



**LA ORGANIZACIÓN  
ADMINISTRATIVA DE LAS AGUAS  
CONTINENTALES EN MÉXICO**

UN ESTUDIO COMPARADO  
DESDE EL DERECHO ESPAÑOL

---

**Alma Patricia** Domínguez Alonso



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LAS AGUAS  
CONTINENTALES EN MÉXICO. UN ESTUDIO COMPARADO  
DESDE EL DERECHO ESPAÑOL

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 553

---

Coordinadora académica: Elvia Lucía Flores Ávalos  
Coordinadora editorial: Karla Beatriz Templos Núñez  
Cuidado de la edición: Miguel López Ruiz  
Formación en computadora: Juan Rendón Martínez

ALMA PATRICIA DOMÍNGUEZ ALONSO

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA  
DE LAS AGUAS CONTINENTALES  
EN MÉXICO. UN ESTUDIO COMPARADO  
DESDE EL DERECHO ESPAÑOL



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
MÉXICO, 2010

Primera edición: 2010

DR © 2010, Universidad Nacional Autónoma de México  
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-02-1483-7

El agua es un elemento para la vida, pero es fácil corromperla, contaminarla...

...por ello necesita que la Ley venga en su auxilio.

La Ley que yo propongo es: aquel que corrompa el agua ajena, agua de manantial o de lluvia o la desvíe de su cauce, además de la reparación del daño tendrá que limpiar la fuente conforme a las reglas prescritas por los intérpretes, según las exigencias de los casos y las personas.

PLATÓN, *Las leyes*, libro VIII (citado por Tortolero Villaseñor, A., *El agua y su historia*, México, Ediciones Siglo XXI, 2000).

*Mi gratitud, así como la dedicación de este trabajo, es para Dios, a quien todo debo y de quien todo soy; a mi gran madre, Gema, compañera y amiga incansable, quien desde el principio me ha apoyado a lo largo de toda mi vida, demostrándome lo grande que puede ser el amor de una madre hacia su hija; a la memoria de fray Agustín de la Cruz, de la señora Irma Teresa, y de mi padre, Mario José, que desde el cielo siempre estarán conmigo; a mi marido, José Antonio, compañero y amigo, que en todo momento me ha brindado todo su apoyo y comprensión, demostrándome siempre su inmenso amor; a mi hermano Juan Mario y familia, por todo su apoyo y cariño. A ellos dedico este trabajo con todo mi amor.*

## CONTENIDO

Prólogo . . . . .	XXIII
Jorge FERNÁNDEZ RUIZ	
Presentación . . . . .	XXIX
José Antonio MORENO MOLINA	

### PRIMERA PARTE

## LA ADMINISTRACIÓN HIDRÁULICA EN MÉXICO

### CAPÍTULO PRIMERO

#### ANTECEDENTES GEOGRÁFICOS

I. Introducción. Consideraciones previas . . . . .	3
II. Recursos hidrológicos: las vertientes oriental o del Golfo, occidental o del Pacífico e interior . . . . .	6
1. Aguas superficiales . . . . .	8
2. Aguas subterráneas . . . . .	8
3. Los principales usos del agua . . . . .	12

### CAPÍTULO SEGUNDO

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

I. Evolución de las leyes de aguas aprobadas con posteriori- dad a la independencia de México . . . . .	15
--	----



II. Ley Federal de Aguas de 1910 . . . . .	15
III. Constitución de 1917, artículo 27 . . . . .	19
IV. Ley de Irrigación de 1926 . . . . .	21
V. Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1929 . . . . .	22
VI. Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1934 . . . . .	24
VII. Ley de Riegos de 1946 . . . . .	25
VIII. Ley Federal de Aguas de 1972 . . . . .	26
IX. Ley Federal de Aguas de 1992 . . . . .	29

### CAPÍTULO TERCERO

#### LA GESTIÓN DEL AGUA EN MÉXICO Y SU CENTRALISMO CON EL PREDOMINANTE PAPEL DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

I. Los principales problemas que afectan hoy a México en materia de aguas . . . . .	33
II. La gestión del agua. Consideraciones generales . . . . .	38
III. Régimen constitucional y legal del agua en México . . . . .	40
IV. La Ley Federal de Aguas de 1992, como primera norma del grupo normativo del agua en México. Su reforma de 2004. El Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua del 30 de noviembre de 2006 y su posible carácter ilegal . . .	44
V. El Programa Nacional Hidráulico . . . . .	47
VI. La administración del agua en la Ley Federal de Aguas . . .	49
1. El vértice superior de la pirámide: el Poder Ejecutivo Federal . . . . .	49
2. La Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales	50
3. Comisión Nacional del Agua . . . . .	54
4. Los organismos de cuenca y sus limitadas competencias	70

5. El consejo consultivo del organismo de cuenca y su fuerte centralismo . . . . .	78
6. Los consejos de cuenca . . . . .	80
7. Consejo Consultivo del Agua . . . . .	98
8. Servicio Meteorológico Nacional . . . . .	99
9. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua . . . . .	99
10. Procuraduría Federal de Protección al Ambiente . . . . .	100
11. Organización y participación de los usuarios y de la sociedad en la gestión del agua . . . . .	101
12. La cultura del agua. La imprescindible educación del agua . . . . .	112

#### CAPÍTULO CUARTO

#### LA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA EN LOS ESTADOS FEDERALES

I. Las competencias estatales en materia de aguas . . . . .	117
II. Las comisiones del agua en los estados . . . . .	118
1. Aguascalientes . . . . .	118
2. Baja California Norte . . . . .	119
3. Baja California Sur . . . . .	119
4. Campeche . . . . .	119
5. Coahuila . . . . .	119
6. Colima . . . . .	120
7. Chiapas . . . . .	120
8. Chihuahua . . . . .	120
9. Distrito Federal . . . . .	120
10. Durango . . . . .	121

11. Guanajuato . . . . .	121
12. Guerrero . . . . .	121
13. Hidalgo . . . . .	121
14. Jalisco . . . . .	121
15. Michoacán . . . . .	122
16. Morelos . . . . .	122
17. Nayarit . . . . .	122
18. Nuevo León . . . . .	122
19. Oaxaca . . . . .	122
20. Puebla . . . . .	123
21. Querétaro . . . . .	123
22. Quintana Roo . . . . .	123
23. San Luis Potosí . . . . .	123
24. Sinaloa . . . . .	123
25. Sonora . . . . .	124
26. Tabasco . . . . .	124
27. Tamaulipas . . . . .	124
28. Tlaxcala . . . . .	124
29. Veracruz . . . . .	124
30. Yucatán . . . . .	125
31. Zacatecas . . . . .	125
32. Estado de México . . . . .	125

## CAPÍTULO QUINTO

LA ADMINISTRACIÓN DEL AGUA EN LOS MUNICIPIOS  
MEXICANOS

I. Antecedentes del régimen legal sobre el agua potable . . .	131
II. Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos . . . . .	132
III. La prestación municipal de los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento. Las competencias estatales y federales en la materia . . . . .	134
IV. La carestía del agua potable . . . . .	137
V. La contaminación del agua . . . . .	141
VI. Problemas graves del agua en México y su capital, el Distrito Federal . . . . .	147
VII. Un análisis de las competencias locales en materia de aguas en el Estado de México . . . . .	156
1. Regulación constitucional y legal . . . . .	156
2. Agua y saneamiento del municipio de Toluca . . . . .	162

## CAPÍTULO SEXTO

LA GESTIÓN DE LAS CUENCAS TRANSFRONTERIZAS  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS: TRATADOS  
Y CONVENCIONES CON LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA,  
GUATEMALA Y BELICE

I. Introducción . . . . .	165
II. Apuntes geográficos . . . . .	168
1. El río Colorado . . . . .	168
2. El río Bravo . . . . .	170

3. Los ríos Usumacinta y Suchiate . . . . .	171
4. El río Hondo . . . . .	172
III. Algunos ejemplos de participación privada en defensa de estos ríos . . . . .	173
1. Río Colorado . . . . .	173
2. Río Bravo . . . . .	175
3. Ríos Usumacinta, Suchiate y Hondo . . . . .	176
IV. Tratados de límites de la frontera norte . . . . .	179
1. Tratado de 1819 sobre demarcación de límites . . . . .	179
2. El Tratado de Guadalupe de 1848, relativo a la Paz, Amistad y Límites . . . . .	180
3. El Tratado de La Mesilla . . . . .	181
4. Convenios especiales de la línea divisoria . . . . .	183
5. Tratado para resolver las “diferencias fronterizas” pendientes y para mantener a los ríos Bravo y Colorado, como la frontera internacional entre México y Estados Unidos de América, celebrado el 23 de noviembre de 1970 . . . . .	185
V. Tratados de límites de la frontera sur . . . . .	186
1. Tratados entre Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala . . . . .	186
2. Tratados entre Estados Unidos Mexicanos y Belice. El Tratado de 1893 sobre Límites entre Estados Unidos Mexicanos y Honduras Británica, celebrado con el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda . . . . .	190
VI. Tratados de distribución de aguas de la frontera norte . . . . .	191
1. Convención celebrada con Estados Unidos de América el 21 de mayo de 1906, para la equitativa distribución de las aguas del río Grande o Bravo . . . . .	191
2. La Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA) . . . . .	193

3. Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre México y Estados Unidos de América, celebrado el 3 de febrero de 1944 . . . . .	202
VII. Tratados de distribución de aguas de la frontera sur . . . . .	239
1. Tratados entre Estados Unidos Mexicanos y la República de Guatemala . . . . .	239
2. Tratados entre Estados Unidos Mexicanos y Belice . . . . .	247
VIII. Tratados especiales . . . . .	250
1. Convención celebrada con Estados Unidos el 29 de agosto de 1963, para la solución del problema de El Chamizal . . . . .	250
2. El problema de la salinidad producido en el río Colorado (1962-1973) . . . . .	251
IX. Recapitulación . . . . .	257

## CAPÍTULO SÉPTIMO

### LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL AGUA EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

I. Riqueza natural y biodiversidad en América Latina. La abundancia y diversidad de recursos hidrológicos. Usos del agua en la región . . . . .	259
II. La administración del agua en América Latina. El predominio de un enfoque sectorial . . . . .	261
III. La dificultad de conseguir una gestión integral del agua . . . . .	264
IV. La tendencia hacia una reforma de la organización administrativa del sector hídrico de acuerdo con el enfoque de gestión integrada del agua . . . . .	266
V. El ejemplo de Brasil y su sistema de gestión integral del agua . . . . .	268

VI. Descentralización: función municipal y manejo del agua en la comunidad local . . . . .	270
--	-----

## SEGUNDA PARTE

### LA ADMINISTRACIÓN HIDRÁULICA EN ESPAÑA

#### CAPÍTULO PRIMERO

##### ANTECEDENTES GEOGRÁFICOS Y FÍSICOS

I. El marco físico y biótico español. La acusada irregularidad espacial y temporal de los recursos hídricos . . . . .	275
II. La gravedad del fenómeno de la sequía en España . . . . .	277
III. La realidad física como condicionante histórica de la política de aguas en España basada en la realización de obras hidráulicas . . . . .	279

#### CAPÍTULO SEGUNDO

##### ANTECEDENTES HISTÓRICOS

I. Introducción. La evolución de la administración y gestión del agua en España . . . . .	283
II. La Ley de Aguas de 1879 y su tan numeroso como disperso y desordenado desarrollo reglamentario . . . . .	286
1. La administración hidráulica basada en el modelo de demarcación provincial . . . . .	286
2. El surgimiento de una concepción unitaria de la cuenca hidrográfica a través del precursor Real Decreto del 6 de noviembre de 1903 . . . . .	287
3. El rápido abandono de la concepción unitaria de la cuenca hidrográfica y la prevalencia del modelo organizativo provincial . . . . .	288

## CAPÍTULO TERCERO

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LAS CONFEDERACIONES  
HIDROGRÁFICAS

I. La creación de las confederaciones hidrográficas en 1926 con el objetivo del impulso de la construcción de obras hidráulicas y de la eficaz explotación de los sistemas de aprovechamientos hidráulicos . . . . .	289
II. Estructuración de las confederaciones sindicales hidrográficas . . . . .	290
III. Reestructuración de las confederaciones: la vuelta a la técnica confederal . . . . .	291
IV. La conversión de las confederaciones hidrográficas en un servicio administrativo periférico de naturaleza burocrática. La paradójica unificación de las competencias sobre aguas y obras hidráulicas . . . . .	291
V. La ruptura del principio de unidad de gestión. La creación de las comisarías de aguas . . . . .	292
VI. La calificación como organismos autónomos de las confederaciones hidrográficas tras la aprobación de la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958 . . . . .	293
VII. Una nueva reestructuración de las confederaciones hidrográficas: la recuperación de la participación de los usuarios en las comisiones de desembalse y en las juntas de obras y explotación . . . . .	293
VIII. Separación definitiva de las comisarías de aguas y confederaciones hidrográficas . . . . .	294



## CAPÍTULO CUARTO

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO  
Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE AGUAS  
DERIVADA DE LA CONSTITUCIÓN Y LOS ESTATUTOS  
DE AUTONOMÍA

I. El reconocimiento del principio de autonomía territorial en la Constitución Española de 1978 . . . . .	295
II. El modelo español de Estado autonómico . . . . .	295
III. La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de aguas . . . . .	296
IV. La decisiva jurisprudencia del Tribunal Constitucional que ha interpretado el modelo de distribución de competencias entre el Estado y las CCAA, que resulta de los artículos 148.1.10 y 149.1.22, CE, y de los distintos estatutos de autonomía. El criterio territorial de la cuenca hidrográfica y el criterio del interés comunitario . . . . .	297
V. La transversalidad de las competencias sobre medio ambiente . . . . .	300

## CAPÍTULO QUINTO

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL AGUA  
TRAS LA APROBACIÓN DE LA LEY DE AGUAS DE 1985.  
LA ADMINISTRACIÓN HIDRÁULICA ESPAÑOLA

I. La aprobación de la Ley de Aguas de 1985 . . . . .	301
II. Los principios de la organización administrativa de los recursos hidráulicos . . . . .	302
1. Introducción. La obligación de los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales . . . . .	302
2. El principio de unidad de gestión y su consagración en la jurisprudencia constitucional. El reconocimiento del	

principio en el derecho internacional, en el derecho comunitario europeo y en la legislación autonómica . . . . .	303
3. El principio de participación: bases constitucionales y manifestaciones en la administración hidráulica . . . . .	307
4. El reconocimiento en materia de aguas del necesario principio de cooperación que se halla presente en la sustancia del estado autonómico . . . . .	308
5. El principio de eficacia . . . . .	308
6. El derecho a la información . . . . .	309
7. El principio de descentralización . . . . .	309
III. La administración hidráulica española: características generales de la gestión del dominio público hidráulico . . . . .	310
IV. Las confederaciones hidrográficas . . . . .	313
1. Introducción. Las confederaciones hidrográficas en la Ley de Aguas . . . . .	313
2. Las normas reguladoras de las confederaciones hidrográficas . . . . .	315
3. Funciones ejercidas por las confederaciones . . . . .	319
4. El ejercicio de las funciones de las confederaciones por otras entidades distintas: empresas colaboradoras y sociedades estatales de aguas . . . . .	319
5. Organización de las confederaciones hidrográficas . . . . .	321
V. La gestión de las cuencas intracomunitarias. La administración hidráulica de las comunidades autónomas . . . . .	323
VI. Las competencias locales en materia de aguas . . . . .	325
VII. Las cuencas hidrográficas internacionales . . . . .	327

## CAPÍTULO SEXTO

EL DERECHO COMUNITARIO DE AGUAS  
Y SU PREOCUPACIÓN FUNDAMENTAL SOBRE LOS ASPECTOS  
AMBIENTALES. EL MODELO DE ORGANIZACIÓN BASADO  
EN EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE GESTIÓN  
POR DEMARCACIONES Y CUENCAS HIDROGRÁFICAS

I. La Directiva europea de aguas se inserta dentro de la política ambiental comunitaria. El surgimiento y la evolución de la preocupación comunitaria por el medio ambiente . . .	331
II. Antecedentes de la Directiva Marco de Aguas . . . . .	332
III. La Directiva Marco de Aguas y sus principales objetivos . .	333
IV. Las previsiones de la Directiva que afectan a la administración de las aguas: las demarcaciones hidrográficas. La gestión del agua por cuencas hidrográficas . . . . .	334
Apéndice: Jurisprudencia mexicana en materia de aguas . . . . .	337
Bibliografía . . . . .	347

*La organización administrativa de las aguas continentales en México. Un estudio comparado desde el derecho español*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir en Editorial Color S. A. de C. V. Naranjo 96 bis, col. Sta. Ma. La Ribera, delegación Cuauhtémoc, 06400 México, D. F. Se utilizó tipo *Times New Roman* en 9, 10 y 11 puntos.. En esta edición se usó papel cultural 70 x 95 de 50 kilos para las páginas interiores y cartulina couché de 162 kilos para los forros; consta de 500 ejemplares.