sup>(27)</sup> Para "eliminarlas" el hombre a instalado un sistema de drenaje y al-

(26). ENLERS-VICTOR., Saneamiento Urbano y Rural, edit. Interamericana, México, D.F., 1948, p.77.

(27). A este respecto VIZCAINO-MURRAY Francisco., La Contaminación en México, edit. P.C.E., México, D.F., 1975, p.78; nos dice: "Las grandes ciudades son, por supuesto, una de las principales fuentes de contaminación de las aguas, a causa de la extrema concentración de personas, por unidad de área, que requieren y

santarillado lo que permite alejarlas de la zona urbana:

"Estas aguas salen hacia los ríos a través del canal de desagüe y el sistema de drenaje profundo. En el camino a su destino final, el mar, contaminan al suelo con el que tienen contacto y— los depósitos naturales de agua, las plantas y animales que ahí viven sufren las consecuencias." (28)

Esto no es todo; se sabe también que, la gran mayoría de las aguas residuales que salen del Distrito Federal y la Zona metropolitana, se utilizan para regar grandes extensiones de terrenos dedicados al cultivo, (29) contaminando así los productos agrícolas. Los cuales— al ser introducidos a la ciudad provocan serios problemas de salud. (30)

### 31.aa.—FACULTADES GENERALES DEL PODER PUBLICO EN MATERIA DE CONTAMINACION.

Para evitar, o controlar al menos, los anteriores problemas ocasionados por la contaminación de las aguas y otros recursos naturales con los que entra en contacto; el Congreso Mexicano, en uso de la facultad Constitucional establecida en el artículo 73:

---

disponen de una gran cantidad de este recurso; luego de usarlo, es evacuado en forma de aguas negras, que se mezclan con las corrientes naturales y llegan finalmente a los grandes depósitos marinos."

(28). CORTES Ido, (22), p.87.

(29). Principalmente en los Estados de México e Hidalgo.

(30). "Las aguas residuales provenientes del alcantarillado urbano podrán utilizarse en la industria y en la agricultura, si se someten en los casos que se requiera al tratamiento que cumpla—

"XXIX-G.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico."

Ha establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, <sup>(31)</sup> los siguientes criterios:

I. La prevención y control de la contaminación del agua, es fundamental para evitar que se reduzca su disponibilidad y para proteger los ecosistemas del país;

II. Corresponde al Estado y a la sociedad prevenir la contaminación de ríos, cuencas, vasos, aguas marinas y demás depósitos y corrientes de agua, incluyendo las del subsuelo;

III. El aprovechamiento de agua en actividades productivas susceptibles de producir su contaminación, con lleva la responsabilidad del tratamiento de las descargas, para reintegrarla en condiciones adecuadas para su utilización en otras actividades y para mantener el equilibrio de los ecosistemas;

IV. Las descargas residuales de origen urbano deben recibir tratamiento previo a su descarga en ríos, cuencas, vasos, aguas marinas y demás depósitos o corrientes de agua, incluyendo las del subsuelo, y

---

con las normas técnicas emitidas por las Secretarías de Ecología, Recursos Hidráulicos y Salud" (Artículo 128, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente).

(31). Del 22 de diciembre de 1967 (D.O.F., enero 28, 1988).

V. La participación y corresponsabilidad de la sociedad es condición indispensable para evitar la contaminación del agua.<sup>(32)</sup>

Se establece, además, que corresponde a las Secretarías de Ecología y Recursos Hidráulicos: promover el reuse de las aguas residuales, tratadas, en actividades agrícolas e industriales;<sup>(33)</sup> así como también, la incorporación de sistemas de separación de las aguas residuales de origen doméstico de acueductos de origen industrial en los drenajes de los centros de población; además, la instalación de plantas de tratamiento.<sup>(34)</sup>

Por otro lado, el otorgamiento de asignaciones, concesiones y permisos para explotar, usar y aprovechar el agua en actividades económicas susceptibles de contaminar dicho recurso, estará condicionado al tratamiento previo necesario de las aguas residuales que se produzcan.<sup>(35)</sup>

Las sanciones penales, este es, pena de tres meses a cinco años de prisión y multa de 100 a 10000 días de salario mínimo para toda aquella persona que, sin autorización y en contravención a las disposiciones legales, reglamentarias y técnicas aplicables: descarge, deposite e infiltre aguas residuales, desechos o contaminantes en los suelos, aguas marinas, ríos, streams, vasos o demás depósitos o corrientes de aguas de jurisdicción federal que concierne o puedan con-

---

(32). Artículo 117, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

(33). "VIZCAINO-MURRAY, *Idem* (27), p.86., establece al respecto: "...en México las técnicas de tratamiento de aguas residuales se encuentran en un período de iniciación, pues en todo el territorio existen únicamente 65 plantas..."

(34). *Idem* (32), artículo 119.

(35). *Idem* (32), artículo 129.

siomar graves daños a la salud pública, la flora o la fauna o los eco sistemas. Cuando se trate de aguas para ser entregadas en bloque a centros de población la pena podrá elevarse hasta tres años más. (36)

Estos son algunos preceptos que se han establecido con el fin de prevenir, controlar y disminuir la contaminación de las aguas; en el mismo sentido, es necesario también racionalizar su uso en los hogares dándole un mejor aprovechamiento; lo cual redundará en una disminución considerable de aguas residuales, en beneficio del problema planteado.

### 32.bb.- CASOS ESPECÍFICOS DE CONTAMINACION DE LAS AGUAS DEL SUBSUELO.

Establecimos anteriormente, en forma genérica, la manera en que se contaminan las aguas y algunas disposiciones legales tendientes a combatir dicho problema; por consiguiente, sólo nos resta establecer algunos casos específicos mediante los cuales se contaminan los sautes acuíferos:

Bien, concretamente respecto de las aguas del subsuelo hay que señalar que, en términos generales: "...ofrecen, en condiciones naturales, una gran seguridad contra la contaminación, ya que el movimiento lento del agua en el subsuelo a través de formaciones porosas, acarrea su purificación mecánica y biológica, así como procesos de difusión."<sup>(37)</sup> Sin embargo, no están exentas de contaminarse ya sea de manera natural, por el mal manejo del acuífero o por otras activida-

(36). Idem (32), artículo 186.

(37). VIZCAINO, Idem (27), p.98.

dos humanas; entre las que destacamos las siguientes:

1.- Cuando atraviesan por depósitos de minerales que se disuelven en ellas, es probable que esas aguas ya no puedan ser utilizadas para atender las necesidades de la zona.

2.- En ocasiones, debido a las grandes necesidades de agua que tienen algunas zonas, la explotación se utiliza de manera intensiva y sin control. Un ejemplo sería el de la costa de Hermosillo, en donde se extraen casi 1,000 millones de  $m^3$  anuales de 480 pozos, para fines agrícolas, no obstante que las recargas naturales de los mantos apenas llegan a 350 millones de  $m^3$ ; al descender con exceso el nivel de los acuíferos subterráneos, se salinizan, pues reciben alrededor de 100 millones de  $m^3$  de agua de mar al año, que obviamente degrada estos recursos. (38)

3.- El caso más común...en el país, se debe al alcance de los acuíferos...por desechos humanos. La filtración de ciertas sustancias de los drenajes urbanos a través del suelo, llega a estos acuíferos y los contamina, causando graves problemas de salud pública.

4.- También es muy frecuente que en el medio rural se presente este tipo de problemas, ya sea debido al fecalismo a cielo abierto o a la construcción de letrinas sanitarias y fosas sépticas, muchas veces sin la determinación del nivel freático, el cual, según instrucciones de la SSA, debe estar a 1.50 m. como mínimo en línea vertical del fondo de la letrina o fosa séptica.

---

(38). Para controlar este problema se estableció la veda correspondiente y por Decreto del 14 de marzo de 1963, se dio la reglamentación específica para el control de las extracciones.

5.- Otra fuente de contaminación..., es generada por la acumulación de diversos tipos de desechos sólidos; las lluvias proveen la disolución de algunos de sus componentes, además de que proveen la descomposición de la materia orgánica; se producen, así, líquidos indeseables que, según las condiciones del terreno, pueden filtrarse hasta los mantos acuíferos..."(39)

Creemos necesario, que se establezcan lineamientos precisos en cuanto a la contaminación de las aguas del subsuelo en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; mismos que deben tomarse en cuenta al momento de reclamar las zonas de veda.

Por otro lado, es preciso establecer un programa dirigido a todos aquellos que tengan un peso en explotación, que bien podría denominarse "Programa contra la contaminación de tu posesión" en el mismo se darían a conocer las causas más probables de contaminación de los acuíferos y sus soluciones específicas.

### 33.b.- LA NECESIDAD DE USAR EFICIENTEMENTE EL AGUA.

El agua, ha sido también utilizada de manera irracional, sobre todo en los grandes centros urbanos, donde hoy más que nunca tenemos que corregir el derroche de este líquido vital, si queremos evitar a secas para el progreso, para la salud e incluso para la sobrevivencia.

Es preciso poner en práctica un nuevo enfoque cultural y tecnológico que permita el adecuado aprovechamiento del agua, especialmente

---

(39). VIZCAINO Idem (27), op.99 y 100.

te en zonas como la ciudad de México.<sup>(40)</sup> Hemos visto que aquí, se han dictado disposiciones jurídicas tendientes a corregir su mal uso: imponiendo sanciones a quienes infrinjan la prohibición de utilizar manojeras para el lavado de autos y calles;<sup>(41)</sup> el uso de agua potable para riego de parques, jardines públicos y campos deportivos.<sup>(42)</sup> Además, se ha facultado al Departamento del Distrito Federal a fin de racionalizar el agua cuando así lo exijan las circunstancias<sup>(43)</sup> y para inspeccionar las instalaciones hidráulicas de los usuarios.<sup>(44)</sup>

Esto significa, en principio, un nuevo esfuerzo para detener el derroche que sobre el particular caracteriza a los capitalinos, lo cual obliga a traer ese líquido de lugares cada vez más lejanos y a través de cuantiosas inversiones.

Pero, al hablar del uso inadecuado del agua, no hacemos referencia solamente al aprovechamiento irracional en las viviendas, sino también en los comercios e industrias, ya que en éstas últimas no ha sido posible impulsar la reutilización y el tratamiento de aguas residuales.

---

(40). Al respecto, se han realizado diversas actividades de educación y concientización en diferentes niveles escolares; asimismo, diversas campañas a través de radio y televisión con la Comisión Nacional de Agua; y existe un programa de sustitución de inmuebles o instalación de aditamentos sanitarios (descarga máxima seis litros)

(41). Reglamento de Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal del 5 de enero de 1990, (D.O.F., enero 25, 1990). Art.30.

(42). Idem, art.31.

(43). Idem, art.70.

(44). Idem, arts. 125 y 126.

Vale decir que en todos y cada uno de los habitantes ha faltado esfuerzo de ahorro y eficiente aprovechamiento. Pero cabe esperar, — que las disposiciones jurídicas que se han dictado así como aquellas que se llegen a dictar en el futuro, el incremento de tarifas, con el criterio de que pague más quien más consume, y una necesaria campaña de ahorro, permitan avanzar en este sentido. Tanto los usuarios como las autoridades tendrán que desplegar amplios esfuerzos. Y se requerirá, además, una mayor vigilancia de las tuberías que corren por las calles capitalinas, muchas veces deterioradas y generadoras de fugas considerables.

Necesitamos insistir en que el abuso de un recurso fundamental, limita las perspectivas de nuestro futuro; debemos crear conciencia de esto para alcanzar un uso racional y eficiente, tanto en las viviendas, como en las industrias y el comercio.

"En otros países más civilizados, sus directores que discurren con repaso y previsión para obrar, consideran que la Constitución les marca la conducta que deben seguir en todos los actos y procedimientos del gobierno, y con respeto profundo a ella, limitan sus acciones hasta los límites infranqueables de sus preceptos. En nuestro país, por el contrario, el gobernante desarrolla su programa de gobierno de acuerdo con sus opiniones personales e con las de su grupo, sin importarle que su implantación encuentre el valladar de la Carta Magna, pues si esterba a sus precepitos alguno de los artículos constitucionales, sabe que puede modificarlo e destruirlo, como si se tratara de cualquier ley reglamentaria."

PASTOR ROUAIX.

## "CAPITULO CUARTO"

ESTUDIO CRITICO-JURIDICO DE LAS AGUAS DEL SUBSUELOEN EL DERECHO MEXICANO

## SUMARIO

34.A) Aspectos socio-políticos e interpretación constitucional de las aguas del subsuelo, 35.a) Consideración preliminar, 36.b) El nuevo orden jurídico, 37.aa) El nuevo concepto de propiedad, 38.b) Las aguas de propiedad nacional, 39.c) Bases Constitucionales de las aguas del subsuelo, 40.aa) Interpretación del párrafo quinto del artículo 27 constitucional, 41.bb) Interpretación concreta sobre las aguas del subsuelo de propiedad privada, 42.B) Análisis legal, reglamentario y parareglamentario de las aguas del subsuelo, 43.a) Evolución legislativa sobre las aguas del subsuelo, 44.aa) Ley reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 constitucional, en materia de aguas del subsuelo del 30 de diciembre de 1947, 45.bb) Ley reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 constitucional, en materia de aguas del subsuelo del 29 de diciembre de 1956, 46.cc) Las aguas del subsuelo en la ley federal de aguas del 30 de diciembre de 1971, 47.b) Panorama reglamentario y parareglamentario sobre las aguas del subsuelo, 48.aa) Zonas de libre alumbramiento y apropiación de las aguas del subsuelo, 49.b) Establecimiento y control de las zonas vedadas, 50.cc) Tramitación de solicitudes para obras de alumbramiento y apropiación de aguas del subsuelo en zonas vedadas, 51.dd) De la reglamentación de las aguas del subsuelo, 52.C) Disposiciones relativas a las aguas del subsuelo en la ley federal de aguas, contrarias a lo prescrito en nuestra Constitución Política, 53.a) La iniciativa presidencial y la necesidad de cambiar el régimen jurídico de las aguas del subsuelo, 54.b) Los elementos de interpretación adecuados, se desecha el planteamiento para modificar el texto constitu

cional, 55.c) Nuestra posición respecto de dicha interpretación,-  
56.d) La manifiesta inconstitucionalidad.



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS  
GOBIERNO FEDERAL  
SECRETARÍA DE JUSTICIA Y FALSA

### 34.A.- ASPECTOS SOCIO-POLITICOS E INTERPRETACION CONSTITUCIONAL DE-- LAS AGUAS DEL SUBSUELO.

Partiendo de los acontecimientos generales que propiciaron la desaparición del régimen absolutista en materia de propiedad; normativadas a través de la Constitución Política Mexicana de 1917, cuya estructura coloca los derechos sociales sobre los particulares (Artículo 27, párrafos 1o, 2o. y 3o.). Centraremos nuestra atención en el párrafo quinto, (del mismo artículo) el cual si bien señala las aguas que precisamente son de propiedad nacional (y por ende insusceptibles de apropiación particular, párrafo 6o.); también declara, por exclusión a éstas, que todas las demás aguas forman parte integrante de la propiedad privada en que se encuentran; y aún más, a partir de la adición del 45, autoriza expresamente la apropiación de las aguas del subsuelo. Debido a que esta adición modificó la estructura del párrafo en cuestión, trataremos lo relativo a una interpretación global del mismo; para posteriormente interpretar concretamente las disposiciones, que sobre aguas del subsuelo establece nuestra Constitución.

### 35.a.- CONSIDERACION PRELIMINAR.

Las causas generales que provocaron la Revolución de 1910, es decir, la injusta distribución de la tierra, <sup>(1)</sup> el desamparo social y

---

(1). "...el 96% de las cabeceras de familia rurales no tenían tierra, mientras que solamente el 1% de la población controlaba el 97% del territorio mexicano, de los cuales, 834 hacendados poseían cerca de la mitad del territorio." (RUIZ-PASSISU María., Tomas-

económico de la mayoría campesina, <sup>(2)</sup> los despejes de tierras, <sup>(3)</sup> así como los sistemas de explotación de los latifundios; <sup>(4)</sup> fueran, sin lugar a dudas, los mismos que un siglo atrás habían provocado la guerra de Independencia y que, paradójicamente, se prolongaron en la primera centuria del México Independiente. Estos males adquirieron su más alto grado de putrefacción en el régimen dictatorial del General DÍAZ y por lo mismo la Revolución era posible de un momento a otro.

La desintegración del régimen individualista de Don PORFIRIO DÍAZ

de Derecho Agrario Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2a. ed., México, D.F., 1988, p.31).

- (2). Nos dice ROUAIK-PASTOR, Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2a. ed., México, D.F., 1959, p.53., al respecto: "...la extorsión que sufrían con la 'tienda de raya', con el reparto de las 'Medidas' en las labores y con el pago de los salarios que nunca era en dinero efectivo... hacíanlos en chetas ahumadas y sin ventilación de las 'casas de cuadrilla'...carecían totalmente de bienes... de ilustración...y de garantías individuales...sin tener la menor esperanza de una mejoría económica y social en el porvenir...sólo un cataclismo podía transformar la pobreza acumulada..."
- (3). El mismo ROUAIK, Op cit., nos sigue diciendo: "...las monstruosas concesiones dadas por la Dictadura a las Compañías Deslindadoras...por medio de las cuales había pasado la propiedad de miles de hectáreas de terrenos...a manos extranjeras, que no los explotaban, ni colonizaban, ni vendían..." p.57.
- (4). "...la concentración de la propiedad raíz —a— creó entre terratenientes y jornaleros una situación que hoy en día tiene muchos puntos de semejanza con la situación establecida durante la época colonial, entre los conquistadores y los indios encomendados..." (ROUAIK, Op. cit., p.177).

AZ, se inicia en el mes de octubre (a consecuencia de el fraude cometido en la sucesión presidencial de 1910), mediante el Plan de San-Luis Potosí, mismo que prometía restituir las tierras a sus antiguos propietarios, privados de ellas por abuso de la Ley de Baldíos.<sup>(5)</sup> Posteriormente, y como respuesta a la falta de voluntad de PICO. Y MADERO de cumplir lo prometido, surge en noviembre de 1911 el Plan de Ayala y una vez que desecena a MADERO como Presidente y jefe de la revolución, señala:

"...que los terrenos montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos y caciques...entrarán en posesión de ellos...los pueblos e ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes...los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, le deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución."<sup>(6)</sup>

Por su parte CARRANZA<sup>(7)</sup> adiciona en diciembre de 1914, el Plan de Guadalupe, asentando lo siguiente:

"El Primer Jefe de la Revolución y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los me-

---

(5). Del 20 de julio de 1863, en su artículo segundo autoriza a cualquier habitante a denunciar y adquirir hasta 2500 hectáreas de terrenos baldíos.

(6). Citado por RUIZ-MASSIEU, Ídem (1), p.34.

(7). Citado por ROJAS-PASTRO, Ídem (2), p.59.

ricanos entre sí; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, disolviendo latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados...- legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero...reformas a los sistemas electorales...organización del Poder Judicial...disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las leyes de reforma; revisión de los Códigos Civil, Penal y de Comercio...administración de justicia; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales...para destruir las monopolios creados...y evitar que se formen otros en el futuro..."

Reformas tan radicales como las anteriores, cuyo objeto era transformar la organización política, económica y social del país "...estarían en pugna con los principios básicos de la Constitución de 1857 que garantizaba el derecho de propiedad sin limitaciones ni taxativas,<sup>(8)</sup> lo mismo que garantizaba otros derechos y otros principios— que era indispensable renovar para dar paso al porvenir..."<sup>(9)</sup> Esto se lograría sólo elaborando una nueva Ley Fundamental que sirviera de base legal a la transformación que exigía la selectividad. De ahí— que la convocatoria para la Asamblea Constituyente (Supra, 11.ccc.)— fue lanzada por CARRANZA el 19 de septiembre de 1916,:

"...el propósito fundamental que tenían los diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios

(8). Al respecto ROUAIX, *Idem* (2), p.55, nos dice: "...y al establecerse el orden constitucional, cualquier juez de distrito destruiría la obra realizada con el recurso de amparo..."

(9). ROUAIX-PASTOR, *Idem* (2), p.60.

ries todas, era el de que en la legislación mexicana quedara establecida como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los de rechos superiores de la sociedad, representada por el Estado,— para regular su repartición, su uso y conservación.”<sup>(10)</sup>

#### 26.b.- EL NUEVO ORDEN JURÍDICO.

Atentos a lo dispuesto por el nuevo artículo 27 Constitucional, transcribimos, tal como lo concebí el Constituyente, los párrafos— que nos darán la pauta a seguir en el desarrollo de este capítulo:

“La propiedad de las tierras y aguas...del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación... y tiene el derecho de transmitir el dominio...constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La Nación tendrá...el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades <sup>(11)</sup> que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales...para ha

(10). ROUAY-PASTOR, *Idem* (2), p.154.

(11). “Los efectos de las modalidades que se imponen a la propiedad privada, consisten en una extinción parcial de los atributos— del propietario, —uso, goce y disfrute— de manera que este no siga gozando, en virtud de las limitaciones estatuidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho.” (Tesis Sobresaliente, Quinta-Especia tema L.A.R. 605/32, D.2,558).

- Cuatro (4) Fotografías tamaño (tipo filiación) (ver anexo).

Al entregar la documentación, se acordará o fijará la fecha del Examen Profesional, recibiendo en ese momento la "Circular" (citario), para los Sinodales, de quienes deberá obtener su firma de enterados de la fecha, hora y lugar donde se llevará a cabo el Examen.

8.- Regresará la "Circular", al mismo Departamento, por lo menos tres (3) días hábiles antes de la fecha del Examen Profesional.

9.- Presentarse al Examen Profesional, si es Aprobado, recibe del Secretario del Jurado la Constancia del Examen.

Si es "Suspendido". "(...) No podrá conceder (realizar, llevar a cabo) otro Examen antes de seis (6) meses". (Art. 30 REG).

10.- En ciudad Universitaria, acuda 15 días hábiles después de realizado el Examen Profesional a la oficina de Exámenes Profesionales, ventanillas No. 12 y 13 en la DGAE.

Entregue la Constancia del Examen y reciba a cambio el original del Acta del Examen Profesional.

#### CARACTERISTICAS DE LAS FOTOGRAFIAS PARA EL TRAMITE DE TITULACION:

A) Siete (7) Fotografías tamaño Título impresas en papel mate delgado, con retoque, ovalado con fondo blanco, sin lentes oscuros, rostro serio, de frente, con ropa formal y con frente, y orejas descubiertas.

NOTA: Si usa barba y/o bigote, muy bien arreglado.



B) Cuatro (4) Fotografías tamaño filiación con acercamiento al rostro, impresas en papel mate delgado, con retoque, ovaladas, sin lentes - rostro serio, de frente y la frente y las orejas descubiertas.



DEPARTAMENTO DE EXÁMENES PROFESIONALES

INSTRUCTIVO PARA EL TRÁMITE DE EXÁMEN PROFESIONAL

Objetivos del Examen Profesional.

"(...) Valorar en conjunto los conocimientos generales del sustentante en su carrera o Especialidad; que éste demuestre su capacidad para aplicar sus conocimientos y que posea criterio profesional". (Art. 18 del Reglamento General de Exámenes -RGE-).

Requisitos:

- 1.- Haber cubierto el 100% de los créditos de la Carrera y los requisitos adicionales que señale el Plan de Estudios (P. Ej.: Idiomas, prácticas escolares, etc.).
- 2.- Haber cumplido con el Servicio Social (Art. 32 del RGE).

Procedimiento en el Plantel.

Jefatura del Programa de la Carrera Correspondiente.

- 1.- Si tiene por los menos el 75% de los créditos de la Carrera, solicite instrucciones y formatos para la asignación y registro del tema de Tesis.
- 2.- En el plantel señalado por la Jefatura del Programa, acuda a conocer el resultado de la solicitud y la designación del asesor de Tesis.
- 3.- Una vez concluido el trabajo escrito, solicite la forma: "Voto de Aprobación de Tesis". Ventanilla del Departamento de Exámenes Profesionales de la Unidad de Administración Escolar. (Edificio A-5 P.B. de 9:00 a 13:00 y de 15:30 a 19:00 Horas).
- 4.- Muestre la forma "Voto de Aprobación de Tesis", solicite los formatos de "Solicitud de Revisión de Estudios", "Solicitud de Registro de Título y Expedición de Cédula Profesional" y Cuestionario para Egresados de Licenciatura".

5.- Entregar debidamente complementado:

=====

-Solicitud de Revisión de Estudios.

-Solicitud de Registro de Títulos y Expedición de Cédula Profesional.

-Original y fotocopia de la forma; "Voto de Aprobación de Tesis", (PEP-03).

-Fotocopia de la Constancia de cumplimiento del Servicio Social.

-Fotocopia (s) de la (s) Constancia (s) de Acreditación de Idioma (s) cuando el Plan de Estudios, así lo exija.

-Fotocopia del Acta de Nacimiento.- Último Historial Académico.

Una vez entregada la documentación anterior, el interesado deberá regresar en un término de 15 días naturales para que:

A) Recoja el comprobante de Revisión de Estudios, donde estará señalada la fecha, el lugar y el horario, donde deberá acudir para conocer el resultado de su gestión y así, obtener la autorización para cubrir la cuota por concepto de Examen Profesional, el cual podrá efectuarse en la "Caja de la Delegación Administrativa de las oficinas de la Dirección General de la Admón. Escolar (DGAE)., ubicadas en el Circuito de la Investigación Científica en Ciudad Universitaria (entre el Centro de Desarrollo Infantil (CENDI) y la parada del Metro "Universidad", de 9:00 a 13:00 y de 15:30 a 18:30 hrs).

B) Conocerá la integración de su Jurado y recibirá los oficios correspondientes. De tal manera que a cada Sinodal entregue un borrador de su trabajo de Investigación, con su correspondiente oficio de asignación. Obtenga de cada uno de los Sinodales la aprobación escrita de su trabajo (Voto Aprobatorio). Una vez que reciba las cinco (5) aceptaciones, procede a la reproducción de la Tesis. En un mínimo de 10 Ejemplares.

6.- Solicite le sellen cinco (5) Ejemplares de la Tesis para ser entregados de la siguiente forma:

- A) En la Jefatura del Programa uno (1).
- B) En la Biblioteca del Plantel dos (2).
- C) En la Biblioteca Central en Ciudad Universitaria dos (2) ( De 8:30 a 19:30 Horas).
- D) Entregar a cada Sinodal uno (1). En Total cinco (5).

En el Plantel.

7.- El interesado entregará:

- Comprobante de Revisión de Estudios debidamente autorizado y sellado de recibidos, los ejemplares correspondientes.
- Comprobante de pago por concepto de Examen Profesional.
- Los cinco (5) "Votos Aprobatorios de la Tesis", si éstos no han sido entregados previamente por los Sinodales.
- Siete (7) Fotografías tamaño Título (ver anexo).

cer una distribución...de la riqueza pública y...cuidar su conservación...Con este objeto se dictarán las medidas necesarias. ..para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad privada pueda sufrir en perjuicio de la sociedad...

Sea también propiedad de la Nación<sup>(12)</sup> las aguas de los mares territoriales...; las de las lagunas y esteros...; las de los lagos interiores...ligadas...a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes...ya sea que corra al mar o cruce dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos...cuando sirvan de límite al territorio...o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese;...cuando su curso pase de una finca a otra,...quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren...el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles ..."

---

(12). Párrafo quinto, artículo 27 Constitucional.

37.a.a.- EL NUEVO CONCEPTO DE PROPIEDAD.

Las bases de la nueva estructura jurídica estaban dadas ya con la Revolución; con ellas se destruía por completo el régimen absoluto de propiedad generado por el exagerado individualismo y cuya consecuencia, entre otras, había dado lugar a que sólo el 1% de la población, de aquel entonces, detentara el 97% del territorio mexicano. Es por esto, y a fin de excluir todo derecho preferente que sobre el mismo alegasen los particulares, que se consideró necesario declarar en el texto constitucional que la propiedad de tierras y aguas a correspondiese desde su origen a la comunidad estatal, <sup>(13)</sup> la cual ha—  
transmitido el dominio de algunas de ellas a los particulares, sur—  
giendo así, la propiedad privada. Pero una propiedad privada, apar—  
tir de hoy, sujeta a los requerimientos del interés colectivo, <sup>(14)</sup> sig  
me que faculta al Estado a expropiarla, <sup>(15)</sup> a imponerle modalidades e—

- 
- (13). Respecto a la propiedad originaria, nos dice BURGOA-ORIHUELA—  
Ignacio, Las Garantías Individuales, edit. Porrúa, 21a. ed.,—  
México, D.F., 19\_\_\_, p.460., "...equivale en realidad a la idea  
de dominio eminente, e sea, a la de imperio, soberanía e auto-  
ridad que el Estado como persona política y jurídica ejerce so-  
bre la parte física integrante de su ser: El territorio..."
- (14). "...jurídicamente hablando no es dable establecer una diferen—  
cia sustancial y precisa entre los conceptos 'utilidad pública'  
e 'interés público', pues es incontestable que la ejecución de—  
un acto por parte del Estado que tiene como causa determinante  
la utilidad que reporta al público, no viene a ser otra cosa—  
que un acto en el cual está interesada la colectividad...con—  
sistiendo esa utilidad en el interés social o colectivo..." (E  
jecutoria del 2 de diciembre de 1939, Segunda Sala de la S.C.J.  
; citada por BURGOA, Op. cit., p.471).
- (15). La expropiación "...implica la transmisión de los derechos so—  
bre un bien concreto, mediante la intervención del Estado, del

limitaciones, <sup>(16)</sup> así como para regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación.

El ejercicio de estos tres derechos por parte del Estado, vía su poder público, estarían encaminados, en términos generales, a redistribuir la riqueza pública y cuidar su conservación; dictándose, a fin de lograr esto, medidas tendientes: a fraccionar los latifundios, a desarrollar la pequeña propiedad, a crear nuevos centros de población agrícola en tierras y aguas indispensables, a fomentar la agricultura. En pocas palabras, fueron medidas tendientes tanto a evitar la destrucción de los elementos naturales, como a evitar los daños que la propiedad privada pudiera sufrir en perjuicio de la sociedad.

Por consiguiente, el conjunto de condiciones que se imponen a la propiedad privada, en el sentido de que su ejercicio no perjudique el interés social, o de que este quede preservarse y satisfacerse mediante la imposición de modalidades e inclusive por conducto de la expropiación, hacen que ese derecho tenga una función social.

### 38.bb.- LAS AGUAS DE PROPIEDAD NACIONAL.

El párrafo quinto que anteriormente transcribimos, enumera de manera expresa (en su primer apartado) que aguas pertenecen en pro-

---

expropiado, a la entidad, corporación o sujetos beneficiados.. ." (Tesis sobresaliente, Quinta Época: tomo L.A.R. 635/32, p.- 2,558).

(16). BURGOA-CRIVUELA, Ídem (13), p.464., nos dice al respecto: "La imposición de estas modalidades se traduce, bien en restricciones e prohibiciones respecto del uso, disfrute e disposición de las cosas..."

piedad a la Nación o al Estado,<sup>(17)</sup> es decir, aquellas que por mandamiento constitucional, no pueden ser susceptibles de transmisión a los particulares, ya que el Estado tiene reservado sobre las mismas un derecho de propiedad plena.<sup>(18)</sup>

AGUAS NACIONALES. Como el artículo 27 constitucional, en el párrafo relativo, establece los requisitos que se necesitan para considerar cuáles aguas son las nacionales, es indudable que si las tienen este carácter las que llenan tales requisitos de excepción, pues las demás son de propiedad particular.<sup>(19)</sup>

En consecuencia, la Ley General de Bienes Nacionales<sup>(20)</sup> establece que dichas aguas forman parte de los bienes del dominio público de la Federación<sup>(21)</sup> que, junto con los bienes del dominio privado de

- (17). Al respecto VADRAZO-JORGE., en Constitución Política Comentada, Rectoría y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., 1985, p.76., nos dice: "...no está indicando solamente que el Estado tiene sobre ellos el dominio eminente sino que, además de éste, tiene una propiedad similar a la que pueden tener los particulares sobre sus bienes, e incluso, aún más perfecta, más protegida y enérgica."
- (18). "El Estado tiene sobre sus bienes un verdadero derecho de propiedad, pero siempre proyectándolo hacia el interés general."-(SERRA-ROJAS Andrés., Derecho Administrativo, edit. Porrúa, 10a. ed., México, D.F., 1981, p.131).
- (19). Tesis Jurisprudencial 70. Apéndice 1917-1975. Tercera Parte, Segunda Sala, p.152.
- (20). Del 22 de diciembre de 1981 (D.O.F., enero 8, 1982).
- (21). El mismo SERRA, Op. cit., p.139, por consulta de la Enciclopedia Jurídica Osoba, nos dice: "El dominio público está constituido por un conjunto de bienes a los que se reconoce como elemento esencial, el ser aprovechados por la comunidad, sin que puedan ser apropiados por los particulares. En ocasiones la Federación talera determinadas aprovechamientos precarios y transitorios, con el objeto de ser debidamente utilizadas."

la misma conforman el patrimonio nacional.<sup>(22)</sup>

Las aguas nacionales por ser inalienables e imprescriptibles el uso, aprovechamiento e explotación que de ellas pretendan hacer los particulares, quedará sujeto al régimen de concesión, misma que sólo podrá ser otorgada por el Ejecutivo Federal una vez cumplidas las condiciones y requisitos señalados en la Ley Federal de Aguas y otras análogas.

### 39.e.- BASES CONSTITUCIONALES DE LAS AGUAS DEL SUBSUELO.

El párrafo quinto, que anteriormente comentamos, fue reformado mediante decreto del 15 de enero de 1945<sup>(23)</sup> a efecto de corregir ciertos errores de redacción, y dar un mayor alcance y amplitud al mismo. La modificación consistió en señalar fehacientemente las circunstancias en que deben encontrarse las aguas para que sean consideradas de propiedad nacional. La nueva redacción, sin embargo, adolece de un nuevo error: el querer incluir a las aguas del subsuelo dentro de la enumeración de las nacionales, cuando respecto a aquellas se señala expresamente el libre alumbramiento y apropiación por el dueño del terreno.

---

(22). El patrimonio nacional, nos dice BUSTAMANTE-EDUARDO, citada por SERRA, *Idem* (18), p.125, esta conformada por "...el conjunto de bienes y derechos, recursos e inversiones, que como elementos constitutivos de su estructura social e como resultado de su actividad normal ha acumulado el Estado y pese a título de dueño, o propietario, para destinarlos e afectarlos en forma permanente, a la prestación directa de los servicios públicos a su cuidado, e a la realización de sus objetivos e finalidades de política social y económica."

(23). D.O.F., abril 21, 1945.

La nueva redacción es como sigue:

"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; / <sup>(24)</sup> las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente e intermitentemente con el mar; / las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; / las de los ríos y sus afluentes directos e indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o terrenales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; / las de las corrientes constantes e intermitentes y sus afluentes directos e indirectos, cuando el cauce de aquéllas, en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; / la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; / las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; / y los cauces, lechos o riberas de los lagos y es-

---

(24). Las aguas marinas interiores fueron adicionadas mediante decreto del 6 de enero de 1960 (D.O.F., enero 20, 1960).

rientes interiores en la extensión que fija la ley. <sup>(25)</sup> Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apreciarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otras aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas de veda al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que se rran o en los que se encuentren sus depósitos; pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados." <sup>(26)</sup>

#### 40.aa.- INTERPRETACION DEL PARRAFO QUINTO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

Si bien es cierto, que en el preitado párrafe aparece expresamente y como objeto de una especial regulación, las disposiciones relativas a las aguas del subsuelo, también es cierto que dicha edición vino a modificar prácticamente la estructura que conservaba hasta el momento el párrafe en cuestión, dado que lejos de complementar al mismo, la regulación especial de que son objeto hace perder de-

(25). Esta última disposición se adicionó por decreto del 6 de enero de 1960 (D.O.F., enero 20, 1960), ya que inexplicablemente desapareció con la reforma del 45.

(26). Las diagonales y el subrayado es nuestro.

vista toda relación que pudiera haber con el resto de las ideas contenidas en él; y no obstante que el legislador agregó "...al igual que para las demás aguas de propiedad nacional" e inmediatamente después "Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior..." Lo cierto es que, al parecer, se concretó a abrir en dos la antigua estructura introduciendo inmediatamente después las nuevas disposiciones, y para concretar dicho "enlace" añadió un punto y seguido; de ésta manera creyó haber relacionado las mismas con el resto de las ideas del párrafo. La ubicación de las nuevas disposiciones, a nuestro entender, es equivocada.

Podría parecer que los anteriores cuestionamientos carecen de utilidad, sin embargo, partiendo de los mismos trataremos de determinar, en contra de lo que señala erróneamente la actual Ley Federal de Aguas, <sup>(27)</sup> que las aguas del subsuelo son propiedad del dueño del terreno en que se encuentran.

La redacción, pese a las contradicciones que hemos de señalar, no nos dejará sentir al respecto, veamos: La simple lectura integral del párrafo en cuestión nos aconsejaría, en base a su redacción, divi dirlo en tres partes:

a) La primera de ellas, que llega hasta el primer punto, enumera expresamente que aguas y en que circunstancias deben encontrarse para que sean consideradas de propiedad nacional. Si bien dicha enumeración es precisa, y separa esa enumeración por medio de un punto y coma, nosotres a efecto de evitar confusiones y para poder identificar más rápidamente todas y cada una de ellas, hemos agregado una diagonal. Cabe señalar que la parte que se comenta no enumera en for

(27). Del 30 de diciembre de 1971 (D.O.F., enero 11, 1972).

ma absoluta sólo aguas, dado que finaliza considerando, con justa razón, a los contenedores naturales de las mismas: "...y los cauces, -- lechos e riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley."

b) La segunda parte autoriza la apreciación por libre alumbramiento de las aguas del subsuelo, pero limita su extracción y utilización cuando, por razones de interés público, el Ejecutivo Federal las reglamente; estableciendo, inclusive, zonas de veda al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.

Estas últimas palabras son susceptibles de varias interpretaciones; una de ellas errónea, por supuesto, fue emitida por las Comisiones<sup>(28)</sup> encargadas de discutir la iniciativa presidencial de Ley Federal de Aguas. De ellas se dijo al respecto: "Tal declaración sobre 'al igual que para las demás aguas de propiedad nacional' hace inadmisible que son consideradas con ese carácter las del subsuelo."<sup>(29)</sup> Lo anterior en respuesta al planteamiento presentado, en el sentido de que era conveniente modificar el párrafo quinto y de esta manera incluir expresamente a las aguas del subsuelo dentro de la enumeración de las que son propiedad de la Nación.<sup>(30)</sup>

Basados en la anterior interpretación los legisladores aprobaron disposiciones en materia de aguas del subsuelo, contrarias a lo preceptuado en nuestra Constitución Política.<sup>(31)</sup>

(28). Este es, Las Comisiones Unidas de Agua e Irrigación Nacionales y la Segunda Sesión de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores.

(29). Citado por CHAVEZ-PADRON Martha., Ley Federal de Aguas, edit.-Perrúa, 3a. ed., México, D.F., 1981, p.166.

(30). (Infra, 53.a)

(31). (Infra, 56.d.)

Nuestro argumento encuentra de ella, (la interpretación) son—  
los siguientes:

No es posible determinar la propiedad nacional de las aguas del subsuelo en base a una errónea interpretación legislativa; dado que las aguas del subsuelo son propiedad del dueño del terreno en el que se encuentran. La anterior afirmación no la deducimos interpretando disposición constitucional alguna, sino apoyándonos exclusivamente— en su letra expresa: "Las aguas del subsuelo pueden ser libremente— alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno..." Cabe señalar, como más adelante demostraremos, que las— anteriores leyes que regulaban en forma específica a las mismas, es— te es, la Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Con— titucional en Materia de Aguas del Subsuelo de 1947 y su sustituta— del 29 de diciembre de 1956 e inclusive el reglamento de esta última, el cual aún tiene vigencia, lo hacían obedeciendo el mandato Consti— tucional de libre alumbramiento y apropiación. (32)

Subsisten otras posibles interpretaciones de la línea en cues— tión: "al igual que para las demás aguas de propiedad nacional" Las— enumeramos, aunque para nosotros lo dicho es terminante.

1. Posiblemente el legislador quiso relacionar la segunda parte con la primera, sin lograrlo; 2. Se nos ocurre también, que dichas— vedas deben aplicarse a las aguas nacionales, anteriormente enumera— das; en todo caso no sería el lugar adecuado para tal disposición;—

---

(32). Es indudable que la voluntad del legislador fue la de seguir— autorizando la apropiación, por el dueño de la superficie, de— las aguas del subsuelo, estableciendo en forma específica su— régimen jurídico; de tal manera que no puede afirmarse que es— ta segunda parte esté regida e relacionada con la anterior, si el legislador no estableció expresamente la unión entre ambas.

3. Por último, otra interpretación es que, debido a su importancia y no obstante su régimen privado, se les quise dar un tratamiento similar a las nacionales; esto se advierte en el artículo 2o. de la Ley de 1947, <sup>(33)</sup> cuando señala que, "...y establecer zonas de veda a su alumbramiento, como si se tratara de aguas de propiedad nacional." Lo cierto es que las mismas deben desaparecer de ahí por su vaguedad e imprecisión.

e) La tercera parte considera, por exclusión, que todas las demás aguas no incluidas en la enumeración anterior forman parte integrante de la propiedad de los terrenos, si se localizaren en dos o más predios su aprovechamiento se considerará de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

Esta tercera parte, que antes era la segunda, debe relacionarse de manera directa con la primera e indirectamente con la segunda.— Per eso cuando señala: "Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior...", se hace referencia, exclusivamente a la enumeración de las nacionales, es decir, a las de la primera parte y no a las aguas del subsuelo que como hemos dicho, participan de un régimen jurídico diferente.

Ahora bien, si no tuvieramos conocimiento de lo anterior, la simple letra que excluye a todas las anteriores como de propiedad privada, nos haría pensar, falsamente, que las del subsuelo no tienen tal carácter. Precisamente en esto estriba la relación entre ambas partes, ya que la última considera de manera general a las aguas de propiedad privada y la segunda se refiere de manera específica a una de ellas: las del subsuelo, pero si bien es cierto que en estas-

---

(33). Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo

últimas se establece la competencia del Ejecutivo Federal a efecto de reglamentar su extracción y utilización, estableciendo la veda correspondiente; también es cierto que toda agua no comprendida dentro de una veda está sujeta a las disposiciones que al respecto dicten cada una de las entidades federativas. O lo que es más correcto: Las aguas del subsuelo están sujetas a las disposiciones que al respecto dicten los Estados, hasta en tanto el Ejecutivo Federal establezca una veda o reglamento en forma específica su extracción y utilización.

Podemos concluir diciendo que la ubicación de las disposiciones relativas a las aguas del subsuelo, por ser objeto de una regulación específica, es errónea; dado que las misma vinieren a transformar la estructura jurídica del párrafo en cuestión, de ahí que no se encuentre relación de la primera parte con la segunda y sí con la tercera. Y, si bien ésta señala en forma genérica las aguas de propiedad privada, la parte segunda se adelanta regulando una de ellas en especial. Por lo anterior, creemos conveniente reestructurar el párrafo quinto del artículo 27 Constitucional, como sigue:

La parte primera conserva su misma ubicación y términos; inmediatamente después, colocáramos la parte tercera conservando su misma redacción; y por último, lo referente a las aguas del subsuelo en los siguientes términos: Corresponde al Ejecutivo Federal, cuando así le exija el interés público o se afecten corrientes o depósitos de propiedad nacional, reglamentar la extracción y aprovechamiento de las aguas del subsuelo y establecer zonas de veda a su alumbramiento.

41.bb.- INTERPRETACION CONCRETA SOBRE LAS AGUAS DEL SUBSUELO DE PROPIEDAD PRIVADA.

El agotamiento de los mantos acuíferos en algunas regiones del país; la reducción en las fuentes de abastecimiento nacionales; la sobreexplotación de las aguas alumbradas cerca de las costas que ha propiciado la contaminación de los acuíferos dulces por aguas salinas y sobre todo el hundimiento de que es objeto la Ciudad de México, <sup>(34)</sup> que trae consigo el debilitamiento de las estructuras de casas y edificios. Fueron las causas que llevaron al legislador a reformar el párrafo quinto del artículo 27 Constitucional, <sup>(35)</sup> adicionando las siguientes disposiciones específicas:

"Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas de veda al igual que para las demás aguas de propiedad nacional."

Hemos dicho que la última parte del párrafo quinto al señalar, que toda agua no incluida en la enumeración anterior es considerada como parte integrante de la propiedad de los terrenos en que se localizaren, nos haría pensar que las aguas del subsuelo (por su ubicación) no tienen tal carácter; nada más falso. Las aguas del subsuelo poseen tal carácter por mandamiento expreso Constitucional, ya que la misma autoriza su libre alumbramiento y apropiación por el dueño-

(34). A razón de 8 metros en los próximos 50 años, se hundirá la Ciudad de México por sobre explotación de los mantos acuíferos.

(35). Por decreto del 15 de enero de 1945 (D.O.F., abril 21, 1945).

del terreno en donde se encuentren. De lo anterior se desprende que dichas aguas no deben de considerarse como nacionales, <sup>(36)</sup> ya que la propiedad de las mismas se regula por las disposiciones de las leyes civiles de cada una de las entidades federativas. <sup>(37)</sup>

Así nuestro Código Civil, <sup>(38)</sup> para los efectos que comentamos señala:

"Son bienes de propiedad de los particulares todas las cosas en que domina el derecho legalmente, y de las que no se puede aprovechar ninguna sin consentimiento del dueño o autorización de la ley." (art. 772)

"El propietario de una cosa puede usar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijan las leyes." (art. 810)

"No pertenecen al dueño del predio... las aguas que el párrafo quinto... dispone que sean de propiedad de la nación." (art. 838)

"Del dominio de las aguas" <sup>(39)</sup>

El dueño del predio en que exista una fuente natural o que haya perforado un pozo brotante, hecho obras de captación de aguas subterráneas..., tiene derecho de disponer de esas aguas; pero si éstas pasan de una finca a otra, su aprovechamiento se considerará de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones--

(36). Artículos 1o., 5o., 9o., 23 y 24, Ley Federal de Aguas.

(37). (Supra, 14.b.)

(38). Para el Distrito Federal, en materia común, y para toda la República pública en materia federal; D.O.F., marzo 26, 1928, y en vigor desde el 1o. de octubre de 1932.

(39). En cuanto al desceje de aguas, ver el artículo 395 del Código Penal para el Distrito Federal del 3 de agosto de 1931.

especiales que sobre el particular se disten..."(40)

"Si alguna perforase pozo o hiciere obras de captación de aguas subterráneas en su propiedad, aunque por este disminuya el agua del abierto en fundo ajeno, no está obligada a indemnizar..." ( art.934)

La regla general es que el dueño del terreno puede ejecutar todo tipo de obras tendientes a alumbrar aguas del subsuelo y de esta manera apropiárselas; sin embargo, el legislador, en base a lo preceptuado por el párrafo tercero del artículo 27 Constitucional estableció, constitucional y específicamente, medidas a la propiedad privada sobre las aguas del subsuelo al señalar que: el Ejecutivo podrá reglamentar su extracción y utilización, y aun establecer zonas de veda a su alumbramiento. Sólo si se cumple cualquiera de los siguientes requisitos:

- a) Cuando así lo exija el interés público, o
  - b) Cuando se afecten otros aprovechamientos de propiedad nacional.
- Fuera de estos dos casos nuestra Constitución Política autoriza su libre alumbramiento y apropiación.

Por otro lado, se a llegado a pensar que el establecimiento de una veda y su consecuente reglamentación transmiten la propiedad de las aguas del subsuelo a la Nación;<sup>(41)</sup> éste no tiene ningún fundamento

(40). Junto con la reforma Constitucional del 45, se debió haber ad cuando la redacción del presente artículo 933.

(41). En este sentido se pronuncian SALAS-BLAS Octavio., Explotación de las Aguas del Subsuelo en México, UNAM, División de Ciencias Jurídicas, ENEP-ACATLAN, 1989, p.92. Así mismo GUTIERREZ-RAMIREZ M. Beatriz., El Régimen Legal de los Bienes Objeto de la Ley Federal de Aguas, UNAM, ENEP-ACATLAN, 1989, p.128. Además, Cfr. el comentario al artículo 27 de la Ley Federal de Aguas, citada por CHAVEZ-PADRON, *Idea* (29), pp.64 y 65.

jurídico y si así se estipulara en una ley reglamentaria, <sup>(42)</sup> la misma caería por su propia inconstitucionalidad. <sup>(43)</sup> Además, puede haber reglamentación sin veda y esta última puede ser por tiempo determinado e indefinido. De aquí que, si tal fue el criterio de los legisladores en "erocer" y estipular en la Ley Federal de Aguas, que las del subsuelo en zonas vedadas son propiedad de la Nación. <sup>(44)</sup> Nos preguntamos, (si tal mecanismo fuera posible) ¿Que pasaría, al concluir el término fijado en una veda, si se afirma que la inalienabilidad e imprescriptibilidad es consubstancial, en este caso, a las "aguas nacionales?"

Por otra parte, tal mecanismo no extrañaría ya las modalidades constitucionales que al respecto señalamos; sino más bien, se suprimirían totalmente las facultades del propietario respecto de su bien (agua), configurándose una nacionalización.

Si el mecanismo a que hacemos referencia fuera posible, como lo deducimos de lo establecido en la Ley Federal de Aguas, (que no respeta el principio de supremacía constitucional) tendría que refermar

(42). Cfr. por ejemplo, el artículo 23 de la Ley Federal de Aguas que señala: "Para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas del subsuelo en zonas vedadas, se requerirá de asignación o concesión previa permiso para las obras de alumbramiento..."

(43). Hay leyes que exusan "...un perjuicio al quejoso hasta el momento en que le es solicitada por la autoridad responsable, la que por actu propio, hace esta aplicación al dictar la resolución que es impugnada, siendo hasta dicho momento cuando se agravia la fecha de inconstitucional." (Tesis sobresaliente, Amparo directo 1218/58. Informe 1959. Cuarta Sala., p.17).

(44). Artículos 5o., 7o., 9o., 23 y 27. De este último artículo, las Comisiones Unidas de Agua e Irrigación Nacionales y la Segunda Sección de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores opinaron que: "...se reitera que son de propiedad nacional las aguas del subsuelo en zonas vedadas..." Citado por CHAVEZ-PADRON

se la Constitución Política, para estipular que ninguna agua puede ser susceptible de apropiación particular.<sup>(45)</sup> Desde luego, este último no impidió a los legisladores incluir, en dicha ley, a las aguas del subsuelo dentro de la enumeración de las nacionales; ya que su interpretación constitucional y los ratenamientos que siguieron a la misma les dieron la "razón".<sup>(46)</sup>

A continuación presentamos dos leyes y un reglamento que regulan, en forma específica, las disposiciones especiales referentes al agua del subsuelo contenidas en nuestra Constitución Política; seguidamente, presentamos a la Ley Federal de Aguas que regula a las nacionales, — incluidas, erróneamente, las del subsuelo.

#### 42.B.- ANÁLISIS LEGAL, REGLAMENTARIO Y PARAREGLAMENTARIO DE LAS AGUAS DEL SUBSUELO.

Las disposiciones que a continuación se comentan son las que, en su momento, han regulado el establecimiento y control de las zonas del territorio mexicano en las que, por interés público, se ha prohibido el alumbramiento de las aguas del subsuelo, o se ha controlado su extracción y aprovechamiento.<sup>(47)</sup> Fuera de estos dos casos de—

(45). En ésta manera el artículo 127 de la Constitución Política de Guatemala de 1985, establece: "Régimen de aguas. Todas las aguas son bienes del dominio público, inalienables e imprescriptibles. Su aprovechamiento, uso y goce, se otorgarán en la forma establecida por la ley, de acuerdo con el interés social."

(46). (Infra, 54.b.)

(47). (Supra, 18.b.)

excepción, (48) subsiste el libre alumbramiento por autorización expresa Constitucional.

Nuestro estudio se reducirá, entonces, a tres leyes, un reglamento y dos disposiciones parareglamentarias específicas de las aguas del subsuelo: la veda y la reglamentación.

#### 43.a.- EVOLUCION LEGISLATIVA SOBRE LAS AGUAS DEL SUBSUELO.

Apartir de la reforma Constitucional, (15 de enero de 1945) al párrafo quinto del artículo 27, que estableció las bases constitucionales en materia de aguas del subsuelo, se han expedido las siguientes disposiciones legislativas:

1. Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo del 30 de diciembre de 1947. (D.O.F., enero 3, 1948)
2. Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo del 29 de diciembre de 1956. (D.O.F. diciembre 31, 1956)
3. Actualmente las aguas del subsuelo sujetas a veda o reglamentación son materia de regulación por la Ley Federal de Aguas del 30 de diciembre de 1971. (D.O.F., enero 11, 1972)

---

(48). Si bien en dichas zonas existe la prohibición para realizar obras de alumbramiento sino se cuenta con el permiso correspondiente de la S.A.R.H., tal prohibición y por consiguiente dicho permiso no es aplicable a los trabajos de perforación de pozos para uso doméstico; así se ha establecido en todos y cada uno de los decretos que establecen las vedas; Cfr. además, el artículo 13 del Reglamento de la Ley del 29 de diciembre de 19

44.a.a.- LEY REGLAMENTARIA DEL PARRAFO QUINTO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, EN MATERIA DE AGUAS DEL SUBSUELO DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1947.<sup>(49)</sup>

No obstante la urgencia de regular las disposiciones específicas sobre aguas del subsuelo, por las causas anteriormente anotadas (Suora, 41.bb.), la ley reglamentaria que presentamos hizo su aparición en el mundo jurídico, tres años después de hecha la reforma constitucional del 45; dicho lazo fue aprovechado a diestra y siniestra para realizar toda clase de obras de perforación tendientes a alumbrar y aprovechar estas aguas. Esta proliferación agravó aún más el problema planteado y, a partir de su publicación el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos,<sup>(50)</sup> empezó a establecer las zonas de veda. Sobre las disposiciones de esta ley, nos concretaremos a señalar sus aspectos más importantes:

La Ley que comentamos consta de quince artículos, el primero establece que, es libre el alumbramiento y apropiación por los dueños de la superficie, de las aguas del subsuelo, excepto cuando dicho alumbramiento afecte al interés público o a los aprovechamientos exigentes; en los casos de exención, continúa,<sup>(51)</sup> el Ejecutivo Federal, vía la S.R.H., podrá reglamentar su extracción y aprovechamiento, así como establecer zonas de veda a su alumbramiento, como si se tra-

---

56, en materia de Aguas del Subsuelo.

(49). (D.O.F., enero 3, 1948), siendo Presidente Constitucional Miguel Alemán.

(50). En aquel entonces Secretaría de Recursos Hidráulicos.

(51). Artículo 2o.

tará de aguas de propiedad nacional. (52)

Se establece además, que la Secretaría llevará un registro por zonas o regiones, en el que anotará tanto las obras de alumbramiento existentes como las que en lo futuro se realicen y tendrá a su cargo estudiar los recursos hidráulicos del subsuelo, y las posibilidades de su máxima explotación; en consecuencia, si nuevas obras resultan perjudiciales para el interés público o para los aprovechamientos--- existentes, la Secretaría propondrá al Ejecutivo el establecimiento de la veda correspondiente; el cual, si lo estima necesario, decretará la veda limitándola a la zona o región que se considere estrictamente necesaria. (53)

A partir de su publicación en el Diario Oficial, señala el artículo 8o., nadie podrá efectuar obras de alumbramiento en la zona vedada sin previo permiso escrito del Ejecutivo (otorgado por la S.R.-H.), excepto cuando se trate de pozos de agua para usos domésticos.

Si a pesar de la veda correspondiente, la explotación y aprovechamiento de los alumbramientos existentes resulta perjudicial "... sea por que se ponga en peligro de agotamiento los mantos acuíferos, por que se impida o reduzca considerablemente la explotación de otros aprovechamientos, por que el uso...perjudique la fertilidad de las tierras, o cuando por otras causas así lo exija el interés públi

---

(52). Lo que hemos subrayado es producto de una de las interpretaciones de "...al igual que para las demás aguas de propiedad nacional." Como puede observarse, debido a la importancia de las aguas del subsuelo se les quiso dar un tratamiento parecido a las nacionales, no obstante su régimen privado. Sin embargo, no hay punto intermedio el régimen de aguas es de propiedad nacional o público, o es de propiedad privada.

(53). Artículos 5o., 6o. y 7o., respectivamente.

co, la Secretaría de Recursos Hidráulicos, oyendo a los interesados, propondrá al Ejecutivo la reglamentación que estime más adecuada para que la explotación se haga de manera de evitar tales perjuicios."<sup>(54)</sup> Publicada que sea ésta en el Diario Oficial, los dueños de las aguas del subsuelo estarán obligados a sujetarse en cuanto a la extracción y uso de dichas aguas.<sup>(55)</sup>

En materia de infracciones la presente ley establece, tanto para los que efectúen alumbramientos en zonas vedadas sin el permiso— como para aquellos que infrinjan las disposiciones de una reglamentación "...multa de cincuenta a cinco mil pesos, sin perjuicio de que, en este último caso, se obligue a los infractores a destruir o segar las obras de alumbramiento que hubieren efectuado sin permiso... Dichas sanciones serán aplicadas administrativamente previa audiencia de los infractores, independientemente de la responsabilidad que les resulte por los daños y perjuicios que ocasionen con las obras."<sup>(56)</sup>

**45. bb.- LEY REGLAMENTARIA DEL PARRAFO QUINTO DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL, EN MATERIA DE AGUAS DEL SUBSUELO DEL 29 DE DICIEMBRE DE 1956.**<sup>(57)</sup>

Esta ley, (que transcribe los lineamientos generales de su abrogada en 12 de sus 22 artículos) contiene disposiciones innovadoras— respecto de su antecesora: Así, el artículo primero establece que, "

(54). Artículo 9o.

(55). Artículo 11.

(56). Artículo 12.

(57). (D.O.F. diciembre 31, 1956), siendo Presidente Constitucional— Adolfo Ruiz Cortínez.

Son objeto de esta ley las aguas del subsuelo en cualquier estado físico en que se encuentren."

En su artículo 4o., se establecen específicamente dos casos de afectación al interés público:

"a).- El alumbramiento de agua que al aflorar se convierta en vapor o de agua que tenga una temperatura superior a 80° centígrados.

b).- El aprovechamiento de agua que al aflorar se convierta en vapor o de agua que tenga una temperatura superior a 80° centígrados, proveniente del subsuelo aunque brote naturalmente."

Se establece además, que el Ejecutivo Federal podrá constituir reservas nacionales sobre aguas termales, a efecto de que la Nación las aproveche en la generación de fuerza motriz; <sup>(58)</sup> Las solicitudes para concesiones o permisos se otorgarán oyendo previamente a la Comisión Federal de Electricidad, quien gozará de preferencia sobre los particulares para el uso de estas aguas. <sup>(59)</sup>

En materia de infracciones a las disposiciones de esta ley, la multa se incrementa un doble respecto de lo que establecía la anterior, siendo la mínima de \$100. y la máxima de 10,000. Pero además, "Los infractores a que se refiere la fracción II <sup>(60)</sup> perderán en favor de la nación, las obras de alumbramiento y las de aprovechamiento de aguas y deberán destruir y segar los pozos a su costa cuando así lo ordene la Secretaría de Recursos Hidráulicos." <sup>(61)</sup>

(58). Artículo 16.

(59). Artículo 18.

(60). Esto es, ejecutar obras de alumbramiento en zonas vedadas, sin el permiso correspondiente.

(61). Artículo 20.

"La misma Secretaría aplicará las sanciones que se consignan en este artículo, previa audiencia de los infractores, independientemente de las responsabilidades penales y civiles que correspondan."<sup>(62)</sup>

La Secretaría de Recursos Hidráulicos, establece el artículo 21 "...podrá impedir que se efectúen obras y suspender las iniciadas,— así como ordenar la destrucción de las ejecutadas, cuando tales obras se hagan fuera de los casos permitidos por esta ley o en forma distinta de la autorizada, o cuando las aguas se extraigan, desvíen o de otro modo se usen o se disponga de ellas con perjuicio de las aguas de manantiales, mantos, corrientes o depósitos de propiedad nacional. En caso de que no se cumpla con la orden...la Secretaría podrá ejecutar tal destrucción a costa de la persona...y turnará el caso a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que esta prosiga al sobre respectivo en la vía económica coactiva."

**46.oo.- LAS AGUAS DEL SUBSUELO EN LA LEY FEDERAL DE AGUAS DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1971.**

A parte de la "invasión" de considerar a las aguas del subsuelo dentro de las nacionales,<sup>(63)</sup> de manera directa e indirecta, en varias de sus disposiciones; esta ley, resume en seis artículos (a los que dedica un capítulo en particular, el VIII, denominado: "De las aguas del subsuelo"), lo referente a las aguas del subsuelo en zonas vedadas y reglamentadas; además, de tres artículos en el título quinto: de las faltas y delitos.

(62). Ídem (61).

(63). (Infra, 56.d.)

A continuación trataremos de comentar o reducir en su caso, dichos artículos:

El artículo 107, nos dice (como lo hicieron las dos leyes anteriores), que la Secretaría llevará un registro por zonas de los alumbramientos o brotes de agua del subsuelo a efecto de regular el aprovechamiento de los acuíferos. Sin embargo, el segundo párrafo de este artículo merece especial atención, veamos por que:

"Para estos efectos, los usuarios de aguas del subsuelo están obligados a dar aviso a la Secretaría de las obras de perforación y de alumbramiento existentes y de las que se realicen o que pretendan realizar. A su vez, la Secretaría solicitará los mismos datos a los propietarios en zonas no vedadas."

Note el lector, según lo habíamos advertido (en Supra, 41. bb.)- que la intención del legislador en este y en otros artículos, <sup>(64)</sup> fue la de establecer un "mecanismo" que le permitiera al Estado <sup>(65)</sup> adquirir automáticamente (con el establecimiento de una veda) la propiedad de las aguas del subsuelo. Si nos damos cuenta el presente párrafo establece la obligación de dar aviso a los "usuarios" de aguas en zonas vedadas; en cambio, la Secretaría solicitará los datos a los "propietarios" en zonas no vedadas.

"Los decretos de veda de aguas del subsuelo ---art. 108--- ... contendrán:

- I. La declaración de interés público;
- II. La ubicación y delimitación de la zona de veda;

(64). Partiendo de los artículos 10. y 50., Cfr. el 90., 23, 27 y 109.

(65). Tal vez, sólo tal vez, nació con esta ley un nuevo modo de adquirir bienes por parte del Estado.

III. Las características de la veda, según la clasificación:

A. Zonas de veda en las que no es posible aumentar las extracciones...

B. Zonas...en las que la capacidad de los mantos acuíferos sólo permite extracciones para usos domésticos y servicios públicos...

C. Zonas...en las que la capacidad...permite extracciones limitadas para usos domésticos, industriales, de riego...

IV. Los procedimientos para el registro de los aprovechamientos existentes;

V. El señalamiento de los volúmenes de extracción..."(66)

"ART. 109.- Los usuarios de las aguas del subsuelo en zonas vedadas están obligados a:

I. Instalar en las obras, medidores...para determinar gastos,-- volúmenes y niveles;

II. Permitir la inspección de las perforaciones y obras...y la lectura y verificación de funcionamiento y precisión de los medidores, para comprobar el comportamiento del acuífero;

III. Observar las normas para las descargas de aguas residuales y para el control de la contaminación del agua; y

IV. Cubrir el pago de cuotas que les correspondan de acuerdo a lo establecido en la legislación fiscal vigente."(67)

"En los reglamentos para el uso, explotación y aprovechamiento-

---

(66). Mediante decreto publicado en el D.O.P. el 13 de enero de 1986, se adicionaron los puntos A, B y C; así como las fracciones IV- y V.

(67). Las fracciones III y IV, fueron adicionadas mediante decreto publicado en el D.O.P., el 13 de enero de 1986.

de aguas del subsuelo que se elaboren para cada una de las zonas, incluyendo las vedadas, se fijarán los volúmenes de extracción que se autoricen, los usos a que se designen y las disposiciones especiales que se requieran, de acuerdo con los estudios socioeconómicos que al efecto realice la Secretaría, tomando en cuenta principios de equidad, protección al empleo y fomento a la producción."<sup>(68)</sup>

El artículo 111, nos habla de que se podrán realizar obras de infiltración para recarga de los acuíferos, las personas que deseen hacerlo requerirán de la aprobación del proyecto por la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos. Por último, se establece en el artículo 112, que son aplicables a los usuarios de las aguas del subsuelo lo referente a los distritos de riego y los distritos de drenaje y protección contra inundaciones.

Por lo que respecta a las sanciones por violaciones a las disposiciones que sobre aguas del subsuelo contiene esta ley: Multa de 3- a 300 días de salario mínimo a todo aquel que "...ejeute para sí o para un tercero, obras para alumbrar, extraer o disponer de aguas del subsuelo en zonas reglamentadas o vedadas, sin el permiso de la Secretaría..." Además de lo anterior verdrán, en favor de la Nación, dichas obras y su aprovechamiento, soportando las servidumbres necesarias.<sup>(69)</sup>

---

(68). Antes de la reforma a que hemos hecho referencia, este artículo 110 establecía: "En los reglamentos para cada una de las zonas de veda, se fijarán los volúmenes de extracción que se autoricen y las disposiciones especiales que se requieran."

(69). Anteriormente este artículo 177, establecía una multa de quinientos a cincuenta pesos; es a partir de la reforma del 86 que se toma en cuenta el monto del salario mínimo para cuantificar las multas.

Por su parte el artículo 178, establece para el que modifique-- las características de las obras, en las zonas reglamentadas, sin el permiso correspondiente o para aquel que no cumpla con las disposiciones de la veda: multa de 1 a 30 días de salario mínimo vigente en la zona.

Para finalizar, "se aplicará de seis meses a seis años de prisión y multa equivalente de 3 a 300 días de salario mínimo vigente-- en la zona...Al que por cualquier medio explote, use o aproveche aguas...del subsuelo en zonas vedadas, sin...permiso o en volúmenes-- mayores a los concedidos...No se comprende en este delito el uso y a provechamiento del agua por medios manuales, para fines domésticos y de abrevadero..."<sup>(70)</sup>

#### 47.b.- PAORAMA REGLAMENTARIO Y PARAREGLAMENTARIO SOBRE LAS AGUAS-- DEL SUBSUELO.

Reglamento de la Ley de fecha 29 de diciembre de 1956, en Materia de Aguas del Subsuelo.<sup>(71)</sup>

En uso de la facultad reglamentaria<sup>(72)</sup> que la Constitución Política Mexicana concede al Ejecutivo Federal en su artículo 89, fracción I; el Presidente ADOLFO RUIZ CORTINEZ, expidió el presente Re--

(70). Artículo 182, Ley Federal de Aguas.

(71). Del 30 de diciembre de 1957 (D.O.F., febrero 27, 1958)

(72). "Esta...facultad...determina que el ejecutivo pueda expedir-- disposiciones generales y abstractas que tienen por objeto la ejecución de la ley, desarrollando y complementando en detalle las normas contenidas en los ordenamientos jurídicos expedidos por el Congreso de la Unión." (Tesis Jurisprudencial 412. Asém

glamento; el cual, no obstante su fecha de publicación, sigue en la actualidad vigente por disposición del artículo 2o., transitorio <sup>(73)</sup> de la Ley Federal de Aguas, la cual regula las disposiciones Constitucionales sobre aguas del subsuelo. El que escribe espera pacientemente, a casi 20 años de publicada esta última, el nuevo reglamento para las disposiciones que, sobre aguas del subsuelo, regula la mencionada Ley.

El Reglamento que se comenta, consta de 70 artículos; sus disposiciones se han agrupado por materias, las que a su vez, abarcan un determinado capítulo; la estructura del mismo, es como sigue:

Capítulo I. De las zonas de libre alumbramiento y apropiación de las aguas del subsuelo. (De la obligatoriedad de dar aviso, en zonas libres, al iniciar obras de alumbramiento; requisitos que deben contener los avisos; del registro de obra, sus características y de la verificación de éstas por la Secretaría).

Capítulo II. Del registro de las obras de alumbramiento y de los aprovechamientos de agua del subsuelo. (Lo que es actualmente el Registro Nacional de Pozos).

Capítulo III. Del establecimiento y control de las zonas vedadas. (Que es una zona de veda; sus diferentes clasificaciones; de la prohibición para realizar nuevas obras; de los permisos definitivos y los de prueba, etc.).

Capítulo IV. De la tramitación de solicitudes para obras de---

---

dice 1917-1975. Tercera Parte, Segunda Sala, p.846).

(73). "En tanto el Ejecutivo Federal expide los reglamentos de esta ley, seguirán aplicándose los vigentes en lo que no la contravengan."

alumbramiento y acrosiación de aguas del subsuelo en zonas vedadas y la expedición de los permisos respectivos. (Encontramos lo referente al registro de obras al entrar en vigor una veda; solicitudes para obras de alumbramiento; disposiciones específicas para perforaciones en el Distrito Federal; de las características y especificaciones de la obra, equipo de bombeo, gasto autorizado, obligaciones, etc.).

Capítulo V. De la reglamentación. (Casos en que se afecta el interés público; estudios geohidrológicos anteriores a la reglamentación; requisitos que deben incluir las reglamentaciones, etc.).

Capítulo VI. De los distritos de riego con aguas del subsuelo. (En que casos se pueden constituir; forma de operación de los mismos, etc.)

Capítulo VII. Del alumbramiento y utilización de las aguas termales. (Solicitudes para su aprovechamiento, requisitos de éstas: temperatura, análisis físico y químico de las aguas, etc.)

Capítulo VIII. De las reservas de aguas termales para la generación de energía geotérmica. (Su constitución obedece a que la Nación las aproveche para generar fuerza motriz; en general se establecen disposiciones tendientes a regular la concesión de las mismas.).

Capítulo IX. De la extensión y caducidad de las concesiones y de la modificación y cancelación de los permisos. (Casos de limitación de extracciones mediante reglamentación; facultad de la Secretaría para modificar los permisos en zonas reservadas; casos de cancelación del permiso, etc.).

Capítulo X. De las sanciones. (Se establece en este apartado una serie de sanciones de tipo administrativo consistentes en multa, suspensión, clausura o destrucción de la obra según sea el caso, etc.)

Capítulo XI. Disposiciones generales. (Lo que deberá entenderse por aguas del subsuelo, por aguas termales, por acuífero, por sozo, etc.).

A continuación, pasaremos a comentar algunos aspectos específicos de los capítulos primero, tercero, cuarto y quinto.

#### 48.aa.- ZONAS DE LIBRE ALUMBRAMIENTO Y APROPIACION DE LAS AGUAS DEL SUBSUELO.

A pesar de que este reglamento considera como zonas de libre alumbramiento y apropiación "...todas las que se encuentren fuera de los límites de una veda o de una reserva de aguas termales."<sup>(73)</sup> No hay que olvidar que la veda constituye la excepción al libre alumbramiento y no al contrario.

"En las zonas de libre alumbramiento, ---artículo 30.--- las personas, dependencias o...deben dar aviso a la Secretaría...de las obras que ejecuten...de las aguas que broten espontáneamente dentro de sus propiedades o posesiones...dentro de los quince días siguientes a la iniciación de las obras o al brote espontáneo de las aguas."<sup>(74)</sup> Esta obligación que se impone contradictoriamente en zonas no vedadas, entra en pugna con lo preceptuado en nuestra Constitución que establece el libre alumbramiento hasta que el Ejecutivo reglamente el aprovechamiento de las aguas del subsuelo o establezca una veda; sólo hasta entonces se establece, también, la competencia federal.<sup>(75)</sup>

(73). Artículo 10., Reglamento de la ley de fecha 29 de diciembre de 1956, en materia de aguas del subsuelo.

(74). Cfr. el artículo 107, Ley Federal de Aguas.

(75). (Supra, 14.b.)

49. bb.- ESTABLECIMIENTO Y CONTROL DE LAS ZONAS VEDADAS.

"Se denominan zonas de veda<sup>(76)</sup> aquellas regiones en las que por sus condiciones hidrogeológicas, o por consideraciones de interés público, el Ejecutivo haya decretado o decreto la prohibición temporal o condicional<sup>(77)</sup> para realizar nuevas obras de alumbramiento de las aguas del subsuelo."<sup>(78)</sup>

"La Secretaría propondrá al Ejecutivo...la veda correspondiente, limitada a la zona o región que se considere necesaria...cuando de los estudios realizados...se desprenda que se afectan a los aprovechamientos existentes o se corra el peligro de agotar los acuíferos, o en cualquier caso en que los nuevos alumbramientos resulten perjudiciales para el interés público..."<sup>(79)</sup>

Por último, establece el artículo 13, "A partir de la fecha de publicación en el Diario Oficial de la Federación del decreto que establezca una veda...nadie podrá efectuar obras de alumbramiento...ni usar las aguas termales que hayan brotado espontáneamente, sin previo permiso expreso o concesión otorgada por el Ejecutivo..., excepto cuando se trate de pozos de aguas para usos domésticos." Los permisos o concesiones se otorgarán cuando no se causen los daños que con el establecimiento de la veda traten de evitarse.

En la actualidad existen vedas por tiempo indefinido para la construcción de obras de alumbramiento de aguas del subsuelo, que a-

---

(76). (Supra, 18.b.)

(77). Todas las vedas de que tenemos conocimiento se han dictado por tiempo indefinido.

(78). Ídem (73), art. 9o.

(79). Ídem (73), art. 10.

barcan totalmente el Distrito Federal y el Estado de México; las mismas se establecieron, sucesivamente, mediante Decretos Presidenciales del 7 de diciembre de 1949, 21 de julio de 1954, 10 de agosto de 1965, 14 de abril de 1975, 5 de julio de 1978 y Acuerdo Presidencial del 11 de julio de 1970.<sup>(80)</sup>

Dados a conocer los efectos jurídicos que se producen a partir de la entrada en vigor de una veda;<sup>(81)</sup> sólo nos resta mostrar, aunque parcialmente,<sup>(82)</sup> la letra y forma que generalmente han adoptado los Decretos mediante los cuales se establecen dichas vedas; tomemos por ejemplo, el "DECRETO que establece veda por tiempo indefinido para el alumbramiento de aguas del subsuelo en la zona conocida por Cuena o Valle de México."<sup>(83)</sup> Inmediatamente sigue el nombre del Presidente--- que lo emite, en este caso ADOLFO RUIZ CORTINEZ. Continúa con la fundamentación "...las facultades...que conceden los artículos 10., 20., 60., 70., y 80., de la Ley Reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 Constitucional,..." En seguida el "CONSIDERANDO" que no es otra cosa que las causas por las que se afecta el interés público (bre supuesto Constitucional) "Que el...aumento de la población y el incremento industrial...en la Ciudad de México, han provocado un considerable aumento en la demanda de aguas...satisfecha en gran parte--- con aguas del subsuelo, provocando...un creciente desequilibrio hidrológico...que produce la desecación del subsuelo...y con ello hun-

---

(80). (D.O.F., del 22 de diciembre de 1949, 19 de agosto de 1954, 23 de septiembre de 1965, 27 de junio de 1975, 10 de julio de 1978 y 14 de septiembre de 1970, respectivamente).

(81). (Supra, 18.b.)

(82). Transcribimos íntegramente en anexo 1, el Decreto de veda de la zona conocida como valle de Toluca, del Estado de México.

(83). (D.O.F., agosto 19, 1954)

dimientos, cuarteaduras en edificios, dislocaciones en la red de aguas y saneamientos, etc.,...lo cual es de interés público evitar.-- Que...para evitar que la ciudad de México siga sufriendo los perjuicios antes indicados mediante el restablecimiento del equilibrio hidrológico del subsuelo, expido el siguiente

DECRETO:

ARTICULO PRIMERO.- Se establece por tiempo indefinido veda...en la zona conocida por Cuenca o Valle de México, que a continuación se delimita: \_

---en este espacio se hace referencia, en forma precisa, a los puntos que limitan dicha zona--- Tomando como punto de partida el cerro del Sincoque, al Norte, sigue por la Sierrita de Toluca y... sigue al Este, por la Sierrita de Aman, ...continúa por el Sur, pasan do por el gran Puerto de Amecameca, ...hasta culminar en el propio Ajusco. De aqui pasa al...

ARTICULO SEGUNDO.- Excepto cuando se trate de alumbramientos de aguas para usos domésticos, a partir de la fecha en que este decreto se publique...nadie podrá efectuar alumbramientos..., ni modificar los existentes, sin previo permiso...de la Secretaría..., la que sólo lo expedirá en los casos...que no se causarán los daños que con el establecimiento...traten de evitarse.

ARTICULO TERCERO.- Tanto las obras existentes, como las nuevas. . .quedarán sujetas a las disposiciones que diere la Secretaría...para regular y controlar el mejor aprovechamiento...

ARTICULO CUARTO.- Para la debida aplicación del presente...los permisos para nuevos alumbramientos...se resolverán y controlarán de acuerdo con el estudio geohidrológico individual...

ARTICULO QUINTO.- De autorizarse la obra...los trabajos respectivos...se sujetarán a los plazos y especificaciones...siendo motivo de cancelación del permiso la infracción de dichos plazos y especifici

aciones.

ARTICULO SEXTO.- A partir de la fecha en que entre en vigor... los actuales usuarios de aguas del subsuelo...dispondrán de un término de 90 días para registrar sus aprovechamientos en las oficinas de la Secretaría...expresando...las características de la obra, del equipo de bombeo, del uso de las aguas, y en su caso, la superficie regada..."

50.es.- TRANSMISION DE SOLICITUDES PARA OBRAS DE ALUMBRAMIENTO Y APROPIACION DE AGUAS DEL SUBSUELO EN ZONAS VEDADAS.

Se establece en el artículo 19,<sup>(84)</sup> "Para el control y uso de aguas del subsuelo en zonas vedadas se considerarán tres tipos de obras de alumbramiento: obras existentes, obras construidas durante la vigencia de la veda y reposiciones."

"Las solicitudes para obras de alumbramiento y apropiación de aguas del subsuelo en zonas vedadas...se presentarán directamente a la Secretaría...por triplicado..."<sup>(85)</sup> En ellas se expresará, según el mismo artículo, lo siguiente: Nombre, nacionalidad, ocupación y domicilio para notificaciones; ubicación del lugar para obra; características de las mismas; gasto instantáneo y volumen anual a utilizar; el uso que se les dará; superficies a regar, etc.

"Las solicitudes deberán ser acompañadas de:

1. Los documentos que acrediten propiedad de los terrenos...por

---

(84). Reglamento de la Ley de fecha 29 de diciembre de 1956, en materia de aguas del subsuelo.

(85). Ídem, art. 21.

por beneficiar...

2. Plano topográfico o croquis...indicando la localización probable del aprovechamiento, así como todas las...que existan en un radio no menor de dos kilómetros."<sup>(86)</sup>

Ahora bien, "Las solicitudes para perforar pozos en el Valle de México fuera de los límites de Distrito Federal se darán a conocer al Departamento del Distrito Federal para que a su vez las estudie y opine sobre la expedición del permiso...

Dentro de los límites del Distrito Federal, se observarán las siguientes reglas:

a) El Departamento del Distrito Federal podrá perforar aquellos pozos que se necesiten para todos los servicios municipales de abastecimiento de agua...dando el aviso correspondiente a la Secretaría.

..1

b) Se negará toda solicitud que se presente por particulares... tanto para riego como para abastecimiento de nuevos fraccionamientos de terrenos...;

c) Los permisos solicitados por particulares para usos domésticos, excluyendo...los que presenten las empresas fraccionadoras, deberán sujetarse a la condición y comprobación estricta de que las aguas se destinarán exclusivamente al uso doméstico del permisionario. En estos casos deberá obtenerse el permiso del Departamento...por lo que toca a su Ley de Hacienda<sup>(87)</sup> y el registro correspondiente en la-

(86). Idem (84), art. 21.

(87). La actual Ley de Hacienda del Distrito Federal (31 de diciembre de 1982), establece:

Contribuciones: derechos de agua.

"ART. 64.- Por la expedición de las licencias de pozos..., se pagará el derecho de pozos...conforme a las cuotas que a continuación se establecen:

Secretaría de Hacienda y el registro correspondiente en la Secretaría de Recursos Hidráulicos, quedando sujetos a la vigilancia de ambas dependencias." (88)

Al respecto transcribimos la siguiente:

#### JURISPRUDENCIA

"POZOS ARTESIANOS, LA EXTRACCION DE AGUA DEL SUBSUELO QUE SE HACE POR MEDIO DE LOS, ES CAUSA PRINCIPAL DEL HUNDIMIENTO DE LA CIUDAD DE MEXICO. CONSTITUCIONALIDAD DEL ARTICULO 535 DE LA LEY DE HACIENDA DEL DISTRITO FEDERAL. El Congreso de la Unión, conforme a las facultades que le confiere la fracción VI del artículo 73 de la Constitución... puede y debe legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y señalar las tarifas e impuestos que se causan por el aprovechamiento de las aguas del subsuelo por medio de pozos artesianos, como medida urgente para proteger el interés público que el párrafo 5o. del artículo 27 constitucional señala como limitación al alumbramiento de las aguas del subsuelo. En el Distrito Federal se comprueba técnicamente que la extracción de agua del subsuelo, que se hace por medio de pozos artesianos, constituye la causa principal del hundimiento de la ciudad, y en consecuencia se satisface el presupuesto constitucional que se ha dejado mencionado en líneas arriba para que se reglamente la extracción de dichas aguas mediante leyes adecuadas que pueden inclusive comprender el establecimiento de gravámenes ad-

#### I. POZOS:

- a) Para perforar, reponer, profundizar y ampliar \$88,500.
- b) Para desazolver y limpiar pozos, cuyo diámetro de descarga de la bomba de extracción de agua sea:
  - 1.- De 12 milímetros hasta 89 milímetros \$17,500.
  - 2.- De más de 89 milímetros \$35,000.
- c) Para reparar equipo de bombeo cuyo diámetro de descarga sea:
  - 1.- De 13 milímetros hasta 39 m. \$2,500.
  - 2.- De más de 39 m. hasta 89 m. \$4,300.
  - 3.- De más de 89 m. \$8,800."

(vigentes a partir del 1o. de enero de 1935)

(88). Idem (84), art. 23.

suados, entre los cuales pueden contarse las tarifas que señala el artículo 535 de la Ley de Hacienda del Distrito Federal y la Ley de Ingresos para dicho Departamento, para el ejercicio fiscal de 1954, expedidas por el Congreso de la Unión, este último en uso de la facultad que le confiere la fracción VII del artículo 73 constitucional para los gastos públicos, contribución que como se ha visto no corresponde a la Federación."(89)

Por último; todo trabajo "...de conservación de las obras registradas y autorizadas dentro de las zonas vedadas, tales como: limpiezas, desazolves y profundización de pozos ---así como la reposición de los mismos, quedarán sujetos al permiso respectivo de la Secretaría--- exigiendo que se conserven las características del alumbramiento, especialmente los gastos y volúmenes autorizados..."(90)

#### 51.ª.- DE LA REGLAMENTACION DE LAS AGUAS DEL SUBSUELO.

Según hemos determinado, nuestra Constitución Política autoriza el libre alumbramiento y apropiación de las aguas del subsuelo mediante obras artificiales; pero, por interés público, el Ejecutivo Federal puede reglamentar su extracción y utilización o inclusive establecer zonas vedadas a su alumbramiento.

De lo anterior podemos afirmar que, se puede reglamentar específicamente la extracción y utilización sin tener que necesariamente constituir una veda, es decir, subsiste el libre alumbramiento pero se limita la extracción y aprovechamiento de las aguas del subsuelo.

---

(89). Tesis Jurisprudencial 88. Apéndice 1917-1975. Primera Parte, Pleno, p.199.

(90). Ídem (84), art. 28.

Ahora bien, la veda o prohibición para efectuar obras de alumbramiento es en cuanto a las que se pretendan realizar a partir de su establecimiento y no respecto a las existentes. Los propietarios de estos pozos, que ya existían antes de expedirse y entrar en vigor una veda, en respecto al principio de la no retroactividad, están obligados sólo a registrar los mismos dentro del término que establece el decreto de veda. Para lo cual manifestarán: características de la obra, equipo de bombeo, uso de las aguas y si se utiliza en riego la superficie beneficiada. Dichos alumbramientos quedarán sujetos a las reglamentaciones específicas y disposiciones que al respecto dicte la Secretaría en la zona vedada.

Este es el mecanismo contemplado en el Reglamento,<sup>(91)</sup> primero establecer y limitar la zona de veda y posteriormente reglamentar específicamente los aprovechamientos existentes y aquellos que en lo futuro se autoricen en cuanto a su extracción y utilización. Sin embargo, y no obstante la existencia de múltiples zonas de veda, hasta la fecha sólo se han reglamentado tres de ellas y son las siguientes:

1.- La reglamentación para el aprovechamiento de las aguas del subsuelo en la zona de veda de la Cd. de Ramos Arizpe, Coahuila; publicada el 4 de abril de 1960.

2.- La reglamentación para la explotación de las aguas subterráneas en la zona vedada de la Costa de Hermosillo, Sonora; publicada el 14 de marzo de 1963.

3.- La reglamentación para la explotación de aguas subterráneas de la zona vedada del Distrito de Riego número 66-Santo Domingo, Baja California Sur; del 19 de marzo de 1965.

---

(91). Reglamento de la Ley de fecha 29 de diciembre de 1956, en materia de aguas del subsuelo.

Comentamos al final del rubro que tratamos, un ejemplo de reglamentación específica, por lo pronto veamos lo que establece al respecto el reglamento:

Según la letra del artículo 32, <sup>(92)</sup>...la Secretaría...establece las vedas y reglamentará el alumbramiento y aprovechamiento de las aguas del subsuelo, en los casos siguientes en los que se afecta el interés público: ---transcribimos sólo cuatro casos---

III. Cuando exista peligro de que con un aumento en la explotación, o una profundización inadecuada...pudiera resultar una invasión de aguas saladas u otras perniciosas para el uso agrícola, industrial o doméstico...;

V. Cuando el aprovechamiento de las aguas del subsuelo, en los Distritos Nacionales de Riego o en otras zonas agrícolas, convenga hacerse combinado con el aprovechamiento de las aguas superficiales;

VI. Cuando el abatimiento de los niveles de los mantos acuíferos produzca asentamientos perjudiciales en zonas urbanas que puedan perjudicar la cimentación de edificios, redes de drenaje, etc.;

VII. Cuando la reglamentación sea necesaria para proporcionar y garantizar el servicio público de agua potable a las poblaciones;..."

Las reglamentaciones deberán incluir, <sup>(93)</sup> nos dice el artículo 35, del citado reglamento "...principalmente: Delimitación de la zona vedada;...profundidades de los pozos, en su caso;...diámetro de la bomba; gasto máximo y volúmenes anuales...por obra...y sus superficies-

---

(92). Idem (91).

(93). A efecto de llevar a cabo una reglamentación, se realizarán los estudios tendientes a localizar los acuíferos y determinar su capacidad de explotación, su aportación y extracción máxima anual, su realimentación, etc; Así como la localización y características de los aprovechamientos existentes, usos, etc.

cuando se trate de zonas de riego; padrón de usuarios; normas para la mejor explotación de los acuíferos; normas para la organización. así como las obligaciones de los mismos; y las normas administrativas y legales sobre infracciones, sanciones, etc."

Por último, "Publicada la veda y su reglamentación en el Diario Oficial de la Federación, los usuarios de la aguas del subsuelo, comprendidos dentro de la zona reglamentada, estarán obligados a su cumplimiento."<sup>(94)</sup>

Remitimos al lector al anexo dos, en donde presentamos la reglamentación para el aprovechamiento de las aguas del subsuelo en la zona de veda de la Ciudad de Ramos Arizpe, Coahuila.

**52.C.- DISPOSICIONES RELATIVAS A LAS AGUAS DEL SUBSUELO EN LA LEY FEDERAL DE AGUAS, CONTRARIAS A LO PRECEPTUADO EN NUESTRA CONSTITUCION POLITICA.**

La temática a desarrollar, en este último párrafo, es como sigue: Comparecencia del C. Secretario de Recursos Hidráulicos y el planteamiento para considerar a las aguas del subsuelo dentro de la enumeración de las nacionales; se considera en base al régimen jurídico de aguas, desechar el planteamiento presentado; nuestra posición en cuanto a dichos razonamientos y por último, los artículos contrarios al texto Constitucional.

---

(94). Idem (91), art. 38.

**53.a.- LA INICIATIVA PRESIDENCIAL Y LA NECESIDAD DE CAMBIAR EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS AGUAS DEL SUBSUELO.**

La Ley Federal de Aguas, <sup>(95)</sup> nació de la necesidad de regular en un sólo instrumento jurídico las materias relativas al uso, aprovechamiento y explotación de las aguas de propiedad de la Nación, <sup>(96)</sup> contenidas en diversos ordenamientos, tales como: La Ley de Aguas de Propiedad Nacional, La Ley de Riegos, La Ley Federal de Ingeniería Sanitaria y La Ley de Cooperación para Dotación de Agua Potable a los Municipios. <sup>(97)</sup>

Sin embargo, y pese a que constitucionalmente, las aguas del subsuelo participan de un régimen jurídico diverso del que corresponde a las nacionales (y por lo tanto, deben ser objeto de una especial regulación), las mismas fueron incorporadas a ésta nueva Ley con el carácter de nacionales, contraviniendo así el principio Constitucional de libre alumbramiento y apropiación.

Pero, veamos cual fue el argumento, equívoco, en que se basaron los legisladores para darles tal carácter y de ésta forma pretender cambiar su régimen jurídico en una Ley reglamentaria de la Constitucional: <sup>(98)</sup>

---

(95). Del 30 de diciembre de 1971 (D.O.F., enero 11, 1972).

(96). "Los recursos hidráulicos del país, requieren de una nueva legislación que regule racionalmente el aprovechamiento del agua, para asegurar un desarrollo económico y social más justo." (Exposición de motivos)

(97). Abrogadas al entrar en vigor la misma.

(98). "...se hace necesario un mayor control sobre los mantos subterráneos que requieren de un nuevo tratamiento jurídico fundado en el principio general de la prevalencia de los intereses y usos colectivos del agua, sobre los intereses y usos particu

Presentada que fue la iniciativa presidencial de Ley Federal de Aguas a la consideración del Congreso, concretamente ante la Cámara de Senadores, se consideró necesario citar al C. Secretario de Recursos Hidráulicos a efecto de que informara de los lineamientos generales de la misma. (99) En su comparecencia ante el Senado, (100) se planteó la necesidad de modificar el párrafo quinto del artículo 27 Constitucional, a efecto de incluir, expresamente, a las aguas del subsuelo dentro de la enumeración de las que son de propiedad de la Nación:

--"EL C. SENADOR, CARLOS PEREZ CAMARA: Señor Secretario: ... Hemos recogido algunas opiniones en el sentido de que, aún las aguas del subsuelo, deben pasar a formar parte del patrimonio nacional, y varios senadores estamos de acuerdo con este criterio, porque consideramos de vital importancia para el país el estricto control de las aguas del subsuelo. Sabemos que para lograr un cambio en el régimen jurídico de las aguas del subsuelo, se debe reformar el artículo 27 de nuestra Constitución, lo cual en relación con la iniciativa que comentamos, retrasaría la vigencia de esta importante y necesaria Ley Federal de Aguas. (101)

Los señores Senadores consideramos de mucha valía conocer su criterio al respecto.

--EL C. ING. ROVIROSA WADE: ...el Constituyente, seguramente no--

---

res." (El C. Secretario de Recursos Hidráulicos, Leandro Roviroso Wade, en su comparecencia ante el Senado).

(99). Con base en el artículo 93 Constitucional.

(100). El 7 de diciembre de 1971.

(101). Con ello se pretendía adecuar la Constitución a los lineamientos señalados en la Ley Federal de Aguas y no viceversa, es decir, adecuar esta última con lo preceptuado en la primera; lo cual debería acontecer siempre.

tuvo los suficientes elementos técnicos...para darle la importancia que tienen las aguas subterráneas.<sup>(102)</sup> Tal vez por eso, el párrafo 5o. del artículo 27 de la Constitución habla del libre-alumbramiento...

Actualmente, tenemos 25 mil pozos en operación...aportan 6 mil millones de metros cúbicos de agua al año...de los cuales-- mil millones sirven para el consumo de esta ciudad...

Quiero recalcar con esto, la importancia de las aguas subterráneas y mostrarme categóricamente partidario de una modificación al Párrafo 5o., del Artículo 27 Constitucional; que se considere, como en el caso de todas las otras aguas, que las aguas del subsuelo sean nacionales...

Si pudiéramos modificar ese párrafo, o establecer un mecanismo que le permita a la Federación, regular esos pozos, una vez decretada la ley,<sup>(103)</sup> creo que esta Ley será más justa."<sup>(104)</sup>

Queremos, antes de dar a conocer la respuesta definitiva al anterior planteamiento, presentar una interrogante similar hecha al C. Secretario durante su comparecencia ante la Cámara de Diputados:<sup>(105)</sup>

.. "EL C. DIPUTADO, JESUS LUJAN: ...el artículo 27 constitucional-

- (102). Precisamente por ésta importancia, las aguas del subsuelo participan de un régimen específico en nuestra Constitución, a partir del año de 1945.
- (103). Al parecer el señor Secretario no tenía conocimiento de que dicho "mecanismo" existía ya, a través de la Reglamentación para extraer y aprovechar aguas del subsuelo.
- (104). Ley Federal de Aguas, Secretaría de Recursos Hidráulicos, México, D.F., 197, pp.55-57; el subrayado es nuestro.
- (105). El 26 de diciembre de 1971.

establece que corresponde a la nación la propiedad originaria-- de las aguas y de las tierras,...sero...también establece que-- las aguas del subsuelo, pueden ser libremente alumbradas median-- te obras artificiales y apropiárselas el dueño de la tierra:... Nos parece que esta parte...en el que se reconoce a los partieu-- lares el derecho sobre las aguas subterráneas, no es congruente con el espíritu del mismo artículo, ni con la orientación de la Ley Federal de Aguas. ¿Considera usted necesario que se reforme el artículo 27 Constitucional a efecto de lograr un reparto e-- quitativo de la riqueza pública y cuidar adecuadamente su conser-- su conservación?...

--EL C. ING. ROVIROSA WADE: ...Consideramos de vital importancia-- las aguas subterráneas...se están regando 600,000 Hs. y se es-- tán abasteciendo poblaciones...eso nos ha hecho estar convencio-- dos siempre de la necesidad de que las aguas subterráneas sean-- consideradas, apropiadas o no, libremente alumbradas o no, como de propiedad nacional: <sup>(106)</sup> creemos de espital importancia, o que se modifique el párrafo 5o. del Artículo 27 Constitucional para que haga esa declaratoria, o que se encuentren los elementos de interpretación adecuados, para que en la Ley Federal de Aguas-- se pueda regular las aguas subterráneas. Quiero aprovechar...-- para felicitar...a las Comisiones de Estudios Legislativos...-- que en conjunto estuvieron viendo todos los artículos...para e-- mitir un dictamen, porque encontraron, creo yo, la fórmula <sup>(107)</sup> --

- 
- (106). El C. Secretario las considera como nacionales; nuestra Constitución Política las preceptúa como susceptibles de apropiación.
- (107). ¿Hay que encontrar fórmula o interpretación adecuada, cuando nuestra Constitución autoriza su apropiación?

para que, sin hacer anticonstitucional la Ley, se considere como nacionales a las aguas subterráneas..."<sup>(108)</sup>

**54.º.- LOS ELEMENTOS DE INTERPRETACION ADECUADOS, SE DESECHA EL PLANTEAMIENTO PARA MODIFICAR EL TEXTO CONSTITUCIONAL.**

A continuación presentamos la "fórmula" o "los elementos de interpretación adecuados" y los razonamientos que siguieron a estos; que sirvieron de base a los legisladores para considerar que las aguas— del subsuelo son de propiedad nacional, y con ello desechar el planteamiento presentado en cuanto a la reforma Constitucional.

El dictamen de las Comisiones Unidas de Agua e Irrigación Nacionales y la Segunda Sección de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, fue el siguiente:

"Es de destacarse que en la comparecencia del C. Secretario..., se planteó en forma dubitativa<sup>(109)</sup> la conveniencia de modificar el párrafo quinto del Artículo 27 Constitucional...aceptándose... como materia de estudio, por parte del C. Secretario...y por los señores Senadores. Sobre este particular, la suscritas Comisiones consideran que no es necesario proceder a la reforma del texto constitucional, porque ya éste dice en cuanto a las aguas del subsuelo libremente alumbradas, que el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad na-

(108). Iden (104), pp. 102-103; el subrayado es nuestro.

(109). Se dice: en forma dudosa?

cional. Tal declaración sobre 'al igual que para las demás aguas de propiedad nacional,' hace indudable que son consideradas con este carácter las del subsuelo."<sup>(110)</sup>

Ahora, veamos los "razonamientos" que sirvieron de justificación a la anterior interpretación:

"A nuestro juicio, ello obedece al sistema de constitución del dominio privado sobre tierras y aguas, que establece el artículo 27 Constitucional. Este precepto declara en su primer párrafo que la propiedad de tierras y aguas corresponde originariamente a la Nación, la cual transmite el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. A este fin, el párrafo quinto autoriza la apropiación por libre alumbramiento de las aguas del subsuelo; pero restringe la extracción y utilización cuando, por razones de interés público, el Ejecutivo Federal las reglamente; lo cual también puede acontecer cuando se declaren zonas vedadas;<sup>(111)</sup> en tanto que el párrafo sexto autoriza la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas,<sup>(112)</sup> mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal. Es decir, que el régimen de las aguas es de propiedad nacional y que

---

(110). Citado por CHAVEZ-PADRON Martha., Ley Federal de Aguas, edit. Porrúa, 3a. ed., México, D.F., 1981, pp. 165 y 166. El subrayado es nuestro.

(111). Ciertamente estamos de acuerdo con ésta primera parte, pues tiene a ratificar lo reiterado por nosotros: libre alumbramiento y apropiación por el dueño del terreno. La última parte de estos argumentos afirma, por un lado, que no existe la propiedad privada sobre las aguas, pero, por el otro, que el dominio privado sobre ellas se constituye a través de la concesión. (SIC)

(112). Sólo de las enumeradas como de propiedad nacional, no así las del subsuelo, por mandato Constitucional.

lo reglamentado por los párrafos quinto y sexto en cuanto a las aguas del subsuelo libremente alumbradas t, en cuanto a todas, es el sistema de constitución del dominio privado sobre ellas."(SIC)<sup>(113)</sup>

55.e.- NUESTRA POSICION RESPECTO DE DICHA INTERPRETACION.

Reiteramos, una vez más, nuestra posición respecto del dominio privado sobre las aguas del subsuelo; por lo tanto, es necesario para lograr un cambio en el régimen jurídico de las mismas, proceder a la reforma del artículo 27 Constitucional y no, por el contrario,--- pretender, por medio de "fórmulas" o de "elementos de interpretación," darles el carácter de nacionales. Como ya nos hemos ocupado de dicha interpretación errónea, en un apartado anterior,<sup>(114)</sup> concretémonos a comentar los argumentos que sirvieron de justificación a la misma:

Los mismos adolecen de ciertos errores y contradicciones ya--- que si, por una parte, se reconoce la propiedad o dominio privado sobre las aguas, en concreto de las subterráneas; por el otro, se relaciona dicho régimen privado con el párrafo sexto al señalar que, el uso y aprovechamiento de las aguas es por concesión. Después, se afirma que el régimen de las aguas es de propiedad nacional, pero que lo regula el párrafo quinto, en cuanto al libre alumbramiento de las del subsuelo, constituye el dominio privado. Pero además, nos dicen que la constitución del dominio privado, en cuanto a todas las demás aguas, se reglamenta por el párrafo sexto, es decir, por conce

---

(113). Citado por CHAVEZ-PADRON, Idem (110), p.116.

(114). (Supra, 40.pá.)

sión.

Concretizando, dichos argumentos nos hablan de un régimen de--- propiedad privada sobre aguas, como derivación de la originaria; pero, por el otro, nos dicen que existe un sólo régimen de aguas: el--- de propiedad nacional. Por lo tanto, creemos oportuno a efecto de--- despejar cualquier confusión mencionar lo siguientes:

Vistas las causas, es decir, los acontecimientos económicos, políticos y sociales que llevaron al Constituyente a preceptuar en el texto Constitucional que, corresponde originariamente a la Nación,-- esto es, al Estado la propiedad de aguas y tierras,<sup>(115)</sup> trataremos de determinar, en contra de los argumentos antes citados, que en cuanto a aguas y tierras existe: a).- Una propiedad nacional o pública,-- y b).- Una propiedad privada, que no es sino una derivación de aquella y que constituye un derecho o garantía para la persona, claro,-- con las modalidades o limitaciones establecidas.<sup>(116)</sup>

Veamos, por qué: Además de la declaración genérica (La propiedad de tierras y aguas corresponde originariamente a la Nación) que hace el párrafo lo., del artículo 27 Constitucional; se establece,-- en consecuencia, el derecho de la misma para transmitir y seguir--- transmitiendo el dominio de tierras y aguas a los particulares cons-

---

(115). (Supra, 35.a.)

(116). "...el verdadero alcance del párrafo lo....que no es la negación de la propiedad privada, sino la declaración de carácter general que coloca, en materia de propiedad de tierras y aguas, los derechos de la colectividad sobre los derechos de los individuos..." (MENDIETA Y NUÑEZ Lucio., El Sistema Agrario Constitucional, edit. Porrúa, 4a. ed., México, D.F., 1975, p.28).

tituyendo la propiedad privada. (117) En otras palabras, la propiedad--  
de origen sobre aguas y tierras que corresponde al Estado Mexicano--  
es susceptible de apropiación, de constituir propiedad privada. (118)

Bajo los supuestos anteriores, tanto la entidad estatal, vía su  
poder público, como el particular, tendrán que sujetarse a lo siguien  
te:

(117). Respecto del párrafo que comentamos, nos dice MADRAZO-JORGE.,  
en Constitución Política Comentada, Rectoría y el Instituto--  
de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., 1985, pp.73  
y 74., "...existen no menos de cinco tendencias interpretati-  
vas. Una de ellas, conocida como la teoría patrimonialista,--  
considera que la nación mexicana, al independizarse de España,  
se subrogó en los derechos de propiedad absoluta que tuvo la  
Corona española, derechos que, se dice, le fueron conferidos--  
por la bula Inter Coetera, de Alejandro VI, en 1493.... Otra  
teoría considera que la propiedad originaria...significa la--  
pertenencia del territorio nacional a la entidad estatal, como  
elemento consubstancial e inseparable, de la naturaleza de  
ésta....Una tercera teoría, asimila el dominio eminente a la  
propiedad originaria y consecuentemente considera que en este  
primer párrafo se reconoce la soberanía del Estado para legis  
lar sobre las tierras y aguas.... Alguna otra teoría entiende  
que el primer párrafo...resulta de la combinación de la teo-  
ría de la propiedad-función social y la teoría de los fines--  
del Estado., --por último-- ...la doctrina reconoce en la--  
propiedad originaria...un derecho nuevo y singular; no sólo--  
un dominio eminente, como en el siglo pasado, sino uno más con-  
creto y real que, como dice Felipe Tena Ramírez, puede despla-  
zar a la propiedad privada convirtiéndose en dominiales los bie-  
nes de los particulares, en vía de regreso a su propietario--  
originario que es la nación."

(118). En consecuencia, el párrafo 9o., del mencionado artículo 27--  
establece que, "Sólo los mexicanos por nacimiento o por natu-  
ralización y las sociedades mexicanas tienen derecho para ad-  
quirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesorios...El  
Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros,---  
siempre que convengan...en considerarse como nacionales res-  
pecto de dichos bienes..."

1.- En cuanto Poder Público-Particular: Respetar y hacer que se respete dicha garantía de propiedad, realizando sólo expropiaciones por utilidad pública (20., párrafo); regulando el régimen jurídico general de propiedad e imponiendo sólo las modalidades que dicte el interés público. (párrafo 3o.).

2.- En cuanto Poder Público-Colectividad: Por utilidad pública, por interés público y por beneficio social, realizar expropiaciones, imponer modalidades y regular el aprovechamiento de los elementos naturales, respectivamente.

3.- En cuanto Particular-Poder Público: El derecho de exigir por medios legales e inclusive por vía de amparo, el respeto de su garantía de propiedad.

4.- En cuanto Particular-Colectividad: Disponer y gozar de su propiedad (aguas y tierras) de acuerdo con las limitaciones y modalidades establecidas en las leyes; tomemos como referencias las disposiciones establecidas en el Código Civil y en la Ley Federal de Aguas, ésta en cuanto a las aguas del subsuelo en zonas vedadas o reglamentadas.

De lo anterior se concluye que, el régimen de propiedad privada sobre tierras y aguas está dirigido a satisfacer, en última instancia, el interés de la colectividad. <sup>(119)</sup> Por lo tanto, la facultad de imponer modalidades, de realizar expropiaciones y de regular el aprovechamiento de los elementos naturales, no está en el derecho de propiedad originaria, que sobre tierras y aguas tiene el Estado, sino en la utilidad que reporta a la Colectividad.

---

(119). Al respecto MENDIETA Y NUÑEZ, Idem (116), p.4., nos dice: "Se ven en el artículo 27 Constitucional, una serie de negaciones. No se comprende en dónde está la garantía individual de la propiedad. Esa garantía, no obstante existe; pero con las limitaciones que constituyen deberes para el individuo y que--

Ahora bien, toda vez que se ha establecido que la propiedad--- privada deriva de la originaria que corresponde al Estado; para finalizar, es preciso relacionar el párrafo primero con el quinto, ambos del artículo 27 Constitucional:

Pues bien, el primer apartado de éste párrafo al establecer: <sup>(120)</sup>  
 "Son propiedad de la Nación las aguas..." (haciendo una enumeración amplia y precisa), nos habla de la misma propiedad originaria del párrafo primero, sólo que, por disposición expresa Constitucional <sup>(121)</sup> no puede ser susceptible de apropiación, es decir, de constituir propiedad privada: "En los casos a que se refieren...el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible..." y sólo su uso, explotación y aprovechamiento que deseen hacer las personas podrá realizarse por concesión.

Por consiguiente, las aguas del subsuelo (por disposición expresa, 2a., parte del párrafo quinto) y todas las demás no enumeradas--- anteriormente (última parte del párrafo quinto); son susceptibles de apropiación, es decir, de constituir propiedad privada. (párrafo primero, artículo 27 Constitucional)

#### 56.d.- LA MANIFIESTA INCONSTITUCIONALIDAD.

Hecho el análisis anterior, es necesario, a efecto de concluir el presente estudio, no olvidar que:

---

son, vistas desde otro plano, garantías para la sociedad..."

(120). (Supra, 40.a.a.). No hay que olvidar que el párrafo quinto consta de tres partes.

(121). Párrafo sexto, artículo 27 Constitucional.

"Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno; pero, cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos el Ejecutivo Federal, podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional."<sup>(122)</sup>

Tomando en cuenta los anteriores preceptos Constitucionales,--- procedemos a fijar nuestra atención en los artículos que, sobre aguas del subsuelo, contiene la Ley Federal de Aguas:

Son 21 artículos que, en forma directa, tratan lo relativo a--- las aguas del subsuelo, y son los siguientes: 1o., 2o., 5o., 7o., 9o., 16, 23, 27, 43, 47, 104, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 175, 177, 178, y 182; además existe un capítulo específico, el VIII, denominado: "De las aguas del subsuelo."

De los anteriores artículos, los que proscribieron el presente estudio, es decir, aquellos que contradicen el mandato Constitucional, son los siguientes: Primero, quinto, noveno, vigésimo tercero y vigésimo séptimo.

Veamos, cada uno de ellos:

"ART. 10.- A fin de realizar una distribución equitativa de los recursos hidráulicos y cuidar de su conservación, la presente ley reglamenta las disposiciones, en materia de aguas, de los párrafos quinto y sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas propiedad de la Nación, incluidas aquellas del subsuelo libremente alumbradas mediante obras artificiales, para que se reglamente su extracción, utilización y veda, conforme lo exige el interés público."

---

(122). Parte intermedia del párrafo quinto del artículo 27, Constitución Política Mexicana.

"ART. 5o.- Son aguas de propiedad de la Nación:

---(I a X)---...

XI. Las aguas del subsuelo."

"ART. 9o.- El dominio de la Nación, sobre los bienes a que se refieren los artículos 5o., 6o., 7o., y 8o., es inalienable e imprescriptible."

"ART. 23.- Para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas del subsuelo en zonas vedadas, se requerirá de asignación o concesión, previo permiso para las obras de alumbramiento, conforme a las disposiciones del artículo 7o."

"ART. 27.- Para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas de propiedad nacional que incluyen las del subsuelo, la Secretaría deberá observar el siguiente orden de prelación..."

Para finalizar, transcribimos la siguiente interpretación Jurisdiccional que, directa o indirectamente, confirma el mandato Constitucional y por consiguiente, nuestra posición respecto del estudio presentado:

#### JURISPRUDENCIA.

"AGUAS NACIONALES.- Como el artículo 27 Constitucional, en el párrafo relativo, establece los requisitos que se necesitan para considerar cuáles aguas son las nacionales, es indudable que sólo tienen este carácter las que llenan tales requisitos de excepción, pues las demás son propiedad particular" (123)

"AGUAS NACIONALES. MANANTIALES.- Las aguas de los manantiales que son aprovechadas o que se consumen dentro de un mismo predio, no son nacionales." (124)

---

(123). Tesis Jurisprudencial 70. Apéndice 1917-1975. Tercera Parte, Segunda Sala. p.152.

(124). Tesis Jurisprudencial 71. Apéndice 1917-1975.

"AGUAS NACIONALES.- No basta para que tengan ese carácter el que formen parte de un sistema hidrográfico, de propiedad nacional, sino que es preciso que estén comprendidas en alguno de los casos que especifica el artículo 27 de la Constitución. Así los manantiales que nacen en un terreno de propiedad privada o los pozos artesianos, aunque sus aguas discurren por un río principal que desemboque en el mar, o cruce dos o más Estados, no pueden considerarse nacionales, pues la propiedad de estas aguas se regula por las disposiciones de las leyes civiles, y sólo el aprovechamiento de ellas, cuando su cauce pase de una finca a otra, queda sujeta según el mismo artículo 27, a las disposiciones que dicten los Estados." (125)

"AGUAS NACIONALES, DECLARACION DE.- Si no se han rendido pruebas adecuadas por las partes, para demostrar las circunstancias de hecho en que se encuentran una aguas declaradas nacionales, debe resolverse la controversia en favor del quejoso, en el amparo que pida contra tal declaración, si la autoridad responsable no acreditó que dichas aguas están incluidas en la enumeración que de las aguas de la Nación hace el artículo 27 Constitucional, y el quejoso comprueba debidamente la propiedad de los terrenos en que existen; y la protección constitucional únicamente debe concederse, porque no se llegó a demostrar que las aguas cuestionadas sean de propiedad de la Nación." (126)

"AGUAS NACIONALES.- Cuando en virtud de un juicio pericial, queda establecido que las corrientes que proceden de uno o varios manantiales no pueden afluir a algún río o arroyo, y el único argumento que ha tenido la Secretaría de Agricultura para declararlas de propiedad nacional, ha sido que esas aguas forman parte de la corriente de determinado río o arroyo, tal declaración viola las garantías consignadas en los artículos 14 y 16 constitucionales, por no existir los requisitos que señala el artículo 27, también constitucional, para poder declarar que las aguas son de propiedad nacional." (127)

---

(125). Tesis Relacionada, Quinta Época: tomo XXXV, p.1,340.- H. Ayuntamiento del Distrito de Apaseo, Gto.

(126). Tesis Relacionada, Quinta Época: tomo XLIX, p.2,012.- Eseección de Buch María.

(127). Tesis Relacionada, Quinta Época: tomo XXXIII, p.876.- Ballesteros Pliego José.

(((( CONCLUSION ))))

Es regla obligada en escritos de esta naturaleza, presentar a manera de conclusión los aspectos más relevantes del objeto materia de estudio presentado.

Por eso, lo que aquí se presenta no es sino un extracto de lo expuesto o, en su caso, reflexiones inherentes al mismo a manera de síntesis:

La Constitución Política Mexicana de 1917, establece en principio la propiedad originaria de tierras y aguas a favor de la entidad estatal; pero también, que dicha propiedad puede transmitirse a favor de cada uno de sus miembros y constituir propiedad privada.

Ahora bien, respecto de las aguas, el párrafo quinto enumera aquellas que no pueden salir del dominio público, es decir, las que no pueden ser susceptibles de constituir propiedad privada; así mismo establece, por exclusión a ellas, que todas las demás (entre éstas las del subsuelo) forman parte de la propiedad por las que atraviesan o en que se encuentren sus depósitos, estableciendo la competencia de cada una de las entidades federativas respecto de las mismas: De esta manera, dada la importancia y características naturales de las aguas del subsuelo en relación a la escasa o nula infraestructura hidráulica para abastecimiento de agua por parte del poder público a ciudades, pueblos, comunidades, etc. en lo que respecta al uso doméstico, al incipiente uso industrial y sobre todo para el riego agrícola; que el Constituyente consideró conveniente dejar al libre albedrío del particular la apertura de pozos y la apropiación de las aguas del subsuelo. Hoy en día es necesario preguntarse hasta qué punto el abastecimiento de aguas para dichos fines a quedado satisficha, sobre todo fuera de las grandes ciudades.

Bien, la reforma de 1945 al párrafo quinto del artículo 27 constitucional, establece disposiciones específicas sobre aguas del subsuelo tendientes a controlar su uso y evitar las consecuencias de su explotación irracional; de nueva cuenta dichas disposiciones constitucionales, autorizan al propietario del terreno en que encuentren a apropiarse de dichas aguas, no obstante que se establece que el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y establecer vedas por interés público. En consecuencia, el régimen jurídico de las aguas del subsuelo no varía, se mantiene en la esfera del derecho civil, no obstante que al momento de entrar en vigor una veda se establece la competencia federal. Esta competencia, bajo el su-

puesto constitucional de proteger el interés público, es respecto a las aguas del subsuelo en zonas vedadas; ya que en cuanto a las demás subsiste el libre alumbramiento y apropiación de las aguas del subsuelo y por ende la competencia estatal o local.

Estos principios constitucionales se plasmaron en la legislación secundaria sobre aguas del subsuelo del año de 1947 y del año de 1956 y, en consecuencia, en el Reglamento de esta última del mismo año.

Ahora bien, se considera necesario en 1971 regular en un nuevo ordenamiento jurídico, lo concerniente a las aguas de propiedad nacional; sin embargo, la iniciativa presidencial de Ley Federal de Aguas contempla, dentro de las nacionales, a las aguas del subsuelo; ello hace necesario que los legisladores (no obstante el planteamiento presentado para que se modificara el régimen jurídico de las aguas del subsuelo por reforma constitucional), busquen "elementos de interpretación adecuados" que les permitan considerar a dichas aguas como nacionales.

Pues bien, debido a la errónea interpretación legislativa la Ley Federal de Aguas contiene disposiciones contrarias a lo preceptuado en nuestra Constitución Política, de lo que se desprende que no es posible cambiar el régimen jurídico de las aguas del subsuelo en una ley reglamentaria de la Constitucional; y sobre todo que no es posible adecuar una interpretación, para no contrariar una iniciativa presidencial, cuando nuestra Constitución expresamente establece la apropiación por libre alumbramiento de las aguas del subsuelo.

Reiteramos, una vez más, nuestra posición respecto del dominio privado sobre las aguas del subsuelo; por lo tanto, es necesario para lograr un cambio en el régimen jurídico de las mismas, proceder a la reforma del artículo 27 Constitucional y no, por el contrario, pretender por medio de "formulas" o de "elementos de interpretación" darles el carácter de nacionales. Por consiguiente, las aguas del subsuelo (por disposición expresa, 2a., parte del párrafo quinto) y todas las demás no enumeradas anteriormente (última parte del párrafo quinto); son susceptibles de apropiación, es decir, de constituir propiedad privada. (párrafo primero, artículo 27 Constitucional).



## ( ANEXO 1 )

DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE VEDA PARA EL ALUMBRAMIENTO  
DE AGUAS DEL SUBSUELO EN LA ZONA CONOCIDA COMO VALLE DE  
TOLUCA, DEL ESTADO DE MEXICO (+)

Al margen un sello con el Escudo Nacional que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Presidencia de la República.

GUSTAVO DIAZ ORDAZ, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que en uso de las facultades que al Ejecutivo de la Unión confiere los artículos 30., 10, 11, 12 y relativos de la Ley Reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 Constitucional en materia de Aguas del Subsuelo, y

## CONSIDERANDO

Que en la zona conocida con el nombre de Valle de Toluca, localizada en el Estado de México, se viene incrementando el alumbramiento de las aguas del subsuelo.

Que de los estudios realizados, se concluye que dichos alumbramientos se han venido efectuando en forma desordenada y en algunos casos se han hecho obras muy próximas unas de otras y que de continuar realizándose en esta forma, se corre el riesgo de afectar los aprovechamientos existentes así como de sobre pasar la capacidad explotable en los acuíferos, lo que redundaría en perjuicio de la economía regional y nacional cuya conservación y protección es de interés público.

Que con el objeto de evitar que continúen extrayendo en forma desorganizada aguas subterráneas en la zona y de prevenir los perjuicios indicados, así como para procurar la conservación de los acuíferos en condiciones de explotación racional y controlar las extracciones de los alumbramientos existentes y los que en el futuro se realicen, he dispuesto expedir el siguiente.

---

(+). (D.O.F., septiembre 23, 1965).

## DECRETO

ARTICULO PRIMERO.- Se establece veda por tiempo indefinido para el alumbramiento de aguas del subsuelo en la zona conocida como Valle de Toluca, del Estado de México, cuya extensión y límites geopolíticos comprende según plano oficial No. H.P.P. (155) la totalidad de los municipios de: Almoloya de Juárez, Temoaya, Jilotzingo, Toluca, Lerma, Cooyocaco, San Mateo Atenco, Metepec, Zinasantepac, Calimaya, Mexicalcingo, Chapultepec, Capulhuac de Mirafuentes, Jalatlaca, Santa Cruz Atizacán, Almoloya del Río, San Antonio la Isla, Santa María Rayón, San Mateo Texcalyacac, Tianguistenco, Tenango del Valle y Joquicingo, y parte de los Municipios de: Iturbide, Santa Ana Jilotzingo, San Francisco Xonacatlán, Naucalpan de Juárez, Huixquilucan de Degollado, del Estado de México, desde el punto común de límites geopolíticos de los municipios de Temoaya, Jiquipileo e Iturbide, del Estado de México y límites de la zona de veda de la Cuenca o Valle de México, según Decreto Presidencial del 21 de julio de 1954, publicado en el "Diario Oficial" de la Federación de 19 de agosto de 1954, siguiendo al Sureste por límites fijados para la misma veda de la Cuenca del Valle de México, hasta el punto común de concurrencia de los límites geopolíticos de los Municipios de Cooyocaco, Tianguistenco, del Estado de México y la veda multiestada.

ARTICULO SEGUNDO.- La veda a que se refiere el artículo anterior, queda comprendida en la tercera clasificación del artículo once del Reglamento de la Ley Reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 Constitucional en materia de aguas del subsuelo.

ARTICULO TERCERO.- Excepto cuando se trate de alumbramiento de aguas para usos domésticos, desde la vigencia de este Decreto, nadie podrá extraer aguas del subsuelo dentro de la zona vedada ni modificar los aprovechamientos existentes sin previo permiso escrito de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, consecuentemente se requerirá del permiso de que se habla, para terminar las obras iniciadas y no terminadas, y para instalar equipos en las que se carezca de ellos para entrar en vigor la presente veda.

La Secretaría de los Recursos Hidráulicos concederá permiso únicamente en los casos en que de los estudios relativos se advierta que no se causarán los perjuicios que con el establecimiento de la veda tratan de evitarse.

A este efecto, los interesados en extraer aguas del subsuelo dentro de la zona vedada, inclusive las dependencias del Gobierno Federal e instituciones Descentralizadas así como particulares y con-

tratistas, no podrán llevar a cabo alumbramientos sin tener previamente el permiso correspondiente.

ARTICULO CUARTO.- Tanto las obras existentes como las nuevas que se autoricen construir quedarán sujetas a los Reglamentos que dicte la Secretaría de Recursos Hidráulicos para las extracciones de aguas, de acuerdo con los estudios efectuados, en la inteligencia de que los aprovechamientos correspondientes deberán sujetarse esencialmente a las siguientes normas:

a).- Las obras existentes, como las nuevas que se autoricen construir, quedarán sujetas a las disposiciones de la Secretaría de Recursos Hidráulicos para regular y controlar el mejor aprovechamiento de las aguas del subsuelo.

b).- Los permisos para nuevas extracciones serán tramitados ante la Secretaría de Recursos Hidráulicos y se resolverán y controlarán conforme al estudio geohidrológico individual correspondiente.

c).- En caso de autorizarse la obra de alumbramiento como resultado de dicho estudio, los trabajos que al efecto se realicen se sujetarán a los plazos y especificaciones que señale la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

La construcción de la obra con violación de las especificaciones y plazos respectivos, motivará la cancelación del permiso.

d).- Si debido a la extracción del agua del subsuelo se afectan las reservas hidráulicas subterráneas, sobre las extracciones sean mayores que las resumeraciones, la Secretaría de Recursos Hidráulicos procederá, en los términos del artículo 13 de la Ley de la materia, a reqlamentar todos los aprovechamientos existentes.

ARTICULO QUINTO.- Desde la vigencia de este Decreto los aprovechamientos existentes en la zona de veda del valle de Toluca, no podrán ser cambiados de uso ni ser aumentados en sus gastos de extracción, ni cambiar de capacidad los equipos de bombeo que vengán utilizando sin previo permiso escrito de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

ARTICULO SEXTO.- A partir de la vigencia del presente Decreto, los propietarios de las obras de alumbramiento de aguas del subsuelo existentes en la zona vedada, dispondrán de un plazo de noventa días para registrar sus aprovechamientos ante la Secretaría de Recursos Hidráulicos, manifestando las características de las obras, equipo de bombeo, uso de las aguas y, si se utiliza en riego, la superficie beneficiada.

## TRANSITORIOS

UNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente—  
de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación."

## ( A N E X O 2 )

REGLAMENTACION PARA EL APROVECHAMIENTO DE LAS AGUAS DEL SUBSUELO EN  
 LA ZONA DE VEDA DE LA CIUDAD DE RAMOS ARIZPE, COAH., ESTABLECIDA  
 POR DECRETO PRESIDENCIAL DEL 12 DE SEPTIEMBRE DE 1951 Y PUBLI-  
 CADO EN EL D.O.F. EL 8 DE OCTUBRE DEL MISMO AÑO. (+)

"ARTICULO PRIMERO.- Esta reglamento se funda en los artículos--  
 10., 30., 12, 13, 14, 15, 21, y 22 de la Ley Reglamentaria del párra-  
 fo 5o. del artículo 27 Constitucional en materia de aguas del subsue-  
 lo y 9o. a 18 y 20 a 38 y demás relativos de su Reglamento, y tiene-  
 por objeto evitar el agotamiento de los acuíferos y mejorar el apro-  
 vechamiento de las aguas de la zona vedada.

ARTICULO SEGUNDO.- De acuerdo con el decreto de veda, nadie po-  
 drá efectuar obras de alumbramiento sin previo permiso del Ejecutivo.  
 expedido por conducto de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, excep-  
 to cuando se trate de pozos de agua para usos domésticos. Los permisos  
 de alumbramiento se concederán, cuando de los estudios correspon-  
 dientes se deduzca que no se causarán perjuicios a los usuarios que-  
 figuran en este Reglamento.

ARTICULO TERCERO.- Cuando se inutilicen pozos o los equipos de-  
 bombeo, la Secretaría de Recursos Hidráulicos resolverá sobre la re-  
 construcción del pozo o la reposición del equipo inutilizado, en los  
 términos de los artículos 28, 29 y 30 del Reglamento de la ley rela-  
 tiva, para que dicho aprovechamiento subsista en las mismas condicio-  
 nes del anterior.

ARTICULO CUARTO.- Los pozos autorizados que figuran en el cuadro  
 inserto, se operarán de acuerdo con los derechos siguientes: (+)

---

(+). (D.O.F., abril 4, 1960)

(+). Sólo hacemos referencia a 7 de los 78 pozos reglamentados.

Pozo No.	Propietarios	Usos	Cultivos	Módulo Resarto	Sup. Ha.	Vol. anual de extracción M <sup>3</sup>	Observaciones
1.	Gabriel Flores Gómez...	Riego	Diversos	1.20	6.6975	80 370	
2.	José María Morales.....						Agotado
	LLPF. CC. N.M. Est. Ramos Arizpe.....	U. Ind.				31 536	
25.	Nicolás Saucedo del Bosque.....	Riego	Diversos	1.20	22.0000	264 000	Repuesto
30.	Agrícola de Guanajuato, S.R.L.....						El gasto de este pozo--- riega la Sup. fijada en el pozo No. 24.
46.	Pueblo de Ramos Arizpe.....	U.P.D.				315 360	
55.	Ayuntamiento de Ramos Arizpe.....	Riego	Diversos	1.20	117.2232	1 406 678	
					<u>1 011.0574</u>	<u>12 568 990</u>	

ARTICULO QUINTO.- Los pozos 55 y 56, perforados y equipados por la Secretaría de Recursos Hidráulicos y entregados al H. Ayuntamiento, según acta de fecha 17 de junio de 1957, se destinarán exclusivamente para el riego de solares de Ramos Arizpe que carecen de pozos y que anteriormente se beneficiaban con aguas de los manantiales de Guanajuato. Estos aprovechamientos se verificarán mediante el pago de cuotas que fije el Ayuntamiento de Ramos Arizpe y asruebe el Gobierno del Estado.

ARTICULO SEXTO.- Los usuarios del cuadro que fijuran en el artículo cuarto, podrán aprovechar sus volúmenes de acuerdo con los derechos que fija el presente Reglamento, en el tiempo y momento que convenga a sus cultivos. Si se notara un abatimiento en los niveles de los pozos, que signifique un peligro de agotamiento del o los acuíferos por el riego de los cultivos en la misma época, las extracciones se reducirán proporcionalmente para todos los usuarios de acuerdo con las observaciones y dictámenes de los técnicos de la Secretaría.

ARTICULO SEPTIMO.- La Agencia de la Secretaría en Saltillo llevará a cabo observaciones periódicas y sondeos para determinar el nivel de los acuíferos, cuando lo estime conveniente para controlar las extracciones reglamentarias.

ARTICULO OCTAVO.- Las aguas extraídas por los usuarios que figuran en el cuadro del artículo cuarto, ya citado, se utilizarán para el riego de terrenos de su propiedad; no pudiendo, consecuentemente, venderse, cederse o cambiarse por productos.

ARTICULO NOVENO.- La aplicación de este Reglamento quedará a cargo de una Junta de aguas, cuyos directivos se elegirán en asamblea general de usuarios, incluyendo el representante del Ayuntamiento de Ramos Arizpe...una vez que se otorgue la aprobación de la Secretaría...y durarán en su cargo dos años consecutivos...en la inteligencia que la Secretaría de Recursos Hidráulicos tendrá a su cargo tanto la vigilancia de la zona vedada, como de la aplicación del de este Reglamento.

ARTICULO DECIMO.- Las autorizaciones de nuevas perforaciones o aprovechamientos se tramitarán de acuerdo con lo dispuesto por la Ley Reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27 Constitucional en materia de Aguas del Subsuelo y su Reglamento y de conformidad con lo que dispone el artículo 2o. del presente Reglamento. Estos aprovechamientos se adicionarán al Cuadro de Usuarios que figura en el artículo 4o. de este propio Reglamento con el fin de que se les considere como usuarios.

ARTICULO DECIMO PRIMERO.- La infracción a lo estipulado en el artículo 8o. será sancionada con una multa de \$5,000.00; y si reincide, con la clausura del pozo.

ARTICULO DECIMO SEGUNDO.- Las violaciones a las disposiciones de la Ley Reglamentaria del párrafo 5o. del artículo 27 Constitucional de aguas del subsuelo, se castigarán administrativamente como lo establece los incisos I, II y III del artículo 20 de la propia ley y los artículos 59 a 64 de su Reglamento.

ARTICULO DECIMO TERCERO.- Por ser preferente el abastecimiento de aguas para usos públicos y domésticos de la población de Ramos Arizpe, Coah., en el caso de que el pozo No. 46 construído para esos fines, no satisfaga las necesidades de la población, la Secretaría señalará el pozo o los pozos dentro de la zona vedada que deban proporcionar provisionalmente ese servicio y mediante la indemnización correspondiente."

(((( BIBLIOGRAFIA ))))

- ACOSTA-ROWERO Miguel y GONGORA-PIMENTEL G. David., Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Legislación, Jurisprudencia,-- Doctrina, edit. Porrúa, 2a. ed., México, D.F., 1984.
- ACOSTA-ROWERO Miguel., Teoría General del Derecho Administrativo, edit. Porrúa, 4a. ed., México, D.F., 1981.  
7a. ed., México, D.F., 1986.  
8a. ed., México, D.F., 1988.
- ANDRADE-SANCHEZ Eduardo., en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Comentada, Rectoría y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., 1985.
- BURGOA-ORIHUELA Ignacio., Derecho Constitucional Mexicano, edit. Porrúa, 6a. ed., México, D.F., 1985.  
El Estado, edit. Porrúa, México, D.F., 1970.  
Las Garantías Individuales, edit. Porrúa, 21a. ed., México, D.F., -19\_\_.
- CORTES-LETICIA., El Equilibrio Ecológico, Secretaría de Educación Pública, México, D.F., 1989.
- CORTIÑAS-PELAEZ León, en estudio preliminar a la obra de GUERRERO-ROZCO Omar., La teoría de la Administración Pública, edit. Harla, México, D.F., 1986.  
Poder Ejecutivo y Función Jurisdiccional, Instituto Nacional de Administración Pública, España, 19\_\_.
- GRAVEZ-PADRON Martha., Ley Federal de Aguas, edit. Porrúa, 3a. ed., -México, D.F., 1981.
- DE LA CUEVA-MARIO., La Idea del Estado, Dirección General de Publicaciones, UNAM, México, D.F., 1975.
- DELGADILLO-GUTIERREZ L. Humberto., Elementos de Derecho Administrativo, edit. Litusa, México, D.F., 1986.
- EWELNS-VICTOR., Saneamiento Urbano y Rural, edit. Interamericana, México, D.F., 1948.

PAYA-VIESCA Jacinto., Administración Pública Federal, edit. Porrúa,- México, D.F., 1979.

PESQUET-ALBERTO., El mundo Físico y la Vida, edit. Kapelusz, Buenos-Aires, Argentina, 1976.

PRAGA-GABINO., Derecho Administrativo, edit. Porrúa, 25a. ed., México, D.F., 1985.

GUTIERREZ-RAMIREZ M. Beatriz., El Régimen Legal de los Bienes Objeto de la Ley Federal de Aguas, UNAM, División de Ciencias Jurídicas,--- ENEP-ACATLAN, 1989.

GREEN-IVAN., El Agua Nuestro Recurso Natural más Valioso, edit. Diana, la. Traducción al Español, México, D.F., 1967.

KAIL-CURRY Lindahl., Conservar para Sobrevivir, edit. Diana, la. Traducción al Español, México, D.F., 1974.

MADRAZO-JORGE., en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Comentada, Rectoría y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., 1985.

MARTINEZ-SILVA Mario y otros., Diccionario de Política y Administración Pública, Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, D.F., 19\_\_.

MENDIETA Y NUÑEZ Lucio., El Sistema Agrario Constitucional, edit. Porrúa, 4a. ed., México, D.F., 1975.

PEREZ-DE LEON Enrique., Notas de Derecho Constitucional y Administrativo, edit. \_\_\_\_\_, 5a. ed., México, D.F., 1982.

QUINTANA-CARLOS Francisco., en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Comentada, Rectoría y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., 1985.

RODRIGUEZ-LOZANO Amador., en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Comentada, Rectoría y el Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, D.F., 1985.

ROUAIK-PASTOR., Génesis de los Artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, 2a. ed., México, D.F., 1959.

RUIZ-MASSIEU Mario., Temas de Derecho Agrario Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2a. ed., México, D.F., 1988.

SALAS-BLAS Octavio., Explotación de las Aguas del Subsuelo en México, UNAM, División de Ciencias Jurídicas, ENEP-ACATLAN, 1989.

SANDOVAL-RAFAEL., Metodología de la Planeación en el Campo del Agua-Potable y Alcantarillado, Revista: Ingeniería Hidráulica en México, - No. 2, Vol. XXXIV, 1970.

SECRETARIA DE RECURSOS HIDRAULICOS., Ley Federal de Aguas, México, D. F., 197 .

SERRA-ROJAS Andrés., Ciencia Política, edit. Porrúa, 8a. ed., México, D.F., 1985.

Derecho Administrativo, edit. Porrúa, 10a. ed., México, D.F., 1981.

VIZCAINO-MURRAY Francisco., La Contaminación en México, edit. Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1975.

(((( LEGISLACION ))))

CONSTITUCION POLITICA MEXICANA DE 1917.

Código Civil para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal. (D.O.F., marzo 26, 1928); en vigor a partir del 1o. de octubre de 1932.

Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal. (D.O.F., agosto-14, 1931); en vigor a partir del 17 de septiembre de 1931.

Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo del 30 de diciembre de 1947. (D.O.-F., enero 3, 1948).

Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo del 29 de diciembre de 1956. (D.O.-F., diciembre 31, 1956)

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del 22 de diciembre de 1967. (D.O.F., enero 28, 1988)

Ley para el Control, por parte del gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal del 29 de diciembre de 1970. (D.O.F., diciembre 31, 1970)

Ley Federal de Aguas del 30 de diciembre de 1971. (D.O.F., enero 11, 1972)

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 22 de diciembre de 1976. (D.O.F., diciembre 29, 1976)

Ley General de Bienes Nacionales del 22 de diciembre de 1981. (D.O.F., enero 8, 1982)

Ley de Planeación del 29 de diciembre de 1982. (D.O.F., enero 5, 1983)

Ley de Hacienda del Distrito Federal del 31 de diciembre de 1982.

Ley Federal del Mar del 18 de diciembre de 1985. (D.O.F., enero 8, 1986)

(((( REGLAMENTOS ))))

Reglamento de la Ley de fecha 29 de diciembre de 1956, en materia de Aguas del Subsuelo, del 30 de diciembre de 1957. (D.O.F., febrero 27, 1958).

Reglamento para la Prevención y Control de la Contaminación de Aguas del 28 de marzo de 1973. (D.O.F., marzo 29, 1973).

Reglamento Interior de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos del 7 de abril de 1989. (D.O.F., abril 10, 1989).

Reglamento de Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal del 5 de enero de 1990. (D.O.F., enero 25, 1990).

(((( OTRAS FUENTES ))))

Decreto que reforma el párrafo quinto del artículo 27 Constitucional del 15 de enero de 1945. (D.O.F., abril 21, 1945).

Decreto que modifica el artículo 27 Constitucional del 6 de enero de 1960. (D.O.F., enero 20, 1960).

Decreto mediante el cual se crea la Comisión Nacional del Agua del 13 de enero de 1989. (D.O.F., enero 16, 1989).

