

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA SEÑORA MINISTRA OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS RESPECTO DE LA EJECUTORIA DICTADA EL DIEZ DE FEBRERO DE DOS MIL ONCE, EN EL AMPARO EN REVISIÓN 1082/2007, PROMOVIDO POR ASOCIACIÓN DE USUARIOS HIDRÁULICA LOS ÁNGELES, ASOCIACIÓN CIVIL Y OTRAS.

He considerado necesario formular un VOTO CONCURRENTE en este asunto, al disentir del criterio de la mayoría de los ministros respecto al tipo de interés que les asiste a las quejas para acudir al juicio de amparo, y aunque coincido con el sentido de la sentencia, considero conveniente exponer mi opinión al respecto.

Por una parte, en la sentencia que contiene el criterio de la mayoría se considera que **las quejas tienen un interés jurídico para acudir al juicio de amparo**, derivado del derecho subjetivo que tienen para aprovechar, explotar o usar determinado volumen de las aguas nacionales superficiales, **por virtud de la concesión que, al efecto, les otorgó el Estado.**

Por lo que a este tema concierne, no comparto la opinión mayoritaria, pues, **considero que las quejas acuden al juicio de garantías, en su calidad de gobernados y con el interés que redunda de la afectación de su derecho al agua.** Expongo los porqués de mi disenso.

En asuntos como este, me parece, tenemos que hacer una distinción, desde la perspectiva de la Constitución, de dos términos: **a) agua (como tal, como recurso) y, b) uso o aprovechamiento del agua.** Así tenemos que el agua es el recurso, el bien, es también el origen, la fuente. El aprovechamiento o uso, en cambio, es la utilización que se hace del bien, p. ej. en una central hidroeléctrica, el regadío o el abastecimiento.

Contemplada como recurso, el agua es el soporte físico de una serie de actividades materiales **que son, precisamente, los usos o aprovechamientos**; sin embargo, **la concesión sobre el aprovechamiento o el uso de las aguas no es sinónimo de la concesión sobre el recurso, su disponibilidad y sistemas de distribución y protección, pues los aprovechamientos únicamente giran sobre la actividad material de utilización de esas aguas**¹: uso público urbano, uso agrícola, uso en generación de energía eléctrica y uso en otras actividades productivas, mas no sobre la forma en que esta se distribuye.

Luego, **tener un derecho para el uso y aprovechamiento del agua, no es sinónimo de tener un derecho que le impida a las autoridades regular la materia del agua (dentro de lo que cabe su distribución) pues, al ser un recurso necesario para la vida, se introduce dentro de la perspectiva ambiental.**

Del artículo 27² constitucional se advierte que, más que establecerse derechos subjetivos, se faculta y obliga al poder público a

¹ Esta clasificación se realiza con base en el Título Sexto de la Ley Nacional del Agua, denominado "Usos del agua". Es pertinente aclarar que la ley hace una distinción entre uso y aprovechamiento, en las fracciones VII y LII, que respectivamente disponen, "VII. "Aprovechamiento": Aplicación del agua en actividades que no impliquen consumo de la misma;" y "LII. "Uso": Aplicación del agua a una actividad que implique el consumo, parcial o total de ese recurso;"; sin embargo, los capítulos de la Ley al referirse a uso, engloban tanto a éste como al aprovechamiento.

² **Artículo 27.-** *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.*

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

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

ejercer atribuciones regulatorias en beneficio de la colectividad, imponiendo modalidades a la propiedad privada y regulando el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, con la finalidad de hacer una distribución equitativa de la riqueza, cuidar su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana; y promover las condiciones para el desarrollo rural integral.

Es la propia actividad irregular del Estado, al no cumplir con su obligación de promover las condiciones para el desarrollo rural integral, la que genera una violación a su derecho al agua. Pero no al derecho al agua que le da la concesión de que son titulares; sino al derecho al agua que, en general, asiste a todos, y que se encuentra previsto en el artículo 4º constitucional³.

Considerar que su afectación deriva del derecho que tienen a contar con el agua como recurso y derecho, relacionado con otros derechos sociales como el derecho al desarrollo económico, tendría el efecto de restituirles en el goce de la garantía violada, que en este

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.

[.....]

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

[.....]

XX.- El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

³ **Art. 4o.-** [.....]

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

**VOTO CONCURRENTES
AMPARO EN REVISIÓN 1082/2007**

caso sería precisamente su derecho al agua, devolviendo los 510 millones de metros cúbicos que, afirman, no les fue entregado. Cuestión que, en este punto, a diferencia de la mayoría del Tribunal Pleno, considero estaría consumada de manera irreparable.

Ahora bien, como la presente sentencia parte de la premisa consistente en que las quejas acuden al juicio de amparo con un interés jurídico derivado de un título de concesión otorgado por el Estado, es que comparto el sentido de la misma, pues los actos reclamados, no trascienden de manera directa e inmediata a la esfera jurídica de las asociaciones quejas en los títulos de concesión respectivos, ya que los derechos derivados de dicha concesión no pueden llegar al extremo de sustituir a la autoridad y menos al Estado Mexicano en una decisión soberana.

Respetuosamente,

MINISTRA

OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

LICENCIADO RAFAEL COELLO CETINA