

## EL ARTÍCULO 27 EN MATERIA DE AGUAS\*

### I. DELIMITACIÓN CONCEPTUAL

Central en el estudio del régimen constitucional de las aguas es el texto del extenso artículo 27 de nuestra carta magna. Un análisis oportuno de su contenido y significado comienza por una precisión de tipo conceptual. El término *aguas* que aparece en este artículo debe entenderse con relación a dos expresiones diferentes que se utilizan, entre otros, para efectos doctrinales: las aguas continentales por un lado, y las aguas marinas por el otro. Las primeras comprenden tanto las aguas superficiales como las del subsuelo que se encuentran en la parte continental del territorio nacional. Las segundas abarcan las aguas en zonas marinas que forman parte del territorio nacional y las que se encuentran en zonas marinas donde la nación ejerce derechos de soberanía, jurisdicciones y otros derechos.

Desde el punto de vista doctrinal, ambas categorías conceptuales han sido analizadas por diversas disciplinas jurídicas según su objeto de estudio. Por lo que respecta a las aguas continentales, una de las más importantes por tradición ha sido el *derecho administrativo*, cuya gran aportación científico-jurídica radica en discutir el régimen patrimonial de las aguas como bienes del dominio público de la Federación (y por ello, sujetos a un régimen de derecho público), así como la de revisar los actos jurídicos que existen entre la administración pública y los particulares respecto a su explotación, uso, aprovechamiento, distribución, etcétera.<sup>1</sup>

---

\* Publicado en *Derechos del Pueblo Mexicano: México a través de sus Constituciones*, 9a. ed., México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados-Suprema Corte de Justicia de la Nación-Senado de la República-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Nacional Electoral-Comisión Nacional de los Derechos Humanos, vol. VII, sección tercera, Edición Conmemorativa Centenario de la Constitución de 1917, 2016.

<sup>1</sup> Algunos ejemplos sobre esto lo constituyen Gabino, Fraga, *Derecho administrativo*, 22a. ed., México, Porrúa, 1982, pp. 364-367; Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, 3a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 374 y ss.

De la rama jurídico-administrativa se han desprendido otras disciplinas que adoptan nuevos enfoques para explicar el tema que aquí analizamos. De manera muy significativa, y en primer término, mencionamos al *derecho ambiental*, que trata a las aguas generalmente como un elemento o recurso natural vital para la subsistencia del ser humano y demás seres vivos que cohabitan con él en este planeta. Es por lo anterior que esta disciplina hace énfasis en la necesidad de proteger a las aguas bajo criterios de regulación en cuanto a su cantidad (uso racional) y en cuanto a su calidad (mantenimiento de las condiciones naturales) y cuya contaminación y deterioro debe asimismo prevenirse y controlarse.<sup>2</sup> En segundo lugar, aludimos al *derecho de aguas*, también considerado un desprendimiento del derecho administrativo y que transita de la mano con el derecho ambiental. Se refiere a las aguas continentales como “un recurso unitario, que se renueva a través del ciclo hidrológico” y que desde el punto de vista normativo, “regula con eficiencia y equidad la distribución, aprovechamiento, control y preservación del agua continental, en equilibrio con los ecosistemas basándose en un desarrollo integral y sustentable”.<sup>3</sup>

Otra disciplina que aporta nuevas formas de pensar, entender y, en todo caso, establecer el objeto de estudio y regulación de las aguas continentales, es el denominado *derecho de los energéticos*, al que le interesa su uso y aprovechamiento como elementos básicos en la generación de energía, como ha sido a través de las hidroeléctricas.<sup>4</sup> La hidroelectricidad es parte del estudio del derecho energético por su enorme aportación a la generación de energía sin que por ello se hayan dejado de puntualizar las consecuencias ambientales negativas de su desarrollo (tanto en los seres humanos, en otros seres vivos, y en los ecosistemas en general) por la

---

<sup>2</sup> Al respecto, véase lo señalado en Brañes, Raúl, *Manual de derecho ambiental mexicano*, 2a. ed., México, Fundación Mexicana para la Educación Ambiental-Fondo de Cultura Económica, 2000, pp. 399 y ss.; Nava Escudero, César, *Estudios ambientales*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 287 y ss.

<sup>3</sup> Farías, Urbano, *Derecho mexicano de aguas nacionales*, México, Porrúa, 1993, pp. 10 y 11.

<sup>4</sup> Nava Negrete, Alfonso, “Derecho de los energéticos”, en Fernández Ruiz, Jorge (coord.), *Derecho administrativo. Memoria del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 143-146.

construcción de presas y el estancamiento de las aguas.<sup>5</sup> El crecimiento de la extracción de hidrocarburos a través de una técnica conocida como fracturación hidráulica (en inglés, *fracking*) la cual requiere de cantidades considerables de agua, pone de relieve la importancia de binomio jurídico energía-agua. Lamentablemente, los países que han optado por impulsar esta actividad, como es el caso reciente de México, han minimizado los costosísimos y enormes impactos ambientales que de ella se derivan tanto en la sociedad como en la naturaleza,<sup>6</sup> lo que se contrapone a los esfuerzos que la comunidad internacional realiza para enfrentar los problemas ambientales, particularmente por lo que corresponde al cambio climático.

Algo semejante ocurre con las aguas marinas, ya que son diversas las disciplinas jurídicas que desde enfoques distintos estudian su significado y alcances, según lo que establece el artículo 27 constitucional. Por tradición, ha sido el *derecho internacional* el que se ha ocupado de esto. Dentro de esta rama jurídica se ubica lo que en algún momento llegó a denominarse el *derecho internacional de los espacios marítimos* o propiamente *derecho internacional del mar*.<sup>7</sup> Si bien esta última expresión tuvo cierto predominio en el pasado,<sup>8</sup> desde hace algunas décadas se hace referencia al *derecho del mar*, expresión también válida en el contexto internacional de las naciones y que ha sido considerada una rama del

---

<sup>5</sup> Alertaba la doctrina jurídica sobre esto desde hace ya algunos años. Véase Martín Mateo, Ramón, *Nuevo derecho energético*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1982, p. 357.

<sup>6</sup> Aunque no es una tendencia generalizada, algunos países han comenzado a prohibir en sus territorios el uso de esta técnica por razones de tipo ambiental. Por ejemplo, en la Unión Europea tales Estados miembros como Francia, Bulgaria e Italia han llevado a cabo medidas jurídicas en este sentido. No así Reino Unido y Polonia, países que defienden e impulsan el *fracking*. Más detalles en Sáenz Arana, Juan Diego, “La fracturación hidráulica en la Unión Europea: estado de la cuestión”, *Documento Marco*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Gobierno de España, Boletín electrónico, núm. 18, 3 de noviembre de 2014, disponible en [www.ieee.es](http://www.ieee.es)

<sup>7</sup> Sepúlveda, César, *Derecho internacional*, 20a. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 463 y ss.

<sup>8</sup> Véase Székely, Alberto, comentarios al artículo de Vargas, Jorge A., “Terminología sobre el derecho del mar”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XIII, núm. 39, septiembre-diciembre de 1980, disponible en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/boletin/cont/39/bib/bib26.pdf>.

derecho internacional público.<sup>9</sup> Bajo la égida de dicha rama jurídica los especialistas en la materia han logrado en mucho determinar la evolución histórica de la regulación sobre el mar y a su vez distinguir el derecho del mar tradicional del “nuevo” derecho del mar cuyo ajeño punto de partida se estima hacia la década de los cuarenta del siglo pasado.<sup>10</sup> El derecho del mar de nuestros días nos ha permitido comprender la regulación tanto de aquellas aguas en zonas marinas (incluso las zonas marinas *terrestres*)<sup>11</sup> sujetas a la jurisdicción nacional de los Estados, así como de las que se encuentran dentro de un régimen de jurisdicción internacional.<sup>12</sup>

Otras ramas jurídicas que también se han ocupado de estas zonas aunque se trate más bien de desprendimientos del derecho administrativo incluyen al *derecho marítimo*<sup>13</sup> que se ha definido como un conjunto de acontecimientos, construcciones ideales o instituciones jurídicas en conexión con el mar o con los espacios marítimos,<sup>14</sup> así como al *derecho pesquero* cuyo objeto de estudio radica en el régimen de propiedad que corresponde a las especies hidrobiológicas así como en el elemento agua en donde éstas viven sin menoscabo de la importancia de los instrumentos materiales y técnicos que se emplean para el desarrollo de la actividad pesquera.<sup>15</sup>

Así, se infiere de lo señalado con antelación que para el análisis del artículo 27 constitucional en materia de aguas se debe distinguir entre

---

<sup>9</sup> Véase Székely, Alberto, *Derecho del mar*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, p. 7.

<sup>10</sup> Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, *Temas selectos de derecho internacional*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, pp. 354 y 355; *id.*, *Derecho del mar*, México, McGraw Hill-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1997, p. 5; Székely, Alberto, *ibidem*, p. 15.

<sup>11</sup> Como se verá más adelante, las zonas marinas se refieren de manera genérica tanto a espacios de aguas que se encuentran en esas zonas (como el mar territorial) como a los espacios terrestres subyacentes a las aguas marinas (como el lecho o subsuelo marinos).

<sup>12</sup> Székely, Alberto, *Derecho del mar*, *cit.*, p. 8.

<sup>13</sup> Al parecer, el primer texto que en forma de libro aparece en México ocurre hacia finales de la década de los sesenta del siglo pasado: Cervantes Ahumada, Raúl, *Derecho marítimo*, México, Herrero, 1970.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 6; Salgado y Salgado, José Eusebio, “Derecho marítimo”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. D-H, 2000, p. 1194.

<sup>15</sup> Barragán, José, “Derecho pesquero”, *Diccionario jurídico mexicano*, 8a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. D-H, 1995, p. 1025.

las que son continentales y las que son marinas. Si bien la Constitución no hace una diferenciación expresa de estos dos conceptos y por lo tanto *ubi lex non distinguit, nec nos distinguere debemus*,<sup>16</sup> enfatizamos que esta división ha sido reconocida por una parte importante de la doctrina mexicana y es ideal para fines didácticos en la comprensión del texto constitucional aludido. Aún más, esta distinción se adopta comúnmente para cuestiones técnicas y de regulación normativa,<sup>17</sup> lo que sucede claramente en nuestro país.

Dicho lo anterior, si pretendemos que el análisis de cada una de estas categorías conceptuales (o ambas) sea integral y de actualidad, es indispensable adoptar un enfoque tanto patrimonial como ambiental, puesto que es esto lo que esencialmente las caracteriza. Lo anterior, como resultado no sólo de una lectura cuidadosa del texto del artículo citado, sino del hecho contundente de que las leyes más importantes que han emanado o que tienen su fundamento constitucional en dicho precepto, son leyes patrimoniales y/o ambientales.

## II. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL: DEL TEXTO ORIGINAL AL TEXTO VIGENTE

Partiendo de la idea de que el artículo 27 constitucional recoge dos conceptos distintos (aunque íntimamente vinculados entre sí: el de aguas continentales y el de aguas marinas), es necesario aclarar que no todo el texto de este precepto está relacionado con las aguas. En efecto, se regulan otros bienes nacionales —como los minerales o los hidrocarburos, entre otros— así como lo relativo al régimen patrimonial de las tierras, los cuales no forman parte del análisis que aquí se realiza.

Para las aguas continentales interesa referirnos principalmente a los párrafos primero, tercero, quinto y sexto, y para las aguas marinas a los párrafos quinto, sexto y noveno en relación con los párrafos primero, tercero y cuarto del artículo en cuestión. Es claro que aun dentro del texto de cada uno de estos párrafos mencionados, se debe identificar la parte que corresponde a las aguas, ya sean continentales y/o marinas, debido

<sup>16</sup> Principio general del derecho que se significa que cuando la ley no distingue, nosotros no debemos distinguir.

<sup>17</sup> Así se señala, por ejemplo, en Arenas Muñoz, José Antonio, *Diccionario técnico y jurídico del medio ambiente*, Madrid, McGraw Hill, 2000, p. 39.

a que en algunos de ellos se hace referencia a otros recursos naturales. El párrafo décimo y sus diversas fracciones relativas a las prescripciones sobre la capacidad para adquirir el dominio de las aguas de la nación, tiene relevancia para nuestra materia, pero ésta no será objeto central de análisis en el presente trabajo.

Ahora bien, hay que aclarar que el estudio constitucional de las aguas continentales y marinas no se agota en los párrafos del artículo 27 arriba mencionados. Es necesario acudir a otros preceptos que forman parte fundamental del marco constitucional de las aguas en su totalidad, como es el caso para las aguas continentales, por ejemplo, del artículo 73, fracción XVII (relativo a las facultades que tiene el Congreso de la Unión para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal) en relación con los artículos 124 y 115 (relativos a las facultades reservadas a los estados y a la Ciudad de México, así como a las funciones y servicios públicos a cargo de los municipios, respectivamente). A lo anterior hay que agregar, por supuesto, el precepto relativo al derecho al agua consagrado en el artículo 4o., párrafo sexto en relación con las disposiciones y principios que se establecen en el artículo 1o. en materia de derechos humanos.

También es el caso para las aguas marinas, por ejemplo, de los artículos 89, fracción X (relativo a las facultades y obligaciones que tiene el presidente de la República para dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales) y 76, fracción I (relativo a las facultades exclusivas del Senado para analizar la política exterior del Ejecutivo federal y para aprobar los tratados internacionales celebrados por el mismo). A éstos hay que agregar los artículos 42, fracción V y 48 (relativo a que las aguas del mar territorial y las marinas interiores son, respectivamente, partes integrantes del territorio nacional, y dependen directamente del gobierno de la Federación).

Sin embargo, en esta ocasión, para el análisis del artículo 27 constitucional en aguas habremos de referirnos fundamentalmente a los párrafos primero, tercero, cuarto, quinto, sexto y noveno mencionados con antelación, y sólo cuando así lo amerite por su relevancia, a otros preceptos constitucionales. Por lo que a continuación transcribimos los párrafos correspondientes tanto en su versión original —la de 1917— como en

su versión actual— la de 2016.<sup>18</sup> Las cursivas en los textos de referencia son nuestras con el objeto de identificar las disposiciones jurídicas pertinentes.

*Párrafo primero.* Comencemos por transcribir el primer párrafo del artículo 27 constitucional. En su texto original, se señalaba lo siguiente:

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

Desde su redacción por vez primera para la Constitución de 1917 y hasta nuestros días, este artículo no ha sido modificado. El texto vigente establece lo siguiente:

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

*Párrafo tercero.* Contrario a lo que ha sucedido en el párrafo primero, el texto del párrafo tercero sí ha sufrido diversas modificaciones desde 1917. En ellas se han incluido aspectos patrimoniales y ambientales diversos en relación con las aguas. Así, se leía en los años revolucionarios este precepto constitucional:

*La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias para el fraccionamiento de los latifundios; para el desarrollo de la pequeña propiedad; para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad. Los pueblos, rancherías y comunidades que carezcan de tierras y aguas, o no*

---

<sup>18</sup> Los preceptos constitucionales transcritos corresponden al texto vigente hasta la última reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de enero de 2016.

*las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad. Por tanto, se confirman las dotaciones de terrenos que se hayan hecho hasta ahora de conformidad con el Decreto de 6 de enero de 1915. La adquisición de las propiedades particulares necesarias para conseguir los objetos antes expresados, se considerará de utilidad pública.*

El actual párrafo tercero establece lo siguiente:

*La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con 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 ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.*

*Párrafo cuarto.* El texto original de este párrafo no contemplaba en realidad referencias importantes sobre las aguas, salvo aquella en la que se señalaba que serían del dominio directo las salinas formadas directamente por las aguas marinas. El contenido de este párrafo en aquel entonces era el siguiente:

Corresponde a la nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las

*salinas formadas directamente por las aguas marinas.* Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Interesa este párrafo en la actualidad puesto que su texto se modificó para incorporar la regulación sobre ciertos aspectos vinculados a los recursos naturales en determinadas zonas marinas. El actual párrafo cuarto reza así:

*Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.*

*Párrafo quinto.* El párrafo quinto ha sido desde sus orígenes (prácticamente en su totalidad) fundamental para el entendimiento de la regulación de las aguas continentales y marinas. El texto originario establecía lo siguiente:

*Son también propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los estados; 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; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los estados.*

A lo largo de su existencia, el párrafo quinto ha sido modificado en algunas ocasiones para quedar como sigue:

*Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de 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; las 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 corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará*

*de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.*

*Párrafo sexto.* También es importante transcribir el párrafo sexto que en su texto original establecía lo siguiente:

*En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el gobierno federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.*

El actual párrafo sexto señala lo siguiente:

*En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.*

*Párrafo noveno.* El contenido del texto del actual párrafo noveno se adicionó por vez primera como párrafo octavo del artículo 27 constitucional por decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de febrero de 1976. Antes de esta fecha, no existía el contenido que ahora transcribimos.

*La nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.*

Con reforma a la Constitución según decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de diciembre de 2013, se recorrió íntegro el texto del párrafo octavo al párrafo noveno. De tal manera que el texto vigente de este párrafo ha permanecido sin modificación alguna desde 1976, siempre relacionado en su totalidad con las aguas marinas.

### III. RÉGIMEN LEGAL

Dentro del sistema jurídico mexicano existen varias leyes expedidas por el Congreso de la Unión que se refieren a lo que establece el artículo 27 constitucional en materia de aguas. Algunas de estas leyes regulan párrafos completos o partes del artículo citado, es decir, son leyes reglamentarias; otras, se apoyan en artículos constitucionales distintos pero tienen alguna vinculación con el artículo 27 (y no por ello son de una jerarquía inferior).

Mientras que para las aguas continentales, las leyes reglamentarias por excelencia son la Ley de Aguas Nacionales y la Ley General de Bienes Nacionales, para el caso de las aguas o zonas marinas lo son la Ley Federal del Mar y también la Ley General de Bienes Nacionales ya referida. Junto a éstas, y de singular importancia, se encuentra la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Aunque ésta no es explícitamente ley reglamentaria del artículo 27 en materia de aguas, sí

regula diversos aspectos sobre las aguas continentales y marinas, aunque bajo el marco de la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente.<sup>19</sup>

A continuación, presentamos los antecedentes de estas cuatro leyes (de 1917 a la fecha) comenzando por la Ley de Aguas Nacionales:

- a) Ley sobre Irrigación con Aguas Federales (1926)<sup>20</sup>
- b) Ley de Aguas de Propiedad Nacional (1929)<sup>21</sup>
- c) Ley de Aguas de Propiedad Nacional (1934)<sup>22</sup>
- d) Ley de Riegos (1946)<sup>23</sup>
- e) Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo (1956)<sup>24</sup>
- f) Ley Federal de Aguas (1972)<sup>25</sup>

---

<sup>19</sup> El apoyo constitucional de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente no sólo se encuentra en el artículo 27 constitucional sino también en el artículo 73, fracción XXIX-G relativo a las facultades que tiene el Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios, y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

<sup>20</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 9 de enero de 1926. Esta Ley señalaba en su artículo 1o. transitorio que quedaban modificados (en lo que se opusieran) los preceptos relativos de la entonces vigente Ley de Aguas de Jurisdicción Federal de 13 de diciembre de 1910. Por cierto, la Ley de 1926 no abrogó a la de referencia de 1910.

<sup>21</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de agosto de 1929. Esta Ley es la encargada de abrogar la Ley de Aguas de Jurisdicción Federal de 13 de diciembre de 1910, como se establece en su primer artículo transitorio.

<sup>22</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de agosto de 1934. Como se anota en su artículo 1o. transitorio, se abroga la anterior Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1929.

<sup>23</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1946. Con esta Ley queda abrogada la Ley sobre Irrigación con Aguas Federales de 1926, según su artículo segundo transitorio.

<sup>24</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1956.

<sup>25</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de enero de 1972. Esta Ley se encarga de abrogar la entonces vigente Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1934, la Ley de Riegos de 1946, y la Ley Reglamentaria de 1956, así como las leyes Federal de Ingeniería Sanitaria y la de Cooperación para Dotación de Agua Potable en Municipios.

g) Ley de Aguas Nacionales (1992)<sup>26</sup>

Al elevarse a rango constitucional el derecho humano al agua por decreto que reformó el artículo 4o. de nuestra carta magna,<sup>27</sup> se estableció en el transitorio tercero que el Congreso de la Unión contaría con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas, que abrogaría a la Ley de 1992. Han transcurrido más de cuatro años (contando el plazo otorgado al Congreso de la Unión) y aún no se expide tal Ley.

Para el caso de la Ley General de Bienes Nacionales, sus antecedentes legislativos (por cierto con el mismo nombre de la actual Ley) son los siguientes:

- a) Ley General de Bienes Nacionales (1942)<sup>28</sup>
- b) Ley General de Bienes Nacionales (1969)<sup>29</sup>
- c) Ley General de Bienes Nacionales (1982)<sup>30</sup>
- d) Ley General de Bienes Nacionales (2004)<sup>31</sup>

Por lo que respecta a la Ley Federal del Mar, su único antecedente inmediato es una ley reglamentaria de 1976. Aquí los nombres de las dos leyes que han regulado el tema:

---

<sup>26</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 1 de diciembre de 1992. Establece en su artículo 2o. transitorio la abrogación de la Ley Federal de Aguas de 1972. La Ley de Aguas Nacionales de 1992 sufrió profundas modificaciones a través de un decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de abril de 2004. Al momento de escribir, la última reforma a la Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* es de 24 de marzo de 2016.

<sup>27</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de febrero de 2012.

<sup>28</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de julio de 1942. En el artículo 6o. transitorio de esta Ley se establece que se abroga el Decreto de 18 de diciembre de 1902, antecedente inmediato de la misma.

<sup>29</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de enero de 1969.

<sup>30</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de enero de 1982. La ley establece en el artículo 2o. transitorio que se abroga la ley de 1969.

<sup>31</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 20 de mayo de 2004. El artículo 2o. transitorio establece que se abroga la anterior Ley de 1982.

- a) Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 27 Constitucional, relativo a la Zona Económica Exclusiva (1976)<sup>32</sup>
- b) Ley Federal del Mar (1986)<sup>33</sup>

Finalmente, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ha tenido dos antecedentes muy importantes; aquí los mencionamos:

- a) Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (1971)<sup>34</sup>
- b) Ley Federal de Protección al Ambiente (1982)<sup>35</sup>
- c) Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (1988)<sup>36</sup>

A todas las anteriores, se suman otras leyes que regulan distintas cuestiones sobre las aguas continentales y las aguas marinas:

- a) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976)<sup>37</sup>
- b) Ley Federal de Derechos (1981)<sup>38</sup>
- c) Ley General de Salud (1984)<sup>39</sup>
- d) Ley de Contribución de Mejoras por Obras Públicas Federales de Infraestructura Hidráulica (1990)<sup>40</sup>
- e) Ley Agraria (1992)<sup>41</sup>

---

<sup>32</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 13 de febrero de 1976.

<sup>33</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de enero de 1986. En su artículo 2o. transitorio, la ley abroga la anterior ley reglamentaria del párrafo 8o. del artículo 27 constitucional de 1976.

<sup>34</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 23 de marzo de 1971.

<sup>35</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de enero de 1982. Señala el artículo 2o. transitorio que se abroga la Ley Federal Para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental de 1971.

<sup>36</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de enero de 1988. En su artículo segundo transitorio se señala que queda abrogada la Ley Federal de Protección al Ambiente de 1982.

<sup>37</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 1976.

<sup>38</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 1981.

<sup>39</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de febrero de 1984.

<sup>40</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de diciembre de 1990.

<sup>41</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de febrero de 1992.

- f) Ley Minera (1992)<sup>42</sup>
- g) Ley de Puertos (1993)<sup>43</sup>
- h) Ley General de Vida Silvestre (2000)<sup>44</sup>
- i) Ley de Desarrollo Rural Sustentable (2001)<sup>45</sup>
- j) Ley Orgánica de la Armada de México (2002)<sup>46</sup>
- k) Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (2003)<sup>47</sup>
- l) Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (2003)<sup>48</sup>
- m) Ley de Navegación y Comercio Marítimos (2006)<sup>49</sup>
- n) Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables (2007)<sup>50</sup>
- ñ) Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos (2008)<sup>51</sup>
- o) Ley General de Cambio Climático (2012)<sup>52</sup>
- p) Ley de Vertimientos en las Zonas Marinas Mexicanas (2014)<sup>53</sup>
- q) Ley de Hidrocarburos (2014)<sup>54</sup>
- r) Ley de Energía Geotérmica (2014)<sup>55</sup>
- s) Ley de la Industria Eléctrica (2014)<sup>56</sup>
- t) Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (2014)<sup>57</sup>
- u) Ley de Transición Energética (2015)<sup>58</sup>

---

<sup>42</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de junio de 1992.

<sup>43</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 19 de julio de 1993.

<sup>44</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 3 de julio de 2000.

<sup>45</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 7 de diciembre de 2001.

<sup>46</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre de 2002.

<sup>47</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 25 de febrero de 2003.

<sup>48</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 8 de octubre de 2003.

<sup>49</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 1o. de junio de 2006.

<sup>50</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de julio de 2007.

<sup>51</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 1o. de febrero de 2008.

<sup>52</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de junio de 2012.

<sup>53</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 17 de enero de 2014.

<sup>54</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de agosto de 2014.

<sup>55</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de agosto de 2014.

<sup>56</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de agosto de 2014.

<sup>57</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de agosto de 2014.

<sup>58</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 24 de diciembre de 2015.

#### IV. AGUAS CONTINENTALES

##### 1. *Enfoque patrimonial*

Al centro de toda discusión sobre el tema de las aguas, según lo establecido en el artículo 27 constitucional, se encuentra el de su régimen patrimonial. Nos preguntamos entonces ¿quién o quiénes son o pueden ser los propietarios de las aguas continentales?

Como es de suponerse, existe cierto debate en torno al significado de lo que la Constitución estableció en 1917 en este sentido, y el cual se ha enriquecido a partir de los cambios o adiciones que ésta ha sufrido a lo largo de su existencia. El texto constitucional en sus párrafos correspondientes ha sido interpretado de diversas maneras y las opiniones que se han vertido (particularmente en relación con el concepto de dominio) hacen evidente la falta de consenso que existe entre juristas sobre el tema. No se trata aquí de elaborar un análisis exhaustivo de cada una de las posturas existentes;<sup>59</sup> en realidad, presentamos lo que consideramos de mayor relevancia para los fines de este trabajo.

El punto de partida relativo al régimen patrimonial de las aguas continentales lo establece el párrafo primero del artículo 27 constitucional de donde se desprende que no sólo el Estado es el propietario de las aguas, sino que los particulares también pueden serlo. En efecto, por un lado, al Estado<sup>60</sup> se le considera el *propietario originario* de las aguas, ya que la primera parte del párrafo al que se alude señala con claridad que co-

---

<sup>59</sup> Para ello, remitimos a Farías, Urbano, *Derecho mexicano...*, cit., pp. 40 y ss., quien cita a diversos autores que han opinado sobre el tema. También sobre propiedad, y particularmente sobre dominio, recomendamos una serie de ensayos compilados por Antonio Azuela: Díaz y Díaz, Martín, *Ensayos sobre la propiedad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, *passim*.

<sup>60</sup> No es objeto de este artículo discurrir sobre las similitudes o disimilitudes conceptuales y de enfoque científico entre las nociones de *Estado* y *Nación*. Para los efectos del presente trabajo se hace uso indistinto de ambas sin que por ello dejemos de reconocer que diversos autores han tratado de precisar los elementos que las conforman. En este sentido, Carpizo, Jorge, “Nación”, *Diccionario jurídico mexicano*, 8a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. I-O, 1995, p. 2171, ha señalado que “el concepto de nación es más amplio que el de Estado porque el primero abarca muchos aspectos de la vida del hombre, mientras el segundo es el órgano creador y aplicador del derecho”. Recomendamos al lector acudir para mayor abundancia sobre este tema a Tamayo y Salmorán, Rolando, “Estado”, *Enciclopedia*

responde originariamente a la nación la propiedad de las aguas; de aquí que se hable de una propiedad originaria. Por el otro lado, es la misma nación la que puede —si así lo determina— crear o constituir la propiedad privada de las aguas, y de aquí que se pueda considerar a los particulares —aunque no sea común denominarlos así— como los *propietarios derivados* de las aguas.

Si aceptamos lo antes dicho, debemos entonces preguntarnos cuáles aguas pertenecen a uno y a otro. Para ello, acudimos al párrafo quinto del artículo 27 constitucional, que nos dice de manera expresa cuáles son las aguas propiedad de la nación de donde se deriva cuáles son las de propiedad de los particulares. De esta manera, el citado párrafo del artículo constitucional señala que son aguas propiedad de la nación —o lo que es lo mismo aguas nacionales— las siguientes:

- a) las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar;
- b) las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes;
- c) las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos (desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional);
- d) las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o 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);
- e) las 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;

---

*jurídica mexicana*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. III, D-E, 2004, pp. 811-820.

- f) las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional;
- g) las que se extraigan de las minas;
- h) las de los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley
- i) las aguas del subsuelo

Este listado —como advierte Urbano Farías<sup>61</sup> es tan amplio y general que abarca prácticamente todas las aguas continentales (superficiales o del subsuelo) y aún así no es limitativo sino enunciativo. Por lo que a esta enumeración habrá que agregar, como lo señala el autor, aquellas aguas que sin estar precisadas con toda claridad en el listado del párrafo quinto se encuentran en depósitos o corren sobre bienes nacionales. El apoyo que encuentra Urbano Farías para afirmar lo anterior se encuentra precisamente en lo que establece la parte final del párrafo en comento, que señala que cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración de referencia, serán parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos. Por lo tanto, si las aguas corren y se depositan sobre bienes nacionales entonces se considera que forman parte de dichos bienes y con ello se convierten en aguas nacionales.

Con lo señalado anteriormente, es posible determinar ahora cuáles son las aguas propiedad de los particulares. Para ello, debemos tener en mente que los particulares adquieren el dominio de las aguas bajo un régimen de excepción puesto que, como ya hemos señalado, prácticamente todas las aguas continentales son nacionales. De esta manera, los particulares podrán apropiarse de aquellas aguas que no se encuentren en el listado arriba señalado (esto es, en la primera parte del párrafo quinto) ni que corran o se encuentren en depósitos que sean bienes nacionales. Por lo tanto, para que los particulares se apropien de las aguas es menester que corran o se encuentren (sus depósitos) en terrenos que sean de su propiedad.<sup>62</sup>

---

<sup>61</sup> Farías, Urbano, *Derecho mexicano...*, cit., p. 43.

<sup>62</sup> Sobre este punto en particular Nava Negrete señala que las aguas propiedad de los particulares se rigen por el Código Civil de cada entidad federativa. Véase Nava Negrete,

De cualquier manera, la idea de “apropiación” por parte de los particulares no se refiere al tradicional concepto de un derecho de propiedad sobre un bien, en este caso, el de las aguas.

El quinto párrafo y la fracción I del artículo 27 constitucional no deja lugar a duda de que puede haber, por excepción, agua susceptible de apropiación de particulares, siempre y cuando no sean aguas nacionales, que por disposición constitucional y legal se deben mantener como tales. Sin embargo, tal adquisición o apropiación es en todo caso *sui generis*, en atención al recurso natural de que se trata. En realidad implica una *titularidad del derecho para explotar, usar o aprovechar las aguas* que están en un constante devenir y no una propiedad privada sobre un bien aprehensible, en el sentido tradicional.<sup>63</sup>

Por tanto, se trata más bien de un derecho de aprovechamiento (y de uso y explotación) que se obtiene mediante una concesión o permiso otorgados por el Ejecutivo Federal y por el que se habrá de pagar una contribución.

Mención especial merecen las aguas del subsuelo ya que durante mucho tiempo se ha debatido si son aguas propiedad de la nación o pueden ser aguas propiedad de los particulares.<sup>64</sup> Esta discusión se deriva de la lectura del párrafo quinto del artículo 27 constitucional, ya que en él se señala que las aguas del subsuelo podrán ser apropiadas por el dueño del terreno en las zonas de libre alumbramiento, lo que se traduce en que, una vez extraídas o sacadas, si el dueño o propietario del suelo es particular entonces tendrá la propiedad sobre ellas. En otras palabras, pareciera que las aguas del subsuelo en zonas de libre alumbramiento dejan de ser aguas nacionales y pueden ser apropiadas por los particulares (con la variable desde luego de que 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). En el otro extremo, se ha afirmado que las aguas del subsuelo son simple y sencillamente de

---

Alfonso, “Aguas”, *Diccionario jurídico mexicano*, 8a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. A-CH, 1995, p. 130.

<sup>63</sup> Farías, Urbano, *Derecho mexicano...*, cit., p. 45.

<sup>64</sup> Se sugiere acudir a Brañes, Raúl, *Manual de...*, cit., pp. 418 y 419; Cervantes Ramírez, Francisco F., “De la Propiedad de las Aguas Nacionales”, *Lex*, México, Suplemento Ecología, enero de 1999, pp. XVIII y XIX; Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo...*, cit., p. 427 y ss.

la exclusiva propiedad del gobierno federal, con todo y que la redacción del texto que por reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 21 de junio de 1945 señalara que la propiedad de las aguas de subsuelo (tal y como ahora está en el texto vigente) son del propietario del terreno.<sup>65</sup>

Durante algunos años, la legislación secundaria en la materia —nos referimos en particular a la ley reglamentaria del párrafo quinto del artículo 27, la Ley de Aguas Nacionales— no fue de mucha utilidad para aclarar el punto antes mencionado. En efecto, al considerar a las aguas del subsuelo como aguas nacionales, las colocaba como bienes inalienables e imprescriptibles y, por lo tanto, para su uso, explotación o aprovechamiento por los particulares se requería de concesión. La propia Ley agregaba que tal explotación, uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo causaría las contribuciones fiscales correspondientes. Sin embargo, la Ley señalaba al mismo tiempo que las aguas del subsuelo podían ser alumbradas libremente sin que se necesitara concesión o asignación para ello (al menos que se tratara de zonas reglamentadas para su extracción y para su explotación, uso o aprovechamiento, o bien se tratara de zonas de veda o zonas de reserva); lo anterior suponía que en este caso estaríamos frente a aguas propiedad de los particulares.<sup>66</sup>

Sobre el punto anterior, hay que recordar que algunos doctrinarios han considerado que los bienes (nacionales) concesionables son inalienables,<sup>67</sup> por lo que si se considerara que las aguas del subsuelo no son nacionales por esa excepción mencionada en el precepto constitucional, entonces perderían su carácter de inalienabilidad.

Al respecto, Urbano Farías sostenía que el verdadero sentido del artículo 27 constitucional es que las aguas del subsuelo son aguas nacionales que podrán aprovecharse libremente por el dueño del terreno en zonas de libre alumbramiento sin que por ello se estuviera en presencia de propiedad privada. Se trata tan sólo de aprovechamientos particulares de aguas en donde la adquisición o apropiación es, en todo caso, *sui ge-*

---

<sup>65</sup> Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo...*, cit., nota anterior, p. 428.

<sup>66</sup> Los detalles sobre el particular en Nava Escudero, César, *Estudios ambientales...*, cit., pp. 243 y ss. Aquí se encontrarán, adicionalmente, algunos criterios jurisprudenciales sobre el tema.

<sup>67</sup> Gabino, Fraga, *Derecho administrativo...*, cit., p. 373.

neris, no hay necesidad de discutir su titularidad.<sup>68</sup> Otros autores, como es el caso de Cervantes Ramírez, llegaron a argumentar que en realidad el agua que se extrae del subsuelo sí es susceptible de apropiación, pero lo que no es apropiable es la fuente (o sea el acuífero) de donde se extraen las aguas subterráneas.<sup>69</sup>

En la actualidad, el texto vigente de la Ley de Aguas Nacionales sigue considerando a las aguas del subsuelo como aguas nacionales (artículo 3o., fracción IV), donde el Ejecutivo federal es quien tiene la competencia para reglamentar el control de su extracción, explotación, uso o aprovechamiento, incluso las que hayan sido libremente alumbradas (artículo 6o.). Tal explotación, uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo no sólo causará las contribuciones fiscales correspondientes (artículo 18, último párrafo), sino que dichas aguas incluso las que hayan sido libremente alumbradas requerirán de concesión o asignación (artículo 42, fracción I). Para muchos, este enunciado parece contradecir lo que el precepto constitucional aludido establece.

Ahora bien, así como las aguas continentales pueden ser —por excepción— susceptibles de apropiación por los particulares conforme lo dicho anteriormente, también pueden pertenecer a los estados, los municipios y la Ciudad de México. Para determinar cuáles aguas podrán tener el carácter de estatales, municipales o de la Ciudad de México (incluso sociales en el caso de ejidatarios y comuneros) se debe atender a la última parte del párrafo quinto del artículo 27 constitucional. Esto es, tendrán ese carácter las aguas por las que corran o se encuentren sus depósitos según la propiedad de los terrenos, o como claramente señala Urbano Farías “en aplicación estricta [de la] norma, las aguas pueden ser parte integrante de la propiedad estatal, municipal, social... según donde se encuentren o transiten”.<sup>70</sup> El texto constitucional aludido concluye estableciendo que si en ese caso se localizaren en dos o más predios, entonces el aprovechamiento de esas aguas se considerará de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

Concluyendo, se puede afirmar *in genere* que todas las aguas continentales (superficiales y subterráneas) son nacionales, donde el propietario originario es la nación. Las aguas nacionales son inalienables (es de-

<sup>68</sup> Farías, Urbano, *Derecho mexicano...*, *cit.*, pp. 45 y 46.

<sup>69</sup> Cervantes Ramírez, Francisco F., “De la Propiedad...”, *cit.*

<sup>70</sup> Farías, Urbano, *Derecho mexicano...*, *cit.*, p. 44.

cir, están fuera del comercio) e imprescriptibles, y su explotación, uso o aprovechamiento por los particulares requiere de concesión (o si se trata de un ente público, de asignación). Hay aguas que no tienen este carácter y por lo tanto son la excepción a la regla anterior. Dentro de los casos de excepción se encuentran aquellas aguas que los particulares pueden apropiarse en virtud de que se encuentran depositadas o corran en terrenos de su propiedad y que no estén dentro de una lista que establece el párrafo quinto del artículo 27 constitucional. El caso de las aguas del subsuelo requiere de un tratamiento especial, puesto que aun siendo consideradas constitucional y legalmente aguas nacionales al momento de ser alumbradas libremente la propia Constitución señala que podrán apropiarse por el dueño del terreno.

## 2. *Enfoque ambiental.*

Es innegable que la esencia del artículo 27 constitucional en materia de aguas continentales es patrimonialista. Sin embargo, al tiempo que son consideradas bienes nacionales, las aguas también son elementos o recursos naturales, y como tales, han encontrado significativo y creciente cobijo dentro del ordenamiento jurídico ambiental. Hay que aclarar que el estudio de las aguas continentales desde la óptica de lo ambiental no excluye la discusión sobre su régimen patrimonial. Al contrario, la discusión jurídico-ambiental sobre los recursos naturales en general y sobre las aguas en particular tiene una parte fundamental de argumentación y análisis sobre derechos de propiedad. El origen es que “las aguas se enmarcaron dentro de la propiedad de la nación y su aprovechamiento”,<sup>71</sup> y con el paso del tiempo y el desarrollo de la normativa ambiental, el régimen constitucional ambiental ha sido “eminentemente patrimonialista y... se fundamenta en el establecimiento de modalidades a la apropiación de los recursos naturales y en el régimen de bienes nacionales”.<sup>72</sup> Existe, entonces, un binomio constitucional patrimonio/ambiente de las aguas en este país.

---

<sup>71</sup> Díaz y Díaz, Martín, *Ensayos sobre...*, cit., p. 522.

<sup>72</sup> Carmona Lara, María del Carmen, *Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Comentarios y concordancias*, México, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 5.

En su análisis sobre el artículo 27 constitucional, Raúl Brañes sostiene que el texto de este precepto contiene tres principios relevantes desde la óptica ambiental, sin excluir, desde luego, la patrimonial: *i*) lo señalado en el párrafo primero relativo a la naturaleza de la propiedad originaria de tierras y aguas; *ii*) lo que establece el párrafo tercero relativo a la llamada función social de la propiedad privada, y *iii*) lo que se establece en ése mismo párrafo tercero respecto al derecho que tiene la nación de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para obtener una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar su conservación.<sup>73</sup>

Si bien la discusión patrimonio/ambiente son dos caras de una misma moneda, es importante rescatar desde lo ambiental algunas cuestiones interesantes sobre las aguas en su calidad de recursos o elementos naturales.

En primer lugar, es necesario referirnos al texto constitucional de donde se desprende que las aguas continentales son recursos naturales. Como ya se dijo, el párrafo quinto se refiere a las aguas propiedad de la nación y de los particulares; el párrafo siguiente —el sexto— señala que en los casos a los que se refiere el párrafo antes citado, la explotación, uso, o aprovechamiento de los recursos (en este caso, las aguas) por los particulares o por sociedades constituidas por leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo federal.

De esta primera correlación de párrafos en el artículo 27 se desprende que la Constitución considera a las aguas como recursos naturales. Lo anterior se complementa con lo que señala el párrafo tercero en el sentido de que la nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación. Para tal efecto —continúa el párrafo tercero— se dictarán medidas necesarias para establecer provisiones, usos, reservas y destinos de aguas a efecto de preservar y restaurar el equilibrio ecológico y para evitar su destrucción. Es claro que esas medidas que habrán de dictarse a efecto de evitar la destrucción de los elementos naturales (por el aprovechamiento que se haga bajo la idea de

---

<sup>73</sup> Brañes, Raúl, *Manual de...*, cit., pp. 73-76.

una distribución equitativa donde se cuide de su conservación) incluyen a las aguas continentales.

En segundo lugar, la idea de regular el aprovechamiento de los elementos naturales para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación, así como la de evitar su destrucción, no es nueva. Es decir, estas dos ideas se consagraron en el texto constitucional original<sup>74</sup> y, por lo tanto, se han incorporado como parte de las preocupaciones ambientales que dieron nacimiento al derecho ambiental en este país hacia finales de la década de los sesenta y principios de los setenta del siglo pasado.<sup>75</sup> Hay que recordar que la intención del Constituyente de 1917 de introducir estas ideas era que los recursos naturales debían ser aprovechados según una racionalidad productiva (utilización racional) que considerara su conservación y evitara su destrucción.<sup>76</sup> Actualmente, sería insuficiente referirse a las aguas nacionales sólo como bienes nacionales sin considerarlas dentro del marco de lo ambiental, que incluye no sólo su conservación, sino su preservación, protección, prevención, control de calidad y cantidad, control de su contaminación, deterioro, aprovechamiento sustentable, etcétera.

En tercer lugar, la idea del aprovechamiento de las aguas como elemento natural se encuentra vinculada a otros preceptos constitucionales que conforman todo un régimen constitucional ambiental. Dichos preceptos han ido incorporándose a la Constitución debido a la innegable importancia que ha adquirido la cuestión ambiental. Estas nuevas disposiciones constitucionales han modulado, enriquecido e insertado una forma distinta de entender y dar lectura al tema de las aguas como originalmente se había establecido en el texto de 1917.

Los vínculos que tienen las aguas continentales como recursos naturales con lo ambiental comprenden principalmente los siguientes preceptos

---

<sup>74</sup> Se argumenta que estas ideas acuñadas desde el texto de 1917 confirma el carácter precursor de nuestra carga magna en la materia. *Ibidem*, p. 66.

<sup>75</sup> Las preocupaciones ambientales o “crisis ambiental moderna” en aquellos años estuvo vinculada en países desarrollados a temas sobre el agotamiento de los recursos naturales, la contaminación del ambiente y su impacto en la salud humana, así como en países menos desarrollados a temas sobre supervivencia y desarrollo en ciertas regiones del mundo. Para mayor detalle sobre esto y la evolución del discurso ambiental de las últimas décadas, véase Nava Escudero, César, *Urban Environmental Governance: Comparing Air Quality Management in London and Mexico City*, Aldershot, Ashgate, 2001, pp. 12-18.

<sup>76</sup> Brañes, Raúl, *Manual de...*, cit., p. 77.

(la lista no es exhaustiva): el derecho a la protección de la salud (artículo 4o., párrafo tercero); el derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar (artículo 4o., párrafo quinto); el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible (artículo 4o., párrafo sexto); la sustentabilidad vinculada al desarrollo nacional (artículo 25, párrafo primero) y al derecho humano al agua (artículo 4o., párrafo sexto); el cuidado del ambiente frente al uso de los recursos productivos de los sectores social y privado (artículo 25, párrafo séptimo); las medidas para prevenir y combatir la contaminación ambiental asociadas a la salubridad general (artículo 73, fracción XVI, base 4a.); la distribución de competencias en materia ambiental, esto es, la facultad que tiene el Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los municipios y de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México en materia de protección ambiental y preservación y restauración del equilibrio ecológico (artículo 73, fracción XXIX-G); entre otros.

En cuarto lugar, la Ley de Aguas Nacionales ha desarrollado una serie de conceptos vinculados a lo que se establece tanto en el artículo 27 en los párrafos ya mencionados, como en los preceptos constitucionales relacionados con éste. Así, es objeto de esta Ley —reglamentaria del artículo constitucional citado— regular la explotación, uso, aprovechamiento, distribución y control de las aguas nacionales así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.<sup>77</sup> Por su parte, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, introduce en su texto legal la idea del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación del agua y los ecosistemas acuáticos.<sup>78</sup> Mientras que ésta considera que como criterio corresponde al Estado y a la sociedad el aprovechamiento sustentable del agua y la protección de los ecosistemas acuáticos y equilibrio de los elementos naturales que intervienen en el ciclo hidrológico (artículo 88, fracción I), aquélla reafirma que es tarea fundamental de ambos (Estado y sociedad) la preservación en cantidad y calidad y sustentabilidad del agua considerándola prioridad y asunto de seguridad nacional (artículo 14, bis 5, fracción I).

<sup>77</sup> Véase el artículo 1o. de la Ley.

<sup>78</sup> Véase los artículos 88-97 y 117-133 de esta Ley.

Por último, es importante mencionar que los contenidos y propósitos plasmados en el artículo 27 y demás artículos constitucionales relacionados en materia de aguas así como los de sus respectivas leyes reglamentarias —*i. e.* el aprovechamiento sustentable, la conservación, la distribución equitativa de la riqueza pública, el desarrollo equilibrado, el mejoramiento de las condiciones de vida rural y urbana, el uso racional, el control de la calidad y cantidad, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, el control y la prevención de contaminación, así como la protección de los ecosistemas acuáticos y del ambiente *in genere*, entre otros— no siempre reflejan lo que verdaderamente sucede en diversas regiones del país. Los retos y dilemas que enfrentamos son enormes y muy delicados dadas las condiciones de disponibilidad variable (distribución inequitativa), grado de presión sobre el recurso (estrés hídrico, mayor extracción que recarga) y contaminación y deterioro o modificación (residuos, intrusión salina, etcétera).

Datos alarmantes incluyen,<sup>79</sup> por ejemplo, el hecho de que el número de acuíferos sobreexplotados en la actualidad respecto a los de hace 15 años no haya disminuido (en 2001 se calculaban 104 de 653, hoy son 106). Aunado a esto, el grado de presión sobre el recurso es alto en las zonas centro, norte y noroeste del país (oscila entre 40 y 74% del volumen de agua concesionada y el agua renovable), y para el Valle de México es muy alto (alcanza casi 138%, es decir, hay mucho más agua empleada que renovable). Las cifras de agua renovable *per cápita* en el país disminuirán a nivel nacional hacia el futuro; si bien algunas de las regiones hidrológico-administrativas en las que se divide territorialmente nuestro país para la gestión del agua no sufrirán un decremento significativo, otras sí lo experimentarán.<sup>80</sup> Así, mientras que el decremento del agua renovable a nivel nacional irá de 3,982 m<sup>3</sup>/hab/año en 2013 a 3,430 para el 2030, en algunas regiones el agua renovable *per cápita* estará por debajo de los 1,000 m<sup>3</sup>/hab/año, escenario que es sumamente alarman-

---

<sup>79</sup> Obtenidos de Comisión Nacional del Agua, *Estadísticas del Agua en México. Edición 2014*, México, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisión Nacional del Agua, diciembre de 2014, *passim*.

<sup>80</sup> Desde 1997 nuestro país está dividido en trece regiones hidrológico-administrativas: I Península de Baja California; II Noroeste; III Pacífico Norte; IV Balsas; V Pacífico Sur; VI Río Bravo; VII Cuencas Centrales del Norte; VIII Lerma-Santiago-Pacífico; IX Golfo Norte; X Golfo Centro; XI Frontera Sur; XII Península de Yucatán; XIII Aguas del Valle de México.

te. Esto ocurrirá en al menos tres regiones: Región I Península de Baja California, que irá de 1,165 m<sup>3</sup>/hab/año en 2013 a 907 en 2030; Región VI Río Bravo, que irá de 1,063 m<sup>3</sup>/hab/año a 888; y la más inquietante Región XIII Aguas del Valle de México, que irá de 152 m<sup>3</sup>/hab/año en 2013 a 137 en 2030.

## V. AGUAS MARINAS

### 1. *Enfoque patrimonial*

Al igual que con las aguas continentales, debemos preguntarnos, ¿quién o quiénes son —o pueden ser— los propietarios de las aguas marinas?

Señalamos al principio de este trabajo que las aguas marinas se refieren tanto a las aguas en zonas marinas que forman parte del territorio nacional como a las que se encuentran en zonas marinas donde la nación ejerce derechos de soberanía, jurisdicciones y otros derechos. Si bien la Constitución en este artículo 27 no establece una lista de cuáles son consideradas aguas marinas (o al menos zonas marinas), sí lo hace su ley reglamentaria por excelencia: la Ley Federal del Mar. Esta Ley —reglamentaria de los párrafos cuarto, quinto, sexto, y antes octavo ahora noveno— establece en su artículo 3o. que las zonas marinas mexicanas son:

- a) El mar territorial;
- b) Las aguas marinas interiores;
- c) La zona contigua;
- d) La zona económica exclusiva;
- e) La plataforma continental y las plataformas insulares;
- f) Cualquier otra permitida por el derecho internacional.

De todas éstas, el párrafo quinto del artículo 27 constitucional sólo menciona a dos como propiedad de la nación:

- a) las aguas de los mares territoriales, y
- b) las aguas marinas interiores.

Consiste el *mar territorial* en una franja del mar adyacente a las costas nacionales (continentales o insulares) y a las aguas marinas interiores; tiene una anchura de 12 millas marinas (22,224 metros) que se miden a partir de las líneas de base normales o rectas, o una combinación de ellas.<sup>81</sup> Las *aguas marinas interiores* son aguas de mar localizadas entre la costa o tierra firme (continental o insular), y las líneas de base normales o rectas, que sirven para medir el mar territorial.<sup>82</sup>

Estos dos tipos de aguas marinas están sujetas a lo que establece el párrafo sexto del artículo 27 constitucional en cuanto a que son inalienables e imprescriptibles y, por lo tanto, para su uso, explotación y aprovechamiento por particulares (o sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas) se requiere de concesión otorgada por el Ejecutivo federal.<sup>83</sup> Al ser ambas consideradas partes integrantes del territorio nacional (según lo establece la fracción V del artículo 42 de la Constitución) les aplica también lo que establece el párrafo primero del artículo 27 constitucional. Esto es, la propiedad de las aguas de los mares territoriales y las aguas marinas interiores que se encuentran comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponden originariamente a la nación; ésta podría constituir la propiedad privada (derivada) y transmitir su dominio a los particulares, pero esto no ha tenido eco en la legislación interna mexicana. Por disposición constitucional (artículo 48) tanto las aguas del mar territorial como las aguas interiores son aguas de la Federación. La gran diferencia que existe entre unas y otras es que en las del mar territorial el ejercicio de la soberanía del Estado mexicano está limitada por el derecho que tienen las embarcaciones extranjeras a ejercer

---

<sup>81</sup> Para mayor detalle, véase los artículos 23-27 de la Ley Federal del Mar.

<sup>82</sup> El artículo 36 de la Ley Federal del Mar incluye como aguas marinas interiores a la parte norte del Golfo de California, las de las bahías internas, las de los puertos, las internas de los arrecifes, y las de las desembocaduras o deltas de los ríos, lagunas y estuarios, comunicados permanente o intermitentemente con el mar.

<sup>83</sup> Establece el artículo 20 de la Ley Federal del Mar que “Cualquier actividad que implique la explotación, uso y aprovechamiento económico de las zonas marinas mexicanas... se rigen por las disposiciones reglamentarias de los párrafos cuarto, quinto y sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por la presente Ley, las demás leyes y reglamentos aplicables”.

el *paso inocente*;<sup>84</sup> en las aguas interiores no existe ninguna limitación a dicha soberanía.<sup>85</sup>

Debemos desde ahora preguntarnos si la naturaleza jurídica de las aguas marinas que se encuentren en las zonas conocidas como mar territorial y aguas marinas interiores cambia una vez que son extraídas, como ha sucedido por ejemplo para llevar a cabo procesos de desalación. En este caso, no está del todo claro si las aguas marinas que abandonen las zonas donde se encontraban, pueden ser “apropiadas” por particulares sin que se esté ante una idea de propiedad privada en el sentido tradicional y se requiera concesión para su uso, explotación y aprovechamiento, o si bien, las aguas al ser extraídas pierden su carácter de bienes nacionales y pasan a propiedad (derivada) de los particulares.<sup>86</sup> En este sentido, la Ley de Aguas Nacionales señala en su artículo 17, párrafo segundo que no se requerirá de concesión para la extracción de las aguas de las zonas marinas interiores y de las del mar territorial para efectos de su explotación, uso o aprovechamiento, salvo las que tengan como fin la desalinización o desalación, las cuales sí requerirán de concesión.

Ahora bien, el artículo 27 constitucional que analizamos en este trabajo, no hace referencia de manera expresa a la *zona contigua*. Las aguas que se encuentran dentro de esta zona marina (creada por la Ley Federal del Mar) abarcan el doble del ancho que las del mar territorial incluyendo a este último. Es decir, las aguas de la zona contigua incluyen las 12 millas marinas del mar territorial más otras 12 millas adyacentes a éste para alcanzar 24 millas en total (44.448 metros).<sup>87</sup> En estricto sentido, cualquier discusión sobre el régimen patrimonial de las aguas de esta zona se hará en dos partes: las del mar territorial para lo que se remite a lo que ya se ha dicho sobre el mismo, y las otras 12 millas que no son propiedad de

---

<sup>84</sup> El *derecho de paso inocente* consiste en el derecho que tienen los buques extranjeros de navegar por o a través del mar territorial de un Estado siempre y cuando no sea perjudicial a la paz, el orden o la seguridad del mismo. Véase Székely, Alberto, *Derecho del...*, cit., p. 41. Esta figura jurídica se encuentra regulada en los artículos 29 y ss. de la Ley Federal del Mar.

<sup>85</sup> Székely, Alberto, “Aguas marinas interiores”, *Diccionario jurídico mexicano*, 8a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, t. A-CH, 1995, p. 131.

<sup>86</sup> Sobre este punto, véase lo que ya hemos discutido en Nava Escudero, César, *Ciencia, ambiente y derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 143-148.

<sup>87</sup> Para mayor detalle, véase los artículos 42 a 45 de la Ley Federal del Mar de 1986.

la nación. En efecto, en estas últimas 12 millas, la nación ejerce ciertas competencias específicas en materia aduanera, fiscal, migratoria y sanitaria.<sup>88</sup> Obviamente, la Ley General de Bienes Nacionales no incluye a esta zona dentro de su texto.

Las otras dos zonas marinas restantes —*i. e.* la *zona económica exclusiva* y la *plataforma continental y plataformas insulares*— son objeto de mención del precepto constitucional multicitado. Es necesario comentar cada una de ellas por separado.

El párrafo noveno del artículo 27 constitucional señala que la nación ejerce derechos de soberanía y jurisdicciones sobre la zona económica exclusiva localizada fuera del mar territorial y adyacente a éste. El mismo precepto constitucional establece que las aguas marinas que abarcan esta zona se extienden a 200 millas marinas (370,400 metros) contadas a partir de la línea de base desde la que se mide el mar territorial. Como es lógico suponer, de estas 200 millas las primeras 12 abarcan las aguas marinas del mar territorial, dejando 188 millas restantes bajo un régimen jurídico diferente a aquél. Las aguas marinas que se encuentran en este segundo espacio de la zona económica exclusiva no son propiedad de la nación. Estas 188 millas marinas no son consideradas parte integrante del territorio mexicano por lo que el Estado mexicano sólo ejerce una jurisdicción y control para ciertos fines específicos entre los que se incluyen la pesca, la protección y preservación del medio marino, y la investigación científica, ente otras.<sup>89</sup> Ahondando en lo anterior, nos explica Gómez-Robledo Verduzco que esta zona constituye una zona de soberanía económica o zona de jurisdicción nacional que se refiere no al espacio marino en sí mismo (ya que éste permanece abierto a libertades tradicionales de navegación y de comunicación) sino a ciertas actividades como lo son la explotación de los recursos naturales (vivos y no vivos) así como a la producción de la energía derivada del agua, de las corrientes y de los vientos.<sup>90</sup> Vale la pena añadir que nuestras islas gozan de zona económica exclusiva.<sup>91</sup>

Por lo que respecta a la última de las zonas marinas mencionadas por la Ley Federal del Mar, esto es, la plataforma continental y las platafor-

<sup>88</sup> Székely, Alberto, *Derecho del...*, *cit.*, p. 42.

<sup>89</sup> Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, *Derecho del...*, *cit.*, p. 35.

<sup>90</sup> *Ibidem*, p. 36.

<sup>91</sup> Véase artículo 51 de la Ley Federal del Mar.

mas insulares, conviene aclarar que no se está frente a la idea de aguas marinas propiamente dicha sino frente a un espacio o zona terrestre. Estas zonas marinas forman parte del territorio nacional según lo establece el párrafo IV del artículo 42 constitucional y se consideran bienes nacionales sujetos a régimen de dominio público de la Federación según se señala en el artículo 3o., fracción I en relación con el artículo 6, fracciones I, III y IV de la Ley General de Bienes Nacionales.

Nos comenta Alberto Székely que desde un punto de vista geológico la plataforma continental o insular “es la prolongación natural del continente o de la isla por debajo del mar, desde el punto en que se sumerge hasta aquel en que la prolongación termina al tocar los fondos oceánicos”.<sup>92</sup> Si bien la Constitución en su artículo 27, párrafo cuarto hace mención de las plataformas continental e insulares, lo hace en relación con el dominio directo que tiene la nación sobre los recursos naturales que se encuentran en ellas. Lo que interesa mencionar para nuestro trabajo es el hecho de que los derechos de la nación sobre la plataforma continental y las plataformas insulares, no afectan el régimen jurídico aplicable a las aguas suprayacentes.<sup>93</sup>

Concluyendo, el régimen patrimonial de las aguas marinas en un sentido amplio se divide en dos: aquel donde la nación es propietaria (originaria), como lo es sobre las aguas del mar territorial y sobre las aguas que conforman las aguas marinas interiores, y aquel donde la nación, sin ser propietaria, ejerce ciertos derechos de soberanía y otras jurisdicciones como lo son las aguas en la zona contigua y en la zona económica exclusiva (excluyendo para ambos casos las 12 millas marinas que abarcan las aguas del mar territorial). En sentido estricto, el régimen patrimonial de la nación se circunscribe tanto a las aguas del mar territorial como a las aguas marinas interiores; éstas se consideran bienes nacionales, sujetos al régimen de dominio público de la Federación y por lo tanto son inalienables e imprescriptibles al igual que la plataforma continental y las plataformas insulares.<sup>94</sup> Debe entenderse que el uso, aprovechamiento y

<sup>92</sup> Székely, Alberto, *Derecho del...*, cit., p. 45.

<sup>93</sup> Véase el artículo 60 de la Ley Federal del Mar.

<sup>94</sup> Según la Ley General de Bienes Nacionales, tanto las aguas marinas interiores como el mar territorial son considerados bienes de uso común (artículo 7o., fracciones II y III, respectivamente). Esta Ley dispone en su artículo 6o., fracción II, que estarán sujetos al régimen de dominio público de la Federación, entre otros, los bienes de uso común que señala la propia Ley. También estarán sujetos a este régimen de dominio público los

explotación de estos bienes por particulares estará sujeto a concesiones, permisos, autorizaciones y demás actos jurídicos permitidos por las leyes respectivas.

## 2. *Enfoque ambiental*

Como sucede con las aguas continentales, la visión del artículo 27 constitucional en materia de aguas marinas es también fundamentalmente patrimonialista. Sin embargo, las aguas del mar territorial y las de las marinas interiores a la vez que son consideradas por nuestra carta magna como bienes nacionales lo son también como recursos naturales y, por lo tanto, interesan al derecho ambiental. De hecho, todos los recursos (vivos o no) en las zonas marinas mexicanas pueden considerarse recursos naturales; en consecuencia, tienen una connotación de tipo ambiental. A continuación algunas reflexiones desde este enfoque.

En primer lugar, una parte significativa de la regulación de las aguas marinas, tanto a nivel constitucional como legal, es resultado de la influencia que ha tenido en nuestro ordenamiento jurídico el derecho internacional del mar. Nuestro derecho interno, o “derecho del mar mexicano” es, en mucho, el reflejo tanto de negociaciones adoptadas en foros internacionales como de diversos textos consagrados en instrumentos jurídicos internacionales sobre la materia en los que, paradójicamente, México ha tenido una actuación sobresaliente. Nos explica Alberto Székely al respecto lo siguiente:

México ha jugado un papel central en la elaboración de las normas generales del derecho internacional del mar, de tal manera que las normas relativas de su legislación interna son, en casi todas las instancias, resultado de fórmulas generales patrocinadas por México en los foros en los que el derecho internacional del mar se ha desarrollado y codificado... muchas de esas fórmulas generales han sido ideadas y originalmente propuestas por juristas representantes de México en esos foros.<sup>95</sup>

---

bienes señalados en el artículo 42, fracción IV (que incluye a la plataforma continental y las plataformas insulares) según el artículo 6o., fracciones I y II de la ya citada Ley General de Bienes Nacionales.

<sup>95</sup> Székely, Alberto, *Derecho del...*, cit., p. 10.

En segundo lugar, en ese derecho internacional del mar que tanto ha influenciado a nuestro derecho interno, ha prevalecido una discusión de corte patrimonialista que se ha enfocado a tratar temas sobre las jurisdicción nacional e internacional (incluyendo anchura y límites) de los Estados en las zonas marinas. En un principio, el interés por el mar significaba un instrumento de expansión territorial y de imperialismo (idea central de la doctrina *mare clausum*), que rápido encontró una postura opuesta al rechazar que el mar fuera apropiable por cualquier Estado que tuviera los medios para ello y se le concibió como una zona inmune a la soberanía de los Estados abogando libertad de los mares (idea central de la doctrina *mare liberum*). Si bien esta última postura se adoptó con el paso del tiempo, su objetivo era el de la protección y seguridad del territorio del Estado costero que rápidamente se amplió al incorporarse la protección económica (por alimentos) y nuevos criterios para establecer zonas de jurisdicción en materia aduanal, fiscal, penal, etcétera. A esto pronto habría de unirse la preocupación por establecer zonas de conservación para la protección de ciertas especies vivas amenazadas por la sobrexplotación y las de aprovechamiento de los recursos naturales. La evolución y el desarrollo del derecho del mar durante la última mitad del siglo XX dieron como resultado el surgimiento de nuevas zonas de jurisdicción nacional como lo fue, en especial, el de la zona económica exclusiva.<sup>96</sup> Bajo el nuevo derecho del mar, continuaron las discusiones relativas a la propiedad y jurisdicción de las zonas marinas, y con la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 (en vigor a partir de 1994), se incluyeron nuevas definiciones de conceptos ya existentes (como las de mar territorial y plataforma continental) y se incorporaron nuevas zonas de jurisdicción nacional (como la zona económica exclusiva y las aguas archipiélagas).<sup>97</sup> Esta influencia patrimonialista a nivel internacional ha sido recogida en mucho por nuestra Constitución y nuestra legislación interna.

En tercer lugar, la discusión de soberanía y jurisdicción relativa a la anchura y límites de las aguas marinas (en especial, la del mar territorial y aguas adyacentes) ha sido originada en ocasiones por motivos de tipo ambiental. Algunos ejemplos de lo anterior lo constituyen la Ley del 24 de diciembre de 1971, emitida por Francia, para extender su mar terri-

<sup>96</sup> *Ibidem*, pp. 11 y 12.

<sup>97</sup> Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, *Derecho del...*, cit., p. 13.

torial a 12 millas para ejercer cierta jurisdicción y control sobre el tráfico de tanques petroleros en el Canal de la Mancha, así como el Acta de Prevención de Contaminación de las Aguas del Ártico de 1970, emitida por Canadá, que crea una zona de jurisdicción con una anchura de 100 millas para protegerla de los buques petroleros que transitan por ellas.<sup>98</sup> No menos importantes fueron las posturas de países como Perú y Ecuador que formaron parte del movimiento a favor de las 200 millas de zona económica exclusiva alegando la necesidad de proteger los biomas y ecosistemas de la Corriente Humboldt que corre a lo largo de sus costas dentro de esta franja.<sup>99</sup> Por lo que la conservación o protección de las aguas marinas y de ciertas especies o recursos naturales en ellas, han sido temas para la determinación de las posturas de diversos países en torno a la delimitación de estas zonas desde hace ya algunas décadas.

En cuarto lugar, es indispensable acudir a los preceptos que conforman el régimen constitucional ambiental para contar con referentes apropiados para sustentar un análisis que contemple, si se permite la expresión, un enfoque ambiental de las aguas marinas. Por lo que hay que hacer alusión a los postulados que ya hemos mencionado para el caso de las aguas continentales, es decir, los relativos al derecho de toda persona a un medio ambiente sano; a la sustentabilidad en el desarrollo nacional; el cuidado de las aguas marinas y sus recursos naturales considerados como un todo bajo el término *ambiente* frente a la productividad de los sectores social y privado; la contaminación ambiental marina y las medidas para prevenirla y combatirla; y la protección al ambiente marino y preservación y restauración del equilibrio ecológico marinos. Desafortunadamente, nuestra Constitución no se ha referido explícitamente a un derecho humano de protección a las aguas marinas.

En quinto lugar, si bien la Ley Federal del Mar es reglamentaria de las aguas en las zonas marinas mexicanas que son tratadas con un enfoque patrimonialista por nuestra Constitución, la misma contempla disposiciones que son propias del objeto de regulación ambiental. Esto es, el ejercicio de la soberanía de la nación y de sus respectivas jurisdicciones y competencias en las zonas marinas mexicanas, se realizará conforme

---

<sup>98</sup> Székely, Alberto, "El medio ambiente: derecho internacional", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. XXVI, núms. 103 y 104, julio-diciembre de 1976, p. 328.

<sup>99</sup> *Idem*.

a lo dispuesto por nuestra carta magna, el derecho internacional y la legislación nacional aplicable respecto al régimen correspondiente de los recursos vivos (y no vivos) atendiendo a su conservación y utilización, así como a la protección y la preservación del medio marino inclusive la prevención de su contaminación.<sup>100</sup> Aún más, la propia Ley remite a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley General de Salud, la Ley de Aguas Nacionales y demás disposiciones relativas para aplicar en lo conducente lo relativo a la prevención, la reducción y el control de la contaminación del medio marino.

Por su parte, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente señala que se establecerán programas de ordenamiento marinos como parte del ordenamiento ecológico del territorio y de las zonas donde la nación ejerce su soberanía y jurisdicción (artículo, 19 bis). Dichos programas tendrán por objeto establecer lineamientos y previsiones a que deberá sujetarse la preservación, la restauración, la protección y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales existentes en áreas o superficies ubicadas en las zonas marinas mexicanas, lo que hará la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en coordinación con las demás dependencias competentes (artículo 20, bis 6). Es de singular importancia mencionar que la propia Ley establece la posibilidad de crear áreas naturales protegidas con el propósito de proteger y preservar los ecosistemas marinos, así como regular el aprovechamiento sustentable de la flora y fauna acuática en las zonas marinas (artículo 51). Al igual que para las aguas continentales, la Ley señala que corresponde al Estado y la sociedad la prevención de la contaminación de las aguas marinas (artículo 117, fracción II).

Por último, vale la pena comentar que debiera precisarse y, en su caso, fortalecerse, la idea de la protección ambiental en el artículo 27 constitucional para las aguas marinas mexicanas. Quizá convendría que se elevara a rango constitucional una disposición que expresara tal situación. Hay que recordar que México posee una riqueza marina envidiable al contar con una superficie de 209,000 kilómetros cuadrados de mar territorial y una vasta área de zona económica exclusiva que abarca 3' 149,920 kilómetros cuadrados. Dentro de ellas se cuenta con ecosistemas acuáticos extraordinarios que sirven de residencia permanente o transitoria a diversas poblaciones como la endémica y a punto de extinguirse: vaquita

<sup>100</sup> Para mayor detalle véase el artículo 6o. de la Ley Federal del Mar.

marina o la fastuosa ballena gris, respectivamente. Lo anterior, sin omitir la riqueza arrecifal ubicada frente a las costas de diversas entidades federativas en el Golfo de México y el Mar Caribe.

El vertimiento de todo tipo de residuos o desechos a nuestros mares y océanos, y el peligro latente por la exploración, extracción y transporte de petróleo y sus derivados son una amenaza de contaminación marina, especialmente ahora con la aprobación de la anti-ambientalista reforma energética durante el sexenio de Enrique Peña Nieto. Si bien el “oro negro” seguirá siendo relevante desde el punto de vista económico, no debemos olvidar que México se encuentra entre los primeros lugares en accidentes por derrame de petróleo desde plataforma: se trata del caso del pozo Ixtoc-I en 1979 que contabilizó 3.5 millones de barriles, sólo superado por el reciente desastre de la *Deepwater Horizon* en 2010 que alcanzó los 4.9 millones de barriles.<sup>101</sup> Ambos ocurrieron en el Golfo de México.

---

<sup>101</sup> Para mayor detalle sobre el caso Ixtoc-I, véase Gómez-Robledo Verduzco, Alonso, *Temas selectos...*, cit., pp. 203-250, y sobre el caso *DeepWater Horizon*, véase National Geographic, “Tragedia en el Golfo de México. Lo que no sabemos del vertido”, *Revista National Geographic*, España, octubre 2010.