

David  
Chacón Hernández\*

*Derechos agrarios  
y concesiones de  
recursos naturales en  
materia de aguas y  
minas*

## Resumen

**A**l inicio del siglo XX la actividad preponderante era la agricultura, pero hoy es la industria y el sector de los servicios, a quienes se les ha preferido en el uso y aprovechamiento de las aguas. El cambio del esquema de una política de agua dirigida prioritariamente a la actividad rural persigue el mismo patrón que la economía mexicana y mundial en el sentido del cambio hacia una economía industrial. En torno a las concesiones mineras, también se ha generado una política de preferencia en favor de las grandes empresas mineras, subordinando el interés del sector agrícola, en especial de los ejidos y las comunidades agrarias.

## Abstract

*At the beginning of the 20th century the main activity was agriculture, but today it is the industry and the services sector, which have been preferred in the use and use of water. The change of the scheme of a policy of water directed primarily to rural activity pursues the same pattern as the Mexican and world economy in the sense of the change towards an industrial economy. Concerning mining concessions, a policy of preference has also been generated in favor of large mining companies, subordinating the interest of the agricultural sector, especially ejidos and agrarian communities.*

**Sumario:** Introducción / I. De los recursos hídricos / II. De los recursos mineros / III. Conclusiones / Fuentes de consulta

---

\* Profesor-Investigador del Departamento de Derecho de la UAM-Azcapotzalco.

## Introducción

Con estas reflexiones se pretende esclarecer algunas de las garantías, pero también algunas de las afectaciones más comunes que los núcleos ejidales padecen frente a los intereses de concesionarios privados, en detrimento de lo que fue uno de los derechos sociales más fuertes emanados de la Constitución de 1917.

A cien años de su aniversario, el marco jurídico de lo que se denomina *derecho agrario* y de las leyes complementarias, ha sufrido un cambio radical a punto de poner en riesgo la existencia de la llamada propiedad social. De hecho, hoy estamos frente a lo que Andrés Molina Enríquez llamara alguna vez, no una Constitución diferente, sino un nuevo espíritu.<sup>1</sup> O dicho en otros términos, a la Constitución social mexicana se le ha dejado sin espíritu. De ello dan cuenta las casi setecientas reformas, pero sobre todo, aquellas que han desnaturalizado la causa revolucionaria y que han vuelto a generar la misma o peor desigualdad que la que se vivió en tiempos del “porfiriato”. Las causas que originaron la contienda revolucionaria parece que hoy vuelven a resurgir especialmente con la concentración de la riqueza en una clase privilegiada, pues a pesar de que hay personas en posesión de la tierra, el nivel de abandono es tal que la producción de plantaciones privadas se hace más patente, mientras que la producción en pequeña escala decrece. Hoy el problema principal del campo es de producción en cuanto a oportunidad y costos, más que el de tenencia.

Es objetivo de este trabajo es dar cuenta de algunos cambios que afectaron uno de los principios esenciales de aquella gesta, de la que hoy los gobernantes creen que hacen bien en celebrar, es decir, el reparto de tierras y de recursos para lograr que el campo nacional dé a los mexicanos soberanía territorial, autosuficiencia alimentaria, reparto equitativo de la riqueza y bienestar.

En la actualidad, existen dos rubros estratégicos de la economía nacional que consisten en la explotación y aprovechamiento de recursos naturales, mismos que involucran directamente los intereses de los propietarios de la tierra rural: la explotación de las aguas y la extracción minera. Sobra decir que estas dos actividades están circunscritas en dos párrafos emblemáticos del histórico artículo 27 de la Constitución. Los párrafos cuarto y quinto significaron durante varias décadas un soporte fundamental de una Constitución revolucionaria y visionaria en favor del pueblo. La experiencia vivida antes y durante la guerra civil marcó la pauta para que se propusiera y declarara la propiedad de la nación de esos recursos de manera especial. Con ello se buscaba consolidar la soberanía nacional debido a tantas intromisio-

---

<sup>1</sup> Andrés Molina Enríquez, *El Espíritu de la Constitución de Querétaro*, Documento anexo a la obra: “Los Grandes Problemas Nacionales”, 1909, México, Editorial Era, pp. 470-478. Se refería a las semejanzas y diferencias entre la Constitución de 1857 y la de 1917. Debido a que había muchas garantías individuales en el mismo orden y en el mismo lugar, así como la composición orgánica del Estado mexicano, consideraba que eran constituciones semejantes, empero, la incrustación de las garantías individuales que tutelaban el derecho al trabajo, más el reparto agrario establecido como obligación del Estado y como derecho de la clase campesina, le daba un espíritu distinto a la Constitución de 1917.

nes de los intereses extranjeros que habían saqueado al país. La nacionalización de estos recursos venía a convertirse en una manera de buscar que los mismos mexicanos tuvieran el principal beneficio del aprovechamiento, tanto de los minerales como del agua. Una minería mexicana que, por supuesto, fuera compatible con otras partes del artículo 27, en especial el reparto de tierras; en cuanto a las aguas, se buscaba que el abasto fuera general, pero a la vez, evitar cualquier forma de acaparamiento y privatización en la medida, no sólo que la nación fuera propietaria original, sino que el Estado federal se convirtiera en el agente supervisor y rector del suministro para quienes la necesitaran, y de manera especial para los productores rurales.

Si bien, la propiedad originaria de esos recursos continúa formalmente en poder de la nación y sólo se permite la concesión. Con esta figura de propiedad nacional se han torcido los propósitos de soberanía, populares y nacionales, fincándose modos legales administrativos que ceden ante los intereses privatistas y extranjeros en detrimento de las mayorías, en especial de los campesinos.

## I. De los recursos hídricos

De entrada, es necesario señalar que el motivo más importante por el que surgiera la lucha armada a partir de 1910 fue la excesiva concentración de riqueza que condenaba a los campesinos a ser peones y aparceros al servicio de la clase hacendaria oligárquica.<sup>2</sup> A eso se añade la gran explotación de que eran objeto, debido a los bajos salarios que mermaban todavía más por el sistema de endeudamiento prevalente en las haciendas y las fábricas; asimismo, la existencia de contratos vitalicios dependientes de la unilateralidad volitiva de los hacendados, determinaban que el acceso a la tierra dependía de los intereses sólo de una parte contratante que no era precisamente de los aparceros. La revolución social, tuvo pues, el objetivo de cambiar el estatus social que era a todas luces desigual. Por ello, el reparto de la tierra a través de un modelo específico de Reforma Agraria parecía conducir a una situación de mucha mayor igualdad, en tanto se convirtieran en propietarios o poseedores garantizados el mayor número de campesinos.

Durante varias décadas, el reparto de la tierra fue una de las acciones más solicitadas y la política de dotación y restitución de tierras fue a menudo complementada con la entrega de aguas, pastos y montes a los núcleos de población, poblados, rancherías o congregaciones. Ya fuere en dotación, ya en restitución, la tierra para los campesinos significaba también otra necesidad que era la posibilidad de adquirir agua y no vivir sólo de los temporales. Por supuesto que la infraestructura de captación hidrológica y de irrigación era muy escasa, por lo que la mayoría de la superficie cultivable dependía de la precipitación pluvial. En el mejor de los casos, la calidad de las tierras la representaban tierras de riego que, como se decía, al haber

<sup>2</sup> Andrés Molina Enriquez, *La Revolución Agraria de México. 1910-1920*, 3ra. Edición, T. IV, México, UNAM/Coordinación de Humanidades, Miguel Ángel Porrúa, 1986.

poca infraestructura hidráulica, las tierras de humedad representaban las de mejor calidad.<sup>3</sup>

Sin embargo, el país fue creciendo cada vez más en materia de obras hidráulicas, pero también, a su vez, fue detenido el proceso de dotación de aguas tan importantes para el desarrollo de la agricultura y la ganadería campesina. Es de suponerse que al dotar de un lago a las comunidades y ejidos, los asentamientos aledaños generaban de igual forma la necesidad de abastecerse, lo que en no pocas veces los problemas se resolvían expropiando o declarando de utilidad pública las obras de almacenamiento. Estas afectaciones no tenían otro propósito sino el de generar beneficio colectivo y tal fue el caso de la llamada utilidad pública que durante mucho tiempo fue interpretada como todo aquello que beneficia tanto a los intereses públicos como a los de las clases sociales, y ese es el caso de la tesis de jurisprudencia que cito.<sup>4</sup> El término “utilidad pública” encierra nada más que “un concepto que no tiene como contrario más que el de utilidad privada, concluyéndose a que toda utilidad social es una utilidad nacional y toda utilidad nacional es una utilidad pública”.<sup>5</sup> Se interpreta que el constituyente quiso decir que, en todas las afectaciones (expropiaciones) de tierras y aguas a favor de los núcleos de población, el objetivo era, justamente, el de beneficiar la causa del campesinado como sujeto colectivo. Las afectaciones al latifundio rural eran, a su vez, prioridad y se tomaba como beneficio nacional especialmente si el mayor número de campesinos accedían a la tierra aunque no en calidad de propietarios privados, sino tener la titularidad de la parcela para obtener de ella un aprovechamiento personal y familiar y asimismo, ser parte de un sujeto colectivo que también obtuviera beneficios.

---

<sup>3</sup> En términos de las calidades de la tierra, de la Ley Reglamentaria sobre repartición de tierras ejidales y constitución del patrimonio parcelario ejidal del 25 de agosto de 1927, las tierras a repartir se dividían de mejor a menor calidad en tierras de riego y humedad, tierras de temporal de primera, tierras de temporal de segunda, tierras de agostadero o monte bajo, tierras para cría de ganado, terrenos de monte alto y terrenos áridos o cerriles. En la actualidad, las calidades de la tierra son: riego o humedad, temporal, agostadero. *Vid*, Médina Cervantes, José Ramón, *Derecho agrario*, México, Editorial Harla, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1897, p. 207.

<sup>4</sup> Tesis Aislada 329839 Segunda Sala, Tomo LXII, Quinta Época, UTILIDAD PÚBLICA COMO REQUISITO DE LA EXPROPIACIÓN. APRECIACIÓN DEL CONCEPTO DE LA.

Jurídicamente no existe una diferencia sustancial y precisa entre los conceptos de “utilidad pública” e “interés público”, pues es incuestionable que la ejecución de un acto por parte del Estado, que tiene como causa determinante la utilidad que reporta el público, no viene a ser otra cosa que un acto en el cual está interesada la colectividad; de manera que la utilidad pública no es sino el interés social o colectivo, encaminado a la ocupación de la propiedad privada, sin que deba entenderse ese concepto en forma restringida y sin que pueda comprenderse como utilidad pública o de interés social, el que tiene determinada clase social a la cual se trata de beneficiar, pudiendo citarse como ejemplo, las expropiaciones llevadas a cabo en materia agraria.

Amparo administrativo en revisión 2902/39. Compañía Mexicana de Petróleo “El Aguila”, S.A. y coagraviados. 2 de diciembre de 1939. Unanimidad de cuatro votos y mayoría de tres votos en lo relativo al punto cuarto resolutivo. El Ministro Agustín Gómez Campos, no intervino en este negocio, por haberse calificado de legal, el impedimento que sometió a la consideración de la Sala. Disidente: José M. Truchuelo.

<sup>5</sup> Miguel Acosta Romero, *Segundo curso de derecho administrativo*, México, Porrúa, 1989, p. 931.

En términos de los derechos de propiedad, aquellos núcleos de población que fueron dotados, además de tierras y de aguas, debieron experimentar una serie de transformaciones a medida que surgían los cuerpos normativos que regulaban el abastecimiento, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales. En este rubro debían entenderse los recursos hídricos señalados en la Constitución en su párrafo quinto, y básicamente había que entender por dominio directo de la nación, no adjudicable a los particulares, todas aquellas aguas o tomas de agua que no estuviesen en límites

***Las leyes comenzaron a cambiar aunque no siempre para bien de la población, pero sí en perjuicio de los ejidos y las comunidades, pues si antes fueron propietarios de las obras de almacenamiento, ahora sólo son concesionarios.***

de alguna heredad privada o que no hubiesen sido dotadas a núcleos de población. Si alguna de las aguas se compartiera entre dos o más heredades, se estipulaba que eran de dominio público y como tal, controladas por el poder público, y de éste, autoridades locales o federales. Es por eso que hay que señalar que: “Al conjunto de bienes materiales que de modo directo o indirecto sirven al Estado para realizar sus atribuciones, constituye el dominio propio del Estado”.<sup>6</sup>

De esta guisa, cuando una laguna, estero, vaso, manantial, represa o jagüey se encontrara en los terrenos de un ejido o comunidad agraria, se establecía el reconocimiento sólo para ese núcleo de población. Con el paso del tiempo, las distintas leyes se fueron adaptando a la necesidad de una demanda, por supuesto, mucho más creciente, lo que motivó a que, en no pocas ocasiones, se declararan de utilidad pública las aguas de los ejidos y las comunidades para ser administradas por el poder público. Esto quiere decir que muchos núcleos de población fueron expropiados de las obras naturales o artificiales que en un primer momento tuvieron con exclusividad por virtud de la dotación o restitución que generaba la Reforma Agraria. Las leyes comenzaron a cambiar aunque no siempre para bien de la población, pero sí en perjuicio de los ejidos y las comunidades, pues si antes fueron propietarios de las obras de almacenamiento, ahora sólo son concesionarios. Esa es una de las razones por las que los títulos de concesión aumentan, aunando al crecimiento poblacional, y por ende, de los usuarios del agua.<sup>7</sup>

Las diversas leyes, que en mi especial punto de vista, regularon de manera general la tenencia de los recursos hídricos con intenciones de ser aplicadas en todo el

<sup>6</sup> Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 10ª. Edición, 1963, p. 370.

<sup>7</sup> En 2012, se registraron un total de 366 038 títulos de concesión, según el REPDA; Hasta 2017, se registra un total de 501 458 títulos de concesión. Hasta 2015, 76.3% del agua se usaba en actividades agrícolas agrupadas. Aun cuando no hay datos de cuantas concesiones son dadas a agentes privados y cuántas para ejidos y comunidades agrarias, el resultado que la agricultura tiene en el PIB nacional es de apenas 3.1% en promedio desde 2006 a 2015, lo que presume la postración del sector primario. *Datos obtenidos de Estadísticas del Agua 2016*. México, SEMARNAT, CONAGUA.

territorio nacional fueron las leyes de 1929, 1943, 1946, otra de 1948, la de 1956 y de 1972.<sup>8</sup> En estos cuerpos normativos, el sentido del interés social, a favor de la propiedad rural ejidal y comunal, tuvo una presencia fundamental. Se puede decir que en estas leyes, si bien se pretende garantizar el abasto de agua a las ciudades y otros centros urbanos, los núcleos de población tienen un importante control sobre el recurso; de igual modo, las heredades privadas dedicadas a la producción rural se les facilitaron las obras de perforación de pozos o la realización de obras de almacenamiento de aguas sin mucho conflicto, pues la producción rural privada no era la de mayor escala o bien, ocurría en zonas en donde los usuarios campesinos no presentaban especial interés y, por tanto, potencial conflicto por el vital líquido. Debe recordarse que la dotación de aguas es un derecho que proviene de una garantía social plasmada en la Constitución. De esta manera, el artículo 195 de la Ley Federal de la Reforma Agraria de 1971, señalaba:

Los núcleos de población que carezcan de tierras, bosques o aguas o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades, tendrán derecho a que se les dote de tales elementos, siempre que los poblados existan cuando menos con seis meses de anterioridad a la fecha de la solicitud respectiva.

El problema del agua en términos del derecho de propiedad, surge el primero de diciembre de 1992, pues se trata de una nueva ley que se acomoda a las grandes reformas hechas por el “salinismo”. Recordemos que en este año se gesta una gran reforma al campo que cancela el reparto agrario. Por un lado lo destierra del artículo 27 de la Constitución, y por otra, emerge una nueva Ley Agraria que no contempla ni el reparto de tierras ni la dotación de aguas. Pero hay que decir además, que la dotación de aguas se detuvo mucho tiempo antes, es decir, ya no se dotaban de aguas antes de la reforma al campo debido a dos condiciones. La primera fue el control que el Estado debió asumir en la medida que aumentaron los grandes centros urbanos y que había que garantizar el abastecimiento a una demanda urbana y rural cada vez más exigente. En estos dos ámbitos de la vida nacional, se incluyen una variedad en el aumento de actividades que requieren recursos hídricos como es la industria, la generación de energía eléctrica, agua para actividades turísticas, terapéuticas y de acuacultura entre otras. Debe incluirse en el análisis de esta situación, el avance técnico y tecnológico que, al aumentar el número de obras hidráulicas, ya no fueron otorgadas a los ejidos y comunidades, sino que los organismos de agua se dedicaron a suministrarla, cobrando por ello o en su caso, decretando concesiones a particulares con la autorización de cobrar por el agua, ya sea en la operación de organismos municipales, o en empresas privadas para su procesamiento. Un ejemplo claro es el

---

<sup>8</sup> Las leyes se denominaron de la siguiente forma: Ley de Aguas de Propiedad Nacional, 1929; Ley de Aguas de Propiedad Nacional, 1934; Ley de Aguas de Propiedad Nacional, 1946; Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo, 1948; Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo, 1956; Ley de Aguas de Propiedad Nacional, 1972.

negocio de las embotelladoras, quienes han sido unas de las grandes beneficiarias de los procesos privatizadores. “México se convirtió en el primer consumidor de agua embotellada por persona del planeta y representa 13% de consumo global de ese producto. Cada año, el consumo promedio de agua embotellada se eleva a 243 litros por mexicano —390 en el Distrito Federal—, al que se deben añadir los 137 litros de refresco y otras bebidas gaseosas ingeridos”.<sup>9</sup> Por ende, este negocio se convierte en un beneficio privado sin precedentes, todo a costa de una política permitida por el propio poder público que ha producido un *imaginario social* según el cual, el agua entubada puede estar contaminada o no tener la garantía suficiente de limpieza y potabilidad, lo que ha modificado los patrones de consumo y generado a su vez ganancias exuberantes para las empresas.<sup>10</sup>

La segunda condición por la que dejó de darse la dotación de aguas fue la industrialización del país, que convirtió a las empresas en grandes consumidores, por lo que, de haber continuado esa dotación, los campesinos hubieran mostrado su negativa al abastecimiento de esas entidades económicas o, en su caso, les hubieran cobrado su respectiva cuota, lo que no representaba una buena perspectiva para las empresas en el esquema capitalista. Parecía que la actividad industrial se ponía en riesgo o por lo menos encontraría muchos obstáculos para operar, lo que resulta inoperante en la lógica de la libre circulación de bienes, que si algo lo destaca, son las condiciones abiertas que la industria debe gozar bajo el pretexto de que es el sector que genera el “progreso”. Por otra parte, muchas de las obras hidráulicas de inversión pública ya no se hacían para regar los cultivos y facilitar los abrevaderos de ganado, sino también para dar a los centros urbanos y suministrar a las empresas como una actividad prioritaria, que en los hechos —y a pesar de que los órdenes de prelación establecidos en la ley señalaban algo distinto— era para el agro pero se consintió a las empresas urbanas y rurales. Recordemos que al inicio del siglo XX la actividad preponderante era la agricultura, hoy es la industria y el sector de los servicios, a quienes hay que dar condiciones para el uso del vital líquido y la producción, así lo demuestra. Considerando el Producto Interno Bruto (PIB) según la actividad económica, y comparando el sector primario de la agricultura, ganadería y pesca (A,G y P), frente a la industria manufacturera, los datos históricos son contundentes. El PIB de la A,G y P en 1950 fue de 15,960 millones de pesos (mdp) a precios de 1960, mientras que en la industria manufacturera fue de 14,244 mdp. Para 1970, el primario fue de 34,535 mdp mientras que la manufactura fue de 69,060 mdp a precios de 1970. Para 1992, año de la gran reforma, el primario arrojó un PIB de 408,643 mdp a precio de 1980, y la manufactura arrojó un total de 1,280,655 mdp.<sup>11</sup> El cambio del esquema de una política de agua dirigida prioritariamente a la

<sup>9</sup> *Revista Proceso* en línea, <http://www.proceso.com.mx/422619/el-agua-embotellada-el-gran-negocio-del-siglo-xxi>, diciembre 5 de 2015.

<sup>10</sup> Delia Montero Contreras, *Trasnacionales, gobierno corporativo y agua embotellada. El Negocio del Siglo XXI*, México, UAM-Iztapalapa, ediciones del Lirio, 2015.

<sup>11</sup> Véase, *Estadísticas históricas de México*, 4ª. edición, tomo II, México, INEGI, 2000, pp. 331 y ss.

actividad rural, persigue el mismo patrón que la economía mexicana y mundial en el sentido del cambio hacia una economía industrial. En la década de los ochenta, al impulsar la economía neoliberal;

[...] las relaciones entre la industria y la agricultura han observado un mercado de cambio desde los cincuenta. El mayor índice de crecimiento de la industria y la expansión del sector terciario, [habían] reducido la contribución de la agricultura al producto nacional bruto hasta el 10%; la fuerza de trabajo agrícola [constituía] únicamente el 20% del total, en tanto que la agricultura [proporcionaba] solamente una cuarta parte de las exportaciones totales.<sup>12</sup>

Para el último trimestre de 2016, la desigualdad en las cantidades que conformaron el PIB, a precios de 2008, fue: en el sector primario, de 457,843 mdp; en el sector secundario, fue de 4,688,969 mdp; en el sector terciario, representó 9,020,485 mdp.<sup>13</sup>

Todo esto ha traído un desequilibrio en la matriz económica que hasta la fecha no han podido corregirse. Investigaciones antes del salinismo señalaban:

De 1970 a 1984, la evolución de la producción en las actividades agropecuaria, silvícola y pesquera, sintetiza fundamentalmente el fuerte desincentivo de la producción, originado por el rezago en los precios de garantía y el consecuente desequilibrio en los precios relativos (industriales/agricolas) [...].<sup>14</sup>

Se debe añadir que, en realidad, esos conflictos que transfirieron beneficios del campo a la ciudad, hoy son sostenidos, de forma que la demostración es que los precios de los productos del campo no pueden ser competitivos y la población rural campesina no puede producir en condiciones de rentabilidad, lo que deviene en la paralización de grandes extensiones de tierra, si a eso se le suma la falta de agua.

Debe suponerse que las empresas son sujetos con mayor capacidad de pago a diferencia de los campesinos, a quienes la cuota por suministro de agua debe ser casi simbólica. Lo anterior no es casualidad, sino que es consecuencia de la pobreza y la falta de poder adquisitivo que tiene la gran mayoría de ejidatarios y comuneros. Pues bien, a partir de 1992 no sólo la industria nacional, sino las empresas transnacionales y multinacionales buscan apoderarse de los recursos hidrológicos y de muchos otros recursos estratégicos. Recordemos que en el sexenio de Salinas de Gortari se implanta el neoliberalismo en nuestro país, lo que hace surgir nuevos actores producto de esa política. Por tanto, ya no sólo había que cambiar la Ley de la Reforma Agraria y cancelar todo tipo de dotación, ya fuere de tierra o de aguas, sino que se debía

---

<sup>12</sup> Immanuel Wallerstein, "Pautas y perspectivas de la economía mundial capitalista", en: Mikel González, *La Transformación del mundo. Economía y sociedad 2*. México, Siglo XXI, 1985, p. 73.

<sup>13</sup> Fuente INEGI.

<sup>14</sup> Ernesto Haneine, *Sustitución de exportaciones. Estrategia de desarrollo económico para México*, México, Edutiruk Diana, 1987, p. 114.

dar un giro a la ley agraria y a la ley de aguas nacionales para adecuarla al modelo económico recién establecido.

Uno de los aspectos fundamentales de la ley del 92 es el hecho de que los agentes privados ya no sólo pueden alumbrar<sup>15</sup> libremente aguas del subsuelo a través de un pozo, o de almacenar en algunas represas, sino el hecho de obtener importantes concesiones del vital líquido que puede ser obtenido de

las obras hidráulicas de inversión pública. Desde luego que las concesiones dan derechos a que los particulares no sólo usen el agua que obtienen, sino que se aprovechen de ella, lo que significa que pueden hacer suministros a otros agentes privados o públicos y cobrar por ello con la cuota que los concesionarios determinen. De este modo el capital público, queda al servicio de los particulares.

Debe señalarse que las concesiones tienen, en ocasiones con certeza, en otras de manera engañosa, beneficios para la nación como el hecho de generar pagos por derechos, además de gestarse pagos fiscales, con lo que el gobierno obtiene importantes ingresos que, se supone, son para continuar la inversión en la materia. Y en efecto, el gobierno obtiene recursos monetarios por otorgar concesiones, pero a la vez, muchos usuarios deben contribuir para los grandes concesionarios. Debe saberse que en la lista de esos grandes concesionarios no se encuentran los ejidos y las comunidades u otros sujetos de carácter social como cooperativas, asociaciones de colonos o comunidades indígenas. Nuevamente se denota que el patrimonio común de los mexicanos se pone a disposición de los capitales privados y se disfraza la utilidad privada como si fuere una utilidad pública.

Por su parte, los campesinos, para buscar el mejor abastecimiento, deben agruparse en Unidades de riego, mismas que son, ya no propietarias sino concesionarias de volúmenes de agua para que sus miembros accedan a ella para el riego correspondiente de sus parcelas. En los artículos 58 y siguientes de la Ley de Aguas Nacionales, desde 1992 sin ser afectada por la reforma de 2004, se regula el acceso al agua por ejidos y comunidades, y se establece que, cuando los ejidatarios o comuneros adopten el dominio pleno de sus parcelas, conservarán el derecho a los volúme-



Y en efecto, el gobierno obtiene recursos monetarios por otorgar concesiones, pero a la vez, muchos usuarios deben contribuir para los grandes concesionarios.

<sup>15</sup> Debe entenderse por alumbramiento de aguas, la extracción del subsuelo.

nes de agua que les hubieran correspondido como cuando eran miembros del ejido o la comunidad. De igual manera, cuando trasmitan sus derechos parcelarios, podrán hacerlo también con su derecho al suministro de agua que tenían, lo cual ampara al nuevo propietario. Opera en estos casos la dinámica mercantil con las transmisiones en calidad de derecho real a favor de los actores privados.

La ley no habla de propietarios del agua cuando se trata de ejidos o de comunidades agrarias. Esto nos dice que los títulos de propiedad social en aquellos casos en que fueron dotadas almacenamientos naturales o artificiales, quedaron prácticamente sin contenido en la medida que estas formas de agrupación campesina se someten a la nueva ley de aguas. En efecto, aun cuando un ejido o comunidad tengan sendos títulos que los amparan como propietarios de alguna obra de almacenamiento hídrica, se da por hecho que ahora deben operar como concesionarios; incluso, el acceso al agua ha de registrarse en el correspondiente Registro Público de los Derechos del Agua según mandato de la ley.

A propósito de los artículos que rigen esta dependencia registral, el numeral 30 en su fracción VII señala que en el registro se inscribirán: “Las resoluciones emitidas por el Titular del Ejecutivo Federal o por el Tribunal Superior Agrario que amplíen o doten de agua, previa la emisión del título de concesión por la autoridad del agua”.

Queda más que claro con este dispositivo que las resoluciones que antes se dieron como títulos que amparaban la propiedad del agua ahora sólo son derechos de titularidad siempre y cuando se haya obtenido una concesión. Lo sucedido a partir de la Reforma de 1992, tanto a la Ley Agraria como a la Ley de Aguas Nacionales, implica que todos los núcleos de población propietarios han pasado a ser concesionarios de la Comisión Nacional del Agua a través de sus respectivos Organismos de Cuenca y así están ahora registrados, tanto en el Registro Agrario Nacional como en el Registro Público de los Derechos del Agua, lo que quiere decir que todos, aun cuando tengan un título de propietarios, tendrán que pagar derecho por el uso del agua.

Otro efecto del cambio del título de propiedad al de concesión, impacta también en las causales para que el poder público pueda suspender o revocar la concesión, tal y como ocurriría con los particulares. Una de las obligaciones más puntuales, es la del pago de los derechos y de los impuestos respectivos. En este sentido, la ley no hace diferencia entre un concesionario particular, sea persona física o moral y los productores campesinos o sujetos de derecho social. Cualquiera de ellos que no paguen lo correspondiente, serían suspendidos o, en su caso, revocados de la concesión y hasta multados.

Otro asunto importante es la construcción de obras a las que los concesionarios se han obligado o aquellas que la Comisión Nacional del Agua proponga como obligación a condición de continuar con la explotación o el uso y aprovechamiento de aguas. En caso de no hacerse, no sólo hay clausura o revocación, sino también cobro de multas económicas. En ese aspecto, la ley plantea una igualdad de trato que se realiza sobre una base de desigualdad, pues los ejidos y comunidades son, en su

mayoría, sujetos con poca capacidad económica, lo que los pone en una situación real de desigualdad; material y jurídica frente a otros solicitantes de concesiones con los que hay que competir.

Para los casos de concesión, hay que ser todavía más puntuales, puesto que el marco legislativo de las aguas nacionales no establece la prioridad de la obtención de concesiones por parte de los productores agrícolas, especialmente ejidos y comunidades, sino que deben concursar, en su caso, en igualdad de condiciones con los sujetos particulares. El problema aquí no son los productores pequeños, sino las grandes empresas que han obtenido concesiones en perjuicio de productores rurales pequeños, tanto privados como de derecho social. Más aún, hay ejemplos específicos respecto del otorgamiento de concesiones de explotación de aguas en detrimento de comunidades enteras, lo que nos lleva —o ya nos ha llevado— a que los particulares vendan agua a los productores rurales bajo la condición de pago de tarifas. Esta es precisamente una de las nuevas características de los derechos del agua a partir de la reforma salinista. Que los concesionarios privados puedan acceder a extraer agua, en su caso a tratarla, y después venderla. Con esto, lejos queda el principio emanado de la revolución bajo la cual los campesinos, especialmente los productores más pobres, tenían la prioridad para acceder al vital líquido gratuitamente, en el entendido de que, la producción de cada familia rural era beneficio para el país; puede a su vez contravenir al llamado derecho humano al agua, en el sentido de que todo ser humano debe ser suministrado, sin que este derecho fundamental señale que deba pagar.

Definitivamente, las condiciones para acceder al agua, no en calidad de consumidores sino para efectos de explotación, no son parejas para los diferentes actores. El modelo de beneficio que los gobiernos mexicanos han seguido desde la señalada reforma, se presenta a través, no de fomentar la obligación de que el poder público suministre directamente a los consumidores, ya sean en áreas rurales o urbanas, sino de promover la intermediación de los particulares obteniendo beneficios por ello. De esta forma, el agua se ha convertido en una mercancía que se sujeta a las reglas y principios del mercado. Para sustentar esta aseveración, pongo de ejemplo lo que ha sucedido en los municipios. Conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, las alcaldías tienen entre sus obligaciones más importantes administrar el agua que será suministrada a los pobladores. Esta obligación, que tradicionalmente se ha hecho con las asignaciones que los ayuntamientos obtienen de la principal autoridad del agua, ahora es concesionada a empresas que son las que construyen las redes de suministro y de su respectivo mantenimiento, lo que lleva a que el municipio sesgue el cumplimiento de su obligación constitucional. En estos casos, los organismos municipales del agua, cobran a los consumidores pero a su vez pagan a las empresas por el servicio que dan. Esta misma tendencia comienza a generalizarse cuando se trata de suministrar agua a los ejidatarios y a los comuneros, especialmente si no están inscritos en algún distrito de riego. Es preocupante que, si antaño se afectaba a los particulares en las obras donde se almacenaba el agua, ahora es a la inversa, pues se afecta (expropia) a los ejidos y comunidades en favor de los particulares, como las

minas, las industrias y empresas particulares, entre ellas a las embotelladoras.<sup>16</sup> Definitivamente, observamos que desde hace dos décadas, hay toda una transformación en las inversiones de la infraestructura del agua al permitir cada vez más que empresas particulares construyan obras o les den mantenimiento, lo que ha generado una privatización gradual.

Pese a que hay prelación en los usos y los abrevaderos, tanto como el agua para riego, está en grave peligro en algunas zonas urbanas a las que los usos doméstico y público urbano, en el que a su vez se subsume el uso industrial, adquieren prioridad sobre la actividad agropecuaria. Sabido por todos que muchas parcelas se riegan con aguas residuales debido a que el agua limpia tiene usos preferenciales. Las nuevas modalidades de explotación, uso y aprovechamiento del agua parecen no haberse creado sobre la base de la comprensión de que el campo mexicano sigue en crisis pese a la reforma agraria privatizadora y frente a los más de veinte años de operación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Todos sabemos que somos importadores de muchos productos en los que antaño fuimos autosuficientes. Ahora se necesita una reforma que dé prioridad al campo en el uso del agua, sobre todo en aquellas zonas en las que debe competir con las industrias.

## II. De los recursos mineros

Desde la instauración de la Constitución de 1917 surge el cuarto párrafo en el artículo 27 que regula la propiedad de los recursos minerales que se encuentren en el suelo o en el subsuelo y al igual que las aguas, estos recursos se adjudican de manera originaria a la nación. En ese mismo artículo se determina que, para efecto de que los particulares puedan explotar y aprovechar los minerales, es necesario solicitar una concesión que sólo el gobierno federal tiene facultad de otorgar, siempre y cuando se cumplan los requisitos que la ley de la materia establece.

Debe saberse que la propiedad de la nación administrada y tutelada por el Estado, estableció la limitación según la cual, los concesionarios de los recursos de propiedad originaria de la nación no generan derechos reales, es decir, no son susceptibles de apropiación, sino sólo de aprovechamiento. Mas esta fórmula es nugatoria cuando en realidad el concesionario de los minerales sí ejerce una apropiación.

La concesión es, entonces, un título-condición para el aprovechamiento de ciertos recursos, aprovechamiento que puede darse de diversas formas. Es por tanto, condición para la producción de mercancías y para el intercambio. Mientras los bienes concesionados estén en explotación, y ese es el sentido de la concesión, se está generando la propiedad civil (privada) de

---

<sup>16</sup> Angélica Enciso, “En la práctica, la provisión de agua potable está en manos privadas”. *La Jornada*, 4 de octubre de 2016.

lo explotado, aunque la concesión no se ubique jurídicamente como título de propiedad, sino como acto y documento administrativo.<sup>17</sup>

Quiere decir que, a pesar de que la nación se ostenta como la única propietaria, en realidad sólo lo es del terreno donde se ubican las vetas, pues los minerales, una vez extraídos por agentes particulares, se convierten en mercancías y, por tanto, en bienes de apropiación privada. En realidad, no es interesante para las mineras ser dueñas del terreno, si el título de concesión les otorga múltiples facilidades para disponer de él, aun cuando se imbriquen otros derechos que pasarían a segundo término. Las concesiones mineras, se han puesto a la vanguardia —a veces indebidamente— en materia de utilidad pública, por encima de los intereses de muchos otros sujetos, en especial, los núcleos de población agrarios, a pesar de que en la Ley General de Expropiación no aparece la extracción mineral como una causa de utilidad pública, sino que es en la Ley Minera (artículo 6), en donde se señala tal situación jurídica, y que tiene preferencia sobre cualquier actividad o, en su caso, uso y aprovechamiento del terreno en donde haya que realizar trabajos —por supuesto las actividades agropecuarias—, exceptuándose la exploración y extracción de petróleo y los demás hidrocarburos.

Debemos precisamente saber que gran parte de las vetas y yacimientos de minerales atractivos para la explotación se encuentran en zonas cuyos terrenos superficiales pueden estar en propiedad privada o, más aún, bajo la propiedad social de muchos núcleos de población ejidal o comunal. Aun cuando los depósitos de minerales sustantivamente estén en el subsuelo, la mejor posición para la ubicación estratégica de las plantas de extracción y de los trabajos que se deben realizar a cielo abierto, también pueden encontrarse en propiedad privada o social, inclusive, muy cerca de centros de población rurales. En estos casos, surge la controversia acerca de si la propiedad de la superficie también otorga la del subsuelo.

En otros países, cito el caso de Estados Unidos y de algunos del Medio Oriente, el propietario de un terreno es a la vez pro-



<http://piedepagina.mx/img/>

Debemos precisamente saber que gran parte de las vetas y yacimientos de minerales atractivos para la explotación se encuentran en zonas cuyos terrenos superficiales pueden estar en propiedad privada o, más aún, bajo la propiedad social de muchos núcleos de población ejidal o comunal.

<sup>17</sup> Jorge Luis Ibarra, “Propiedad Nacional y Concesión Minera”, en: *Derecho y Sociedad Mexicana*, Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades. UAM, vol. III, núm. 5, enero-abril, 1982, p. 41.

pietario de lo que exista debajo de él. No así en México, en el que la propiedad de la superficie no ampara la del subsuelo. Sólo la nación es propietaria de ese subsuelo, por lo que el propietario de una heredad tiene facultades limitadas, y a pesar de poder cultivarlo, en caso de que descubra una veta de minerales u otras sustancias, sólo podría acceder a ellas a través de la concesión; quiere decir que el dominio de un predio superficial no otorga dominio sobre lo que está debajo de él que es propiedad de la nación y no puede dejar de serlo. Cuando menos, si el propietario de un predio encuentra en él minerales, entonces, podría tener un derecho de tanto para su explotación. Así aplica, lo mismo para propietarios privados como para la propiedad social ejidal o comunal. El problema de esto es si esos propietarios con derecho de preferencia para explotar recursos tienen las condiciones económicas para llevar a cabo los trabajos respectivos, que, de suyo, son muy costosos y requieren de mucha inversión. Lo anterior nos lleva a concluir que, en la actualidad, la actividad minera no está hecha para pequeños mineros como antaño, sino para la gran empresa del ramo.

Desde la primera ley de minas en el nuevo régimen constitucional de 1926, hasta la ley minera del 26 de junio de 1992, permite que personas físicas o morales puedan ser sujetos de concesión. De hecho, en estos cuerpos jurídicos había referencia hacia la minería social, entendiéndose por ésta la que realizan los ejidos, las comunidades y cooperativas de productores. Es lógico saber que en terrenos de los núcleos de población era normal encontrar algunas vetas de minerales, por lo que se establecía —como ya se mencionó— un derecho del tanto, para que las comunidades pudieran explotar tales recursos, por sí mismas o con asociación de empresas del sector privado.

La ley vigente de 1992, con algunas reformas, no afecta aparentemente los intereses de los ejidos y comunidades agrarias al permitir de manera formal que puedan ser concesionarios para explotar minerales, el problema es que, al punto al que se ha desarrollado la minería moderna, es imposible competir con las grandes empresas especializadas y tecnologizadas. Si en la ley se permite la existencia de concesionarios físicos, podríamos imaginarnos qué nivel de desigualdad en la competencia del mercado hay con respecto a las sociedades mercantiles del ramo. De esta forma, ni las personas físicas, ni morales de pequeño o mediano tamaño están en condiciones de competir con las grandes empresas mineras, no sólo nacionales, sino las transnacionales. El precio de costo de los minerales o las sustancias explotables llevadas al mercado por los pequeños mineros no se pueden comparar con la cantidad extraída por los grandes concesionarios y, por tanto, impacta en el precio de mayoreo al que pueden venderse a los proveedores. De este modo, el derecho de la pequeña minería y de la minería social (ejidos y comunidades), es un hecho nugatorio, pues prácticamente es la minería en gran escala la que tiene todas las opciones de garantía jurídica y cada año se experimenta una mayor concentración en la producción mineral. He aquí una prueba:

En el año 2006, la producción de la pequeña minería en metales representó, para la extracción de oro sólo el 6.8% del total de este mineral frente al 51%

de la mediana minería y el 42.2% de la gran minería; el de producción de plata representó un 3.1% de la pequeña minería, la mediana minería producía el 13.2%, mientras que la gran minería aportaba el 83.7%, sólo por señalar los metales más importantes. Para el año 2013, la pequeña minería aportó en la extracción de oro, solamente el 0.1%, la mediana el 1.1% y la gran minería producía 98.7%, mientras que en la producción de la plata, la pequeña producía el 0.02% ante el 3.2% de la mediana y el 96.5 % de la gran minería. En 2015, la producción de oro estaba, 0.01% la pequeña, 0.57% la mediana, y 99.41% la gran minería; mientras que en la plata, la pequeña produjo 0.1%, la mediana 2.4% y la gran minería 97.6%.<sup>18</sup>

Es importante enfatizar el hecho de que los ejidos, comunidades, ejidatarios, comuneros u otros sujetos agrarios no tienen un derecho especial ni garantizado en caso de que en sus tierras o parcelas se encuentren yacimientos minerales. Según la ley, existen dos formas de allegarse una concesión. Una es por la petición de un terreno libre y la otra por concurso. Si acaso, en cuanto a terrenos libres es donde pudiesen los pequeños mineros adquirir algo, siempre y cuando el yacimiento no esté identificado y el gobierno tenga interés de someterlo a concurso a través de licitación. En este caso, terreno libre es aquel lote minero que no se encuentra amparado por una concesión.<sup>19</sup> En caso de haber sido concesionado en algún momento, el lote o extensión de tierra, tanto de la superficie como del subsuelo, ya no deben estar bajo un título vigente. Por su parte, según la ley minera, un lote minero es, conforme al artículo 12, “sólido de profundidad indefinida, limitado por planos verticales y cuya cara superior es la superficie del terreno, sobre la cual se determina el perímetro que comprende”. En estos casos, si nadie ha pedido una concesión sobre lote minero que se clasifica como terreno libre, se otorga al solicitante, siempre y cuando cumpla con los requisitos de ley, especialmente el de ser persona mexicana o extranjera conforme a los criterios de máxima inversión. Hay que demostrar que se tiene el capital o las condiciones materiales a efecto de que el solicitante pueda realizar las obras que la autoridad le impone o las obras a las que se compromete. En estos casos, también es muy sencillo saber que quienes mejores condiciones tienen de cumplir con la inversión en obras obligatorias son las grandes empresas.

La desventaja de la minería social con respecto a las grandes empresas privadas, también aparece en los llamados concursos. Estos surgen cuando hay depósitos minerales identificados por el Servicio Geológico Mexicano, previa asignación que se le hace para exploración. Esta dependencia pública tiene un mapa orográfico y su información es pública, por lo que cualquier interesado puede acudir a ella y obtener la información de los terrenos libres. En todo caso, cuando la máxima autoridad minera que es la Secretaría de Economía considera que hay vetas que pueden ser explota-

<sup>18</sup> Datos obtenidos del Anuario Estadístico de la Minería Mexicana Ampliada en 2006 y 2013, Secretaría de Economía.

<sup>19</sup> Véase artículo 12 bis de la Ley Minera de junio de 1992.

das, realiza una licitación de concurso, a la que se pueden presentar diversos sujetos. En estos casos, el concurso para concesión lo gana quien ofrece mejores condiciones de inversión, como así lo establece el artículo 30 del Reglamento de la Ley Minera. Como se puede deducir y comprobar a partir del contenido de la legislación, los ejidos y las comunidades no tienen muchas posibilidades de ganar un concurso si acaso sus competidores son las grandes empresas. Todo ello ha hecho que la minería se convierta en un sector privilegiado y concentrado, en donde cada vez más las mineras medianas y pequeñas sucumben frente al avance que las grandes empresas realizan. Nuevamente hay una serie de aparentes derechos que son realmente muy abstractos y poco concretos para los sujetos sociales, a la hora de querer aprovechar los recursos nacionales.

***Dadas las condiciones en las que el Estado interviene en la economía, no hay forma de fijar precios a los materiales a favor de los núcleos de población, dejando a la libre contratación el precio que casi siempre es, como se consignó, benéfico esencialmente para los grandes inversionistas.***

De cualquier manera, no deseo dejar de lado el hecho de que a los núcleos de población se les ha confinado a una actividad poco atractiva para las grandes mineras sin que ello indique que son únicos competidores. Son las tierras y substancias que sirven de material de construcción y que están al margen de la legislación minera. En efecto, los bancos de arena, de tierras de relleno, de piedras y gravas son a menudo explotados por ejidos y comunidades, lo que no es un negocio tan rentable, ni comparable a las utilidades obtenidas en la minería propiamente dicha. Aun así, cuando se trata de

materiales de construcción como tierras raras, mármol cantera o aquello con lo que se produce cemento o cal, los ejidos sólo se vuelven abastecedores de las grandes compañías “cementeras”, que les compran su material a precios irrisorios. Si bien, es cierto que en esta actividad puede darse un beneficio económico para los sujetos de derecho social agrario, la realidad es que son siempre las grandes empresas las mayormente beneficiadas. Dadas las condiciones en las que el Estado interviene en la economía, no hay forma de fijar precios a los materiales a favor de los núcleos de población, dejando a la libre contratación el precio que casi siempre es, como se consignó, benéfico esencialmente para los grandes inversionistas. De cualquier modo, frente a lo dicho, hay que saber que los ejidos y las comunidades pueden, a pesar de las diferencias, participar en la minería.

Otro problema que a menudo enfrentan los núcleos de población en materia minera es el relacionado con la existencia de yacimientos minerales del subsuelo pero que, por las condiciones del terreno en la superficie, las concesiones mineras proponen que es en sus tierras el mejor lugar en donde poner una planta de operaciones de extracción. La preferencia de la actividad que puede llevar a la expropiación de terrenos se ha venido determinando por lo que señala la Ley de Expropiación respecto

de causas de utilidad pública, ya sea para expropiar o para ocupar propiedades ajenas o bien, limitar el dominio. Al respecto, el artículo primero de la citada ley, en su fracción VII señala que es de utilidad pública “La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación”. En este dispositivo es donde se puede fundamentar precisamente la extracción de minerales, además del artículo 6 de la Ley Minera que ya es más explícita.

Anteriormente, me refiero antes de 1992, años de la reforma liberal al campo y a la explotación de los recursos naturales, una causa de utilidad pública —podría decirse de alto nivel— era la dotación de tierras a los núcleos de población. Al desaparecer el reparto agrario, también declina el carácter de “alta utilidad pública” respecto de los derechos de los ejidos y comunidades. Al no señalarse en la misma ley de expropiación los derechos de los campesinos, entonces, debe entenderse que la explotación de recursos minerales está por encima de los intereses de los núcleos de población. Y no sólo eso, también se ha dado prioridad a la explotación de servicios públicos y la construcción de carreteras por encima de los derechos agrarios. Por supuesto que, cuando ha de ocurrir una expropiación, es necesario un procedimiento, primero se emite una declaratoria de utilidad pública y posteriormente el procedimiento de indemnización. La controversia en estos casos es que el sujeto beneficiado las más de las veces es una empresa privada y no el poder público mismo.

Anteriormente, la utilidad pública se medía de la siguiente forma. Los beneficios directos para el poder público estaban por encima de los intereses colectivos y particulares; por su parte, los beneficios colectivos, en estos casos de los núcleos de población, estaban por arriba de los intereses privados. Hoy esta fórmula parece haber cambiado y los intereses privados están por encima de los colectivos, por lo que se afectan por medio de la expropiación o la ocupación a sujetos de derecho social para beneficiar directamente a los particulares. Para que esto sea posible, se ha tenido que disfrazar el beneficio privado como si se tratara de un beneficio colectivo o público. Cuando existe explotación minera, se expropia o autoriza la ocupación de tierras ejidales o comunales con el pretexto de que la explotación de minerales es benéfica para la nación, puesto que las empresas aportan contribuciones a través del pago de derecho y de impuestos; además, se dice que traen otros beneficios a las comunidades cercanas en donde se establece la planta de extracción debido a que darán empleos y tal vez otras ayudas. De este modo, la explotación de minerales aparece como amplio beneficio debido a que ayudar al desarrollo de una localidad o región generando empleos, también se establece en la Ley de Expropiación como causa de utilidad pública. No obstante, cuando se concreta una expropiación de tierras, por lo común el precio que se paga por ellas es muy bajo, nada comparable al valor de los terrenos cuando están ubicados en zonas urbanas. Con esto, es notable una transferencia de la mano de obra, de la parcela a la mina. En 2003, la minería ocupaba 247,964 personas, en 2013, fueron 332,501 empleos y para 2015 cerró con 344,912.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Fuente: Secretaría de Economía, “Anuario Estadístico de la Minería Mexicana”, Edición 2016, con cifras a 2015.

Muchas veces se ha propuesto decir que la minería debe generar mayores beneficios al solo hecho de generar empleos. Hay que comentar que también se dan casos en que las empresas mineras ayudan a las comunidades cercanas construyendo brechas, pavimentando calles, poniendo tendidos de luz eléctrica, construyendo o remodelando escuelas o clínicas de salud. Claro está que estos beneficios parecen más atractivos que la conservación de tierras para cultivo o pastoreo que en realidad dejan muy pocos ingresos. Aún con toda esa ayuda, es necesario decir que el derrame de los beneficios nunca son proporcionales a las ganancias obtenidas por las empresas mineras, en virtud de pagar muy bajos salarios a los empleados y las ayudas a las comunidades más bien parecen formas de control para evitar la inconformidad, incluso frente a los daños que realizan a las tierras aledañas a las que muy cotidianamente contaminan y por tanto erosionan. En esos casos, es importante valorar los beneficios tanto como los perjuicios que ha traído este sector frente al detrimento de la política agraria y las afectaciones a la propiedad social.

### **III. Conclusiones**

El periodo de gobierno de Salinas de Gortari trajo una serie de modificaciones a la estructura agraria. Los campesinos vieron, no sólo cancelado el reparto de tierras, sino modificadas una serie de legislaciones que directa o indirectamente les afectaron. Entre estas legislaciones aparece la Ley de Aguas Nacionales y la Ley Minera. En ellas, la concesión es la figura preponderante con la cual se explotarán los recursos respectivos. Esta forma de explotación comienza a marginar a los campesinos, ya sea en lo individual o en la organización colectiva. Todo ello produce una ampliación de la presencia privada y una disminución de la explotación por sujetos de derecho social. Aunque las legislaciones en comento permiten la participación de los ejidos y las comunidades agrarias, es un hecho que la forma de licitar las concesiones, dan ventaja a las grandes empresas por su mayor nivel de inversión, mientras que la participación de los colectivos agrarios se desploman cada vez más. Surge ahora, qué hacer para mantener, ya sea una presencia como partícipes en las concesiones o bien, cómo lograr beneficios en aquellas situaciones en las que no se puede competir.

Es muy importante que en materia de aguas los ejidos y las comunidades, así como otros sujetos de derecho agrario formen organizaciones o, en su caso, mantengan la filiación a las que ya se encuentran adscritas para que en conjunto obtengan concesiones de agua e incluso concesión para la operación de obras hidráulicas o infraestructura hidráulica. La organización de los sujetos agrarios también debe mantenerse cuando se trate de negociar el suministro de aguas, ya sea con organismos públicos o privados, de forma que el costo de los recursos hídricos sea asequible a todos los productores y usuarios incorporados. La organización de productores rurales es la mejor vía para dar poder a la gestión del agua, pues un ejido o una co-

munidad sola ya no tienen suficiente poder de gestión. Ahora hay que ser más imaginativos y promover nuevas formas de organización en defensa de un recurso que, de inicio debe ser tratado como un derecho humano que, independientemente de quién la suministre, deba ser entregada a todos los usuarios conforme a sus necesidades y a sus capacidades económicas. Esto nos encamina a promover una gestión política social en torno al agua, la que ya no puede hacerse por unos cuantos productores rurales o incluso, por un solo ejido o comunidad agraria, sino por un conjunto de ellos que puedan formar una comunidad de usuarios, con poder de negociación ante las autoridades, y además capaces de oponerse a que las concesiones sean entregadas a los agentes económicos privados. La preservación del vital líquido y la garantía del suministro a los campesinos y sus familias es una lucha en contra de los gananciosos del sistema capitalista. Ante la fuerza de su poder, la organización comunal es la mejor forma de atemperar los deseos monopólicos de los agentes acaparadores que buscan dar sólo un sentido mercantilista al recurso.

En el caso de la actividad minera, las leyes, si no es que desde la propia Constitución, establezca el nivel de beneficio que los núcleos de población deben obtener cuando se decida legal o contractualmente que una empresa minera ocupe sus terrenos. Los beneficios a los trabajadores deben establecerse en la ley y, en su caso, en el contrato laboral. Esos beneficios a las comunidades aledañas también deben establecerse en la ley como aportaciones mínimas y mejoras contractuales. No sirve de mucho dejar el monto de los beneficios a criterio de las empresas, pues sólo se genera incertidumbre a los titulares y propietarios de tierras. Sin embargo, considero que lo más justo sería que, antes de ejecutar una declaratoria de utilidad pública o de ocupación temporal con su respectiva indemnización, los núcleos de población pudieran decidir si una mina se explota en sus predios; en caso de que sí lo permitan, obtengan un determinado nivel de ganancias convirtiéndose así en sujetos asociados. Que las leyes lo digan expresamente, es realmente promover un mejor desarrollo para una clase social que se mantiene en la pobreza.

Oponerse a la inercia extractivista es hoy muy complicado, por lo que las comunidades deben mejor pugnar por obtener beneficios garantizados, desde el ámbito legislativo hasta el de la aplicación ejecutiva material. El nivel de utilidades de las empresas mineras da para pagar derechos al Estado, pero también para repartir márgenes de utilidad a las comunidades en cuyos suelos se efectúan los trabajos de extracción. Eso nos conduce a concebir lo que hoy se considera la llamada minería responsable que no debe ser una tarea caritativa de las mineras, sino un deber impuesto por la sociedad y tutelada por el Estado para mejorar el bienestar de los núcleos de población rurales y darles un acceso más factible hacia el desarrollo.

## Fuentes de consulta

### *Bibliográficas*

- Acosta Romero, Miguel. *Segundo curso de derecho administrativo*. México, Porrúa, 1989.
- Betanzos, Óscar, et al. *Historia de la cuestión agraria mexicana*. Vol. 3, Campesinos, terratenientes y revolucionarios, 1910-1920, México, Siglo XXI/Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1988.
- Montero Contreras, Delia. *Trasnacionales, gobierno corporativo y agua embotellada. El negocio del Siglo XXI*. México, UAM-Iztapalapa, ediciones del Lirio, 2015.
- Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*. México, Porrúa, 10ª Edición, 1963.
- Haneine, Ernesto. *Sustitución de exportaciones. Estrategia de desarrollo económico para México*. México, Edutiruak Diana, 1897.
- Medina Cervantes, José Ramón. *Derecho agrario*. México, Editorial Harla, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 1897.
- Molina Enríquez, Andrés. *Los grandes problemas nacionales, 1909*. Prólogo de Arnaldo Córdoba, México, Editorial Era, 1978.
- . *La Revolución agraria de México. 1910-1920*. T. IV, México, UNAM/Coordinación de Humanidades, Miguel Ángel Porrúa, 3ª Edición, 1986.
- Ricord, Humberto. *Introducción jurídica a la Reforma Agraria Mexicana. Historia y régimen actual*. México, Edición de Autor, 1972.

### *Hemerográficas*

- Chacón Hernández, et al. “Análisis sobre los fundamentos fiscales para el cobro por servicios de aguas”. *Revista Alegatos*, núm. 29, enero-abril, 1995.
- Enciso, Angélica. “En la práctica, la provisión de agua potable está en manos privadas”. *La Jornada*, 4 de octubre, 2016.
- Ibarra, Jorge Luis. “Propiedad Nacional y Concesión Minera”, *Derecho y Sociedad Mexicana*, Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM, vol. III, núm. 5, enero-abril, 1982.