

“Suponiendo sin conceder”: Gobierno y particulares ante el impuesto sobre aprovechamientos de aguas federales*

*María José Rhi Sausi Garavito***

*Lo mismo que el mar tiene un nivel teórico que en realidad nunca existe, porque sin cesar está movido por las olas, mareas, corrientes, tempestades, etc., así los impuestos parecen tener aquella configuración, sin conseguirla jamás.
Luigi Einaudi, 1932.*

El artículo 27 constitucional tuvo muchos y variados impactos durante la década que siguió a su promulgación. El presente trabajo pretende dar cuenta de algunas de las transformaciones que, este artículo constitucional, imprimió en el ámbito de los usos del agua del Distrito Federal. Se analiza de qué manera se confrontó el interés público con el de los particulares interesados en preservar sus antiguos derechos sobre el agua. Haciendo una síntesis de los principales cambios en materia de legislación sobre aguas, el trabajo ilustra cómo el nuevo marco jurídico emanado del movimiento revolucionario se valió de argumentos y de acciones para hacer valer el bien común por encima del particular. Una de estas acciones concretas fue el establecimiento del impuesto sobre aprovechamientos de aguas federales, ante el cual los propietarios reaccionaron en distintas formas. Se ofrece aquí un pequeño muestrario de dichas reacciones, así como una reflexión en torno a la compleja asimilación de un nuevo marco legal.

The 27th. constitutional article had a lot of hits during 10 years before its promulgation. The main object of this work it is to show how this constitutional article get into an sphere of the use of water in the Distrito Federal observing in which way the people and the private business faced the problem, looking that they were interested in keeping their rights over the water.

Summarizing about the main changes in this legislation about water, the work shows how the new Juridical frame released from the revolutioning movement it took the arguments and actions in order to guarantee the benefits for everybody. One of these actions it was to stablish the tax over the good use of federal waters, but the reactions of the owners were in different ways. We are showing a sample of these reactions as well as a reflection about the hard assimilation of the new legal frame.

SUMARIO: I. Introducción. / II. Bibliografía consultada. / III. Material de Archivo.

* (Distrito Federal, 1917-1926)

** Profesora-investigadora del Departamento de Economía, Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.

I. Introducción

El decreto de 6 de julio de 1917 estableció la renta federal sobre el uso y aprovechamiento de las aguas públicas “sujetas al dominio de la Federación”. Todos los concesionarios de aguas federales quedaban así obligados al pago de una contribución que se calcularía en relación con la cantidad anual de metros cúbicos que su concesión amparaba.

En las consideraciones de este decreto pueden encontrarse diversas argumentaciones para fundamentar la necesidad del gobierno Federal de hacerse de recursos por esta vía: la primera de ellas hacía notar la mejoría obtenida por las diversas propiedades a raíz del uso de las aguas públicas —“ese bien nacional”—, sin que el gobierno obtuviera beneficio alguno. La segunda llamaba la atención acerca de la necesidad de ejercer vigilancia sobre el uso de esas aguas. Y por último, tanto la tercera como la cuarta argumentaciones, recordaban como una obligación del Estado la construcción de obras de almacenamiento que, sin duda, representaban una importante demanda de recursos.¹

Como era de esperarse, la nueva legislación suscitó numerosas reacciones entre quienes detentaban este dominio de las aguas aludidas. Lo que aquí se presenta es una exposición de estas reacciones a partir de un muestrario constituido por tres casos. Los expedientes del Archivo Histórico del Agua que fueron utilizados para la elaboración de este trabajo, dan cuenta de algunos de los visos que el proceso de readaptación legal/fiscal tuvo en el Distrito Federal. Los casos ilustrados en esta documentación tuvieron lugar en distintos puntos de esta localidad y son muestra de que hubo diversas maneras de resolver el mismo problema.

Sólo queda advertir sobre el hecho de que éste no pretende ser un trabajo exhaustivo; es apenas un intento por problematizar en torno a cuestiones que, si bien están asociadas formalmente a la historia legal de este país, pueden ser analizadas en términos más completos e integradores. Así, la interlocución gobierno/ciudadanos, la alusión a los derechos de este último y los recursos con que éste opera para

hacerlos válidos, son algunos de los temas que en este ensayo se intenta abordar teniendo como hilo conductor el problema del agua.

1. El marco jurídico

El decreto que da pie a los conflictos que en el siguiente apartado se comentarán tiene como origen el artículo 27 de la Constitución de 1917; sin embargo no pueden dejarse de lado los antecedentes constituidos por las leyes de 1888 y 1902.

Ante la imposibilidad de remontarnos aquí al complejo y variado marco legal de la Colonia,² nos referiremos de manera breve a lo legislado en materia de aguas a partir de 1888. La primera de ellas es la de 5 de junio de 1888, en la que se definían las “vías generales de comunicación”. La policía, vigilancia y reglamentación de estas vías de comunicación³ quedaba a cargo del Ejecutivo Federal, con lo que se sentaba un precedente de control centralizado de los recursos acuíferos. Es necesario decir aquí que esta ley tuvo una oposición similar a la que veremos a continuación respecto del decreto de 1917. En efecto, los opositores afirmaban que la ley de 1888 “[...] demostraba las tendencias del gobierno federal a subvertir las teorías fundamentales del derecho público.”⁴

Esta “tendencia” seguiría fortaleciéndose con las leyes de 6 de junio de 1894 y 17 de diciembre de 1896 que reglamentaban la concesión y revalidación de concesiones para diversos usos del agua. Por último, la ley de 18 de diciembre de 1902 empezaba declarando abiertamente que los ríos y esteros navegables, los lagos y lagunas del mismo tipo, las riberas de los ríos, y los canales construidos o adquiridos por el gobierno para irrigación “u otros usos de utilidad pública”, constituían “bienes de dominio público y de

² Los trabajos de Margadant, El agua a la luz del derecho novohispano, Meyer, *El agua en el Suroeste Hispánico. Una historia social y legal, 1550-1850*, y Molina Enriquez, “El artículo 27 de la Constitución Federal”, en *Antología*, constituyen distintas versiones en torno a la cuestión de la continuidad jurídica entre los criterios coloniales y los del siglo XIX y posteriores respecto de los usos y propiedad del agua.

³ Entre ellas, se contaba a los esteros y lagunas de las playas, los canales construidos con recursos de la Nación, los lagos y ríos navegables y otros que sirvieran de límites al territorio nacional o a los Estados, véase José Herrera y Lasso, *Apuntes sobre irrigación. Notas sobre su organización económica en el extranjero y en el país (1919)*. p. 132.

⁴ Idem, p. 132.

¹ Véase Luis Aboites Aguilar, *El agua de la nación*, Una historia política de México (1888-1946), pp. 94-95.

uso común”.⁵ Utilizamos la palabra “abiertamente” con el fin de hacer notar que las leyes anteriores se referían a la jurisdicción que sobre tal o cual problema acuífero tenía el gobierno federal, mientras que a partir de 1902 se establece claramente el carácter público de los recursos hidráulicos. Así, esta ley:

previene que se requiere concesión especial de la autoridad pública para el aprovechamiento de esas aguas cuando se destinen al establecimiento de poblaciones, riego, fuerza motriz y usos industriales, siempre que no haya exclusión o perjuicio de tercero; y expresa claramente que los permisos o concesiones para aprovechar los bienes del dominio público, sólo serán revocables y temporales, no pudiendo exceder de 20 años el plazo de la concesión sin aprobación del Congreso de la Unión, y *no creando a favor de los interesados ningún derecho real ni acción posesoria sobre estos bienes*.⁶

El carácter público de este tipo de recursos sigue subrayándose en la ley de 13 de diciembre de 1910, en la que se somete a la jurisdicción de las autoridades federales casi la totalidad de los recursos de agua del país. Sin embargo, vemos como cambio que las concesiones de agua para riego y para producción de energía aplicada a la agricultura podrán ser gozadas por un plazo indefinido. Sólo en las concesiones para ministrar agua se fijaba un plazo de veinte a noventa y nueve años.⁷

Con esto llegamos al decreto de 1917, en el que se conjuntaban las nociones jurídicas ya establecidas en el porfiriato con las reivindicaciones revolucionarias que, condensadas en el artículo 27 constitucional, revelaban, a decir de Herrera y Lasso, “francas tendencias hacia la socialización de los recursos naturales.”⁸ En términos un poco más concretos, lo que se intentaba era

[...] que en la legislación mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la Sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación [...]. Por eso, el primer punto que estudiamos y asentamos en nuestro magno artículo, fue la declaración expresa de que la propiedad de las tierras y aguas com-

prendidas dentro de los límites del Territorio Nacional, corresponde originalmente a la Nación, la que tenía y tiene el derecho de transmitir el dominio directo a los particulares, constituyendo la propiedad privada.⁹

Para Andrés Molina Enríquez, quien participó activamente en la redacción del artículo 27, se trataba del más importante de todos los de la Constitución, porque “resume y condensa todos los principios jurídicos que deben presidir la realización práctica de las aspiraciones populares”.¹⁰ Sin embargo, esta implantación de nuevas nociones legales trajo consigo nuevas obligaciones. Entre ellas, el pago de impuestos por aprovechamiento de aguas federales. Decir que antes de 1917 no se había vivido la experiencia de pagar por tener acceso al agua sería mentir, olvidando la figura jurídica de las concesiones. Así, la novedad del decreto de 1917 radicaba no en el hecho del pago sino en la característica del mismo. De ser una simple cuota, pasó a ser una carga fiscal. A continuación veremos algunas de las implicaciones de este cambio.

2. Los casos¹¹

El 25 de septiembre de 1917, el abogado Fernando Orvañanos y Quintanilla, en su calidad de representante del Sr. Manuel Llamosa, envía un escrito al

⁹ Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, p. 135.

¹⁰ Álvaro Molina Enríquez, *Antología*, p. 239. Estos principios eran: “el de asegurar a la Nación en conjunto, el dominio cuerdos y real del territorio que ocupa [...], el de que de ese dominio como primordial, se deriven los derechos de dominio privado que puedan tener las personas sobre porciones de dicho territorio, en toda la amplitud de lo que el Derecho Común llama bienes raíces [...], el de que como consecuencia de los dos anteriores, ningún derecho de dominio privado sobre bienes raíces pueda estar fuera ni mucho menos por encima del dominio supremo de la Nación [...], el de que dependiendo fundamentalmente del dominio de la tierra, el sostenimiento de la vida, en ningún caso los derechos del dominio individual puedan llevar a un individuo a estorbar el ejercicio de los derechos individuales de los otros, por lo que los derechos sociales deben ser antes y estar por encima de los individuales en materia de bienes raíces [...], el de que precisamente por el carácter fundamental que para la vida tiene el dominio de la tierra, la distribución del territorio nacional debe hacerse entre el mayor número posible de los individuos componentes de la Nación; y [...] el de que la distribución del territorio debe hacerse en beneficio de los individuos componentes de la Nación en relación con el desarrollo evolutivo de esos individuos, o sea en relación con la capacidad de los mismos individuos para tener, aprovechar y defender los bienes raíces en que deba consistir su respectiva porción.”, pp. 240-241.

¹¹ Será fácil advertir que no se dará la misma importancia a los tres casos. Esto se explica a partir de la consideración de que es en el primero en donde se ventilan con mayor claridad —y ahínco— las cuestiones de que trata este ensayo.

⁵ *Ibid.*, p. 134.

⁶ *Ibidem*. Las cursivas son mías.

⁷ Herrera y Lasso, p. 139.

⁸ *Ibid.*, p. 141.

secretario de Fomento,¹² Pastor Rouaix, para tratar el asunto del nuevo impuesto que gravaba la propiedad de su cliente. Manuel Llamosa era propietario de la Hacienda San Antonio Cahuantongo situada en el municipio de Azcapotzalco. Aun cuando en la documentación no se especifica por qué medios obtuvo Llamosa el permiso para hacer uso del agua proveniente del Río de los Remedios, resulta claro que toma provecho de ella para el riego de su hacienda.

El argumento inicial del abogado Orvañanos gira en torno al asunto de las concesiones. Para él, el decreto de julio de 1917 afectaría a las futuras concesiones otorgadas por la Secretaría de Fomento. Por ello, éste “excluye a todos aquellos particulares que utilicen las aguas en virtud de otro título confirmado por esa misma Secretaría [de Fomento], y siendo así que el uso que hace esa finca [San Antonio Cahuantongo] de las expresadas aguas no se funda en concesión de la Secretaría de su digno cargo, estimo que no son aplicables al caso los efectos del decreto citado.”¹³ Según el abogado, Llamosa fundaba su derecho sobre el agua “en la propiedad que ha adquirido con mucha anterioridad, por prescripción, es decir, que los bienes de que disfruta no son de propiedad de la Nación.”¹⁴ Resulta evidente que, tras estas consideraciones, viera como absolutamente injusto el cobro a su cliente.

Un mes más tarde insiste ante la Secretaría pero, precavido como todo buen abogado, hace la manifestación de los aprovechamientos acuíferos de la Hacienda. Dice además que éstos provienen de una confirmación otorgada por la Secretaría de Fomento el 12 de diciembre de 1912. Ésta acepta de manera provisional los datos presentados y asigna a la propiedad de Llamosa un gravamen de 133 pesos anuales.

Pronto seguiría la lucha de Orvañanos. Durante todo el año 1918 emprende una feroz campaña contra lo que su cliente considera un abuso de autoridad. El tema de la confirmación (¿de propiedad?) es acom-

pañado ahora por el de la no retroactividad y por el de la aparente confusión entre impuesto y renta:

El artículo 27 constitucional, empezó a tener aplicación desde principios del año de 1917 y como los derechos que asisten al Sr. Llamosa para usar las aguas de que se trata, son derechos de propiedad adquiridos de acuerdo con los preceptos del Código Civil, con mucha anterioridad a la promulgación de la Constitución, esas aguas han salido del dominio de la Nación, pues las leyes no pueden tener efecto retroactivo, por una parte, y por otra, la propiedad que la ley consigna no puede extenderse más que a aquellas aguas sobre las que no existe ya una propiedad privada, pues de no ser así equivaldría a expropiar sin ajustarse a los preceptos de la ley y sin indemnizar debidamente al dueño; por otra parte, [se establece que] el importe de la contribución que deberán entregar todos los concesionarios de aguas federales desde el momento que sea firmado el contrato de concesión. [Esto] entraña la imposición de una renta, es decir, de un arrendamiento o en otros términos, el pago por el uso de una cosa que pertenece a otro [...].¹⁵

Puesto que el asunto empezaba a tornarse complejo (el quejoso ya no sólo argumentaba en contra del decreto específico de julio de 1917, sino contra la mismísima Carta Magna revolucionaria), la Secretaría de Fomento decide enviar el expediente a su Departamento Jurídico para que rinda un dictamen al respecto. Un mes después del último oficio de Orvañanos, el jefe de la Segunda División de la Sección de Tramitación del Departamento de Concesiones de la Dirección de Aguas de la Secretaría de Fomento (¿habrá cargo que sintetice mejor el laberinto de la burocracia mexicana?), le transmite al Director de Aguas la siguiente información: existía ya un caso parecido en el Departamento Jurídico, cuyo dictamen puede ser usado para hacer frente a los intentos de desobediencia de Llamosa y Orvañanos.

Se trataba del caso de Alberto Lenz¹⁶ y Adrián Jean (juntos constituían la Sociedad Veyan Jean y Cía.), usuarios del Río de la Magdalena, quienes habían formulado argumentos parecidos para librarse del impuesto. Los argumentos del Departamento

¹² Es necesario anotar que, desde 1902, se fijaron las atribuciones que tendrían las Secretarías de Fomento y de Comunicaciones en lo relativo a la utilización de aguas federales. A la primera le correspondía tratar los asuntos derivados de los aprovechamientos para riego, fuerza motriz y cualquier otro tipo de utilización que no fuera el de vías de comunicación, que quedaban a cargo de la segunda. Véase, Herrera y Lasso, *op.cit.*, p. 134.

¹³ AHA, Aprov, Sup., caja 207, exp. 4966, foja 2.

¹⁴ *Ibid.*

¹⁵ *Ibid.*, foja 13.

¹⁶ Más adelante se abordará un caso protagonizado por Alberto Lenz en su carácter de propietario de la fábrica de papel Loreto, y no como miembro de la sociedad Veyan Jean.

Jurídico (el Lic. Rodiles Maniau era autor del dictamen), utilizados en el caso Lenz-Jean y ahora en el caso Llamosa eran los siguientes:

- 1) La ley de 5 de junio de 1888, la de 18 de diciembre de 1902 y la Constitución de 1917 “demuestran que los bienes de uso común no han salido ni pueden salir del dominio de la Nación, por su naturaleza esencial y legítimamente nacional”.¹⁷
- 2) una concesión de aprovechamientos de aguas es una servidumbre establecida sobre el río, que es un bien de uso común, y por lo tanto, imprescriptible e inajenable, y que suponiendo sin conceder que el agua hubiese salido del dominio de la Nación y entrado a formar parte de la propiedad individual del Sr. Lenz [o Llamosa], no por esto, éste dejará de estar sujeto al pago de los impuestos, desde la fecha en que se establezcan, sin poder alegar que anteriormente no se pagaba contribución alguna.¹⁸
- 3) Existe la obligación de contribuir a los gastos públicos.
- 4) En todo sistema democrático resulta impensable la existencia de unas leyes para algunos y otras para otros, aun cuando éstos se encuentren en idénticas circunstancias. La Ley Civil es igual para todos.
- 5) La Nación debe participar de los beneficios que el agua produce a sus usuarios.

Por último, se advertía al quejoso que estaba obligado a pagar el impuesto asignado a más tardar en veinte días; de lo contrario, se procedería a hacer efectiva la ley económico-coactiva de la Secretaría de Hacienda. Para hacer más efectiva la advertencia, el 23 de noviembre de 1918, Pastor Rouaix, secretario de Fomento, le responde a Orvañanos en los mismos términos del dictamen, recordándole que las leyes que sobre la materia se habían expedido antes de la Constitución de 1917 (1888 y 1902) “contienen disposiciones semejantes fundadas también en la naturaleza de las cosas o en la integridad territorial”.¹⁹

El escrito de Rouaix motiva una encendida defensa por parte de Orvañanos, quien discute la distinción entre bienes de uso común y bienes propiedad de la Nación. Así, contesta al secretario que:

Las leyes anteriores [...], lejos de consignar la teoría de propiedad federal de las aguas[...] eran altamente respetuosas del derecho privado [...], lejos de conferir a la Federación la propiedad absoluta de las aguas, le dieron sólo ingerencia para administrarlas bajo la condición de respetar los derechos de particulares y de confirmar esos derechos. ¿Cuáles eran esos derechos? Los adquiridos por título virreinal y a virtud [sic] de los preceptos del derecho común, y ambos, de propiedad. [...] Esta propiedad es la que la Constitución no puede desconocer, de esa propiedad no se puede despojar a los particulares sin el juicio de expropiación por causa de utilidad pública, y mediando la indemnización correspondiente.²⁰

Resultaba claro que para Orvañanos y cliente ninguna explicación parecía ser suficiente. Insisten en la imposibilidad de dotar de retroactividad una ley (“¿cómo pudo tener vida lo que no había nacido?”)²¹ y afirman estar dispuestos a acudir hasta los últimos recursos legales. Antes de llegar a ellos, el abogado emprende una nueva batalla, esta vez para conseguir una rebaja en la cuota impuesta a su cliente, aduciendo la utilización de un volumen inferior al manifestado inicialmente.

Su nueva estrategia no parece tener frutos, ya que el 12 de mayo de 1919, la Secretaría le concede a Llamosa un último plazo de treinta días para cubrir el adeudo fiscal, “en la inteligencia de que si no lo hace se declarará definitivamente la caducidad de sus derechos a las aguas del referido río [Remedios]”.²² Vencido éste, la instancia gubernamental expide un oficio en donde comunica a Llamosa la caducidad de sus derechos. Sobre esta decisión se informa a las Secretarías de Hacienda y de Comunicaciones y Obras Públicas.²³ El 10 de julio de 1919 fue cerrada la compuerta de la Hacienda de San Antonio Cahuantongo.

La respuesta a la acción de la Secretaría fue una solicitud de amparo por parte de Llamosa, “contra actos de la Secretaría de Agricultura y Fomento, y de la de Comunicaciones.”²⁴ La estrategia no cambiaba: se intentaban defender derechos preexistentes, confirmados, según Aurelio Devesa (el nuevo abogado

¹⁷ *Ibid.*, foja 18.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*, foja 20.

²⁰ *Ibid.*, foja 24. Subrayado en el original.

²¹ *Ibid.*, foja 23.

²² *Ibid.*, foja 48.

²³ *Ibid.*, fojas 59-60.

²⁴ *Ibid.*, foja 66.

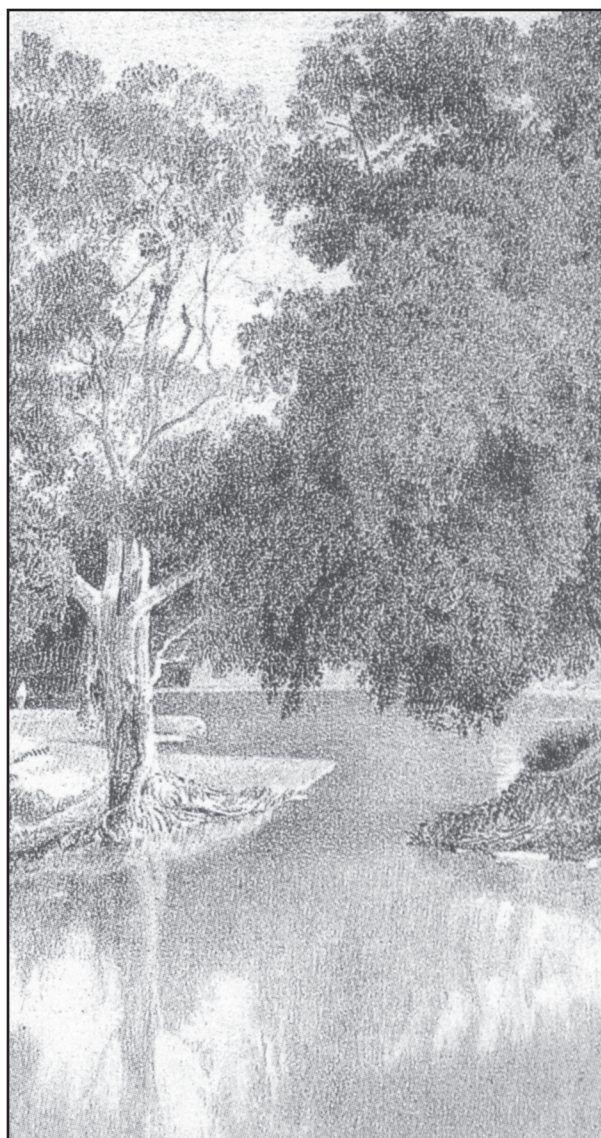
de Llamosa), mediante la ley de 1910. A pocos días de ser solicitado, el amparo es declarado improcedente por parte del Juez Primero Supernumerario de Distrito, quien fundamenta su decisión, entre otras cosas, en que “no puede sostenerse la suspensión definitiva [de los actos de ambas Secretarías con respecto al caso Llamosa] porque esto perjudica los intereses nacionales y del Fisco.”²⁵

Con la sentencia en su contra, Llamosa no tiene otra alternativa más que pagar si es que quiere seguir haciendo uso del río de los Remedios. Así, el 23 de julio de 1919 cumple con todas sus obligaciones atrasadas y unos días más tarde, la Secretaría de Fomento le comunica a Aurelio Devesa que ya se empezarán a girar las órdenes necesarias para que, de forma provisional, fuera re-abierta la compuerta en el río. Esto se hace finalmente el 13 de agosto.

El segundo caso elegido para ilustrar los distintos modos en que un mismo cambio puede ser asimilado, revela, a mi juicio, la cotidianeidad que pueden llevar consigo los requerimientos normativos. El ingeniero Miguel Ángel de Quevedo²⁶ es un propietario que parece atenerse por entero al decreto de 1917, siguiendo al pie de la letra sus indicaciones.

El 17 de septiembre de 1917, tal como lo mandaba el decreto, Quevedo “tiene la honra”, según sus propias palabras, de hacer la manifestación de la cantidad de agua que su “antiguo rancho u obraje de Panzacola”, en Coyoacán, consume para efectos de riego. El río del que se beneficiaba esta propiedad era el de la Magdalena; los derechos sobre el mismo, a decir de Quevedo

Emanan de la merced de 2 Naranjas 10 dedos reconocida a dicho rancho en el Prorrato que de las aguas



El 17 de septiembre de 1917, Quevedo “tiene la honra”, según sus propias palabras, de hacer la manifestación de la cantidad de agua que su “antiguo rancho u obraje de Panzacola”, en Coyoacán, consume para efectos de riego. El río del que se beneficiaba esta propiedad era el de la Magdalena.

de aquel río hizo el Oidor Don Baltazar Ladrón de Guevara en 1789 y que reconoció asimismo esa Secretaría.²⁷

Una vez calculada la equivalencia legal de esta antigua medida, resultaba que el rancho hacía uso de un total de 5.67 litros por segundo, correspondientes a un consumo anual de 178,899 metros cúbicos. La

²⁵ *Ibid.*, foja 81.

²⁶ En la *Enciclopedia de México* puede leerse esta sucinta biografía de Quevedo: “Nacido en Guadalajara, Jal., en 1859; muerto en la Ciudad de México en 1946. Ingeniero, fue jefe del Departamento Forestal de la Secretaría de Agricultura. Se hizo famoso porque consiguió detener los médanos de Veracruz, especialmente los de la playa norte, mediante la plantación a gran escala de casuarinas, especie que él importó de Australia. Promovió la formación de pequeños bosques alrededor de las estaciones ferroviarias de todo el país. Fundó la Escuela Forestal y con el producto del trabajo de buena parte de su vida compró el rancho de Panzacola, en Coyoacán, donde formó los Viveros que cedió a la nación y que todavía existen. Se le llamó ‘el apóstol del árbol’. Pionero del aprovechamiento del agua para fines de generación eléctrica, participó en las obras de Río Blanco, Orizaba, a finales del siglo pasado. Como constructor, erigió la iglesia del Buen Tono y el edificio del Banco de Londres y México, en la capital de la República.”, tomo XI, p. 3.

²⁷ En el documento no se especifica de qué Secretaría se trata. Suponemos que se habla de la de Fomento. AHA, Aprovechamientos Superficiales, caja 207, exp.4971, foja 3.

Secretaría de Fomento acepta de manera provisional la manifestación del nuevo contribuyente, quien, de 1918 a 1925 cumple puntualmente con los pagos semestrales de la cuota asignada a su propiedad (8.90 pesos anuales).

Sin embargo, en abril de 1926, la puntualidad y obediencia del famoso ingeniero se ven truncadas por una petición:

[...] toda vez que ha disminuido considerablemente el volumen que recibimos los mercedados de Coyoacán por causa sin duda del aumento de agua que el Ciudadano Presidente de la República concedió hace tres años al Pueblo de San Jerónimo cuya toma se encuentra muy arriba de la de Coyoacán y por la nueva derivación de Hostopolco que no figuraba en la antigua distribución, el hecho es que la cantidad de agua que recibe mi finca de Panzacola no alcanza a cien mil metros cúbicos anuales.²⁸

Por otra parte, Quevedo informaba a la Secretaría que los terrenos de cultivo de su finca entraban dentro de la categoría de pequeños predios (aquellos que consumían menos de 100 mil metros cúbicos al año), por lo que solicitaba que ésta quedara exenta del pago del impuesto de aguas.

Para acceder a la petición, la Secretaría solicitaba a Quevedo la comprobación por medio de un certificado expedido por el Registro Público de la Propiedad de la superficie de riego que poseía. Dado que el título de propiedad de Quevedo resguardado en el Registro Público no hacía mención de las secciones de terreno sometidas a riego, éste solicitaba a la Secretaría que comisionara a un ingeniero para que practicara un reconocimiento. Para que el ingeniero fuera enviado, Quevedo tuvo que pagar la cantidad de quince pesos por concepto de honorarios y un peso más para gastos de transporte.²⁹

El ingeniero enviado a hacer el reconocimiento, Manuel López Moctezuma, presenta un informe detallado sobre el predio de Quevedo y los usos que éste hace del agua del río de la Magdalena. Concluye que la finca debe quedar exenta del impuesto, porque su superficie no llega a las cinco hectáreas y su consumo no alcanza los cien mil metros cúbicos que contempla el decreto. Con esta consideración,

el 1o. de enero de 1927, la Secretaría de Fomento declara insubsistente la calificación practicada en 1917 y declara a Quevedo "relevado del pago de dicho impuesto".³⁰ Sin embargo, es muy probable que ésta no haya sido la última palabra del caso, puesto que a mediados de 1928, Quevedo recibió otra visita de parte de un ingeniero de la Secretaría de Fomento. Por desgracia, no conocemos ni el motivo ni las consecuencias de esta nueva visita.

En el tercer caso, vemos que el Sr. Alberto Lenz, dueño de la fábrica de papel Loreto y usuario del río de la Magdalena, solicita ser exentado del pago del impuesto sobre uso del agua. En octubre de 1917, Lenz envía un ocurso a la Secretaría de Fomento explicando por qué no cree estar obligado a pagar la contribución. Citando los considerandos del decreto (ya mencionados aquí), Lenz arguye que:

Las aguas a que en el presente ocurso me refiero han salido del dominio de la Nación y la policía y vigilancia de las mismas no origina a la federación gasto alguno, toda vez que estos gastos son erogados desde hace varios años por todos los usuarios conforme al reglamento aprobado por el Ejecutivo Federal.³¹

Sin embargo, la Secretaría resuelve que sí está comprometido a pagar el impuesto. Considerando que se trata de tres usos distintos (riego, usos industriales y fuerza motriz), fija la cuota por los dos primeros en \$34.69 anuales y declara el último uso como exento del impuesto a reserva de comprobar el número de caballos efectivos manifestados por Lenz. En enero de 1918, éste insistió en la petición pero el subsecretario Amado Aguirre le responde un mes después reiterando todos los motivos expuestos en el decreto de 1917 para explicar el por qué de la recaudación del impuesto. Además, le recuerda a Lenz que, de acuerdo con el artículo 27 de la Constitución de 1917, las aguas del río de la Magdalena son propiedad de la Nación y que ni éstas ni ningunas otras aguas federales han salido del dominio de la misma; por lo que definitivamente está obligado a pagar.

Para contestar esta resolución, Lenz se vale de un recurso ya conocido: el de la no retroactividad de las leyes. Así, el expediente llega a manos del

²⁸ *Ibid.*, fojas 14-15.

²⁹ *Ibid.*, foja 17.

³⁰ *Ibid.*, foja 26.

³¹ AHA, Aprovechamientos superficiales, caja 206, exp. 4949, foja 5. Presumimos que se trata del reglamento de 1907.

Licenciado Rodiles Maniau, quien, como ya sabemos, era abogado dentro del Departamento Jurídico de la Secretaría. Antes de resolver sobre el asunto específico, Rodiles avisa al director de Aguas que le remitirá en próximas fechas

[...] un estudio del citado decreto [6 de julio de 1917] a fin de que si lo encuentra arreglado a la ley y merece su aprobación, sea publicado en el Boletín de la Secretaría y en la prensa, y se conozca por el público cual es la recta y legal interpretación del referido decreto, evitándose así, primero, el retardo en la recaudación de esa contribución para los gestores que como subterfugio ocurren constantemente a la Secretaría tratando de esquivar el pago, y segundo, para que los que siendo de buena fe, se abstengan de perder su tiempo y quitarlo tanto a esa Dirección [de Aguas] cuanto al Departamento que es a mi cargo, donde hay excesivo trabajo y otros asuntos que merecen preferencia por su mayor importancia.³²

Así, a pesar de que en el archivo consultado existía poco material del tipo de los expedientes citados, es de pensarse que se trataba de casos que llegaban con frecuencia a la Secretaría de Fomento. Volviendo al caso de Lenz, Rodiles vuelve a traer a la memoria las leyes de 1888 y 1902 para demostrar que “los bienes de uso común no han salido del dominio de la Nación ni pueden salir de él por su naturaleza esencial y legítimamente nacional”,³³ y repite todos y cada uno de los argumentos utilizados contra las pretensiones de Llamosa (primer caso). El dictamen es aprobado y en noviembre de 1918, Pastor Rouaix firma un oficio en el que le notifica a Lenz el plazo de 20 días para el pago del impuesto asignado.

La advertencia parece funcionar. Lenz paga por adelantado la anualidad de 1919 (\$34.59) y cubre el adeudo que tenía (\$52.04) y, al parecer, sigue cumpliendo con precisión hasta 1924. Un año después, la Secretaría somete a revisión la calificación con la que se había calculado el impuesto asignado a Lenz. La revisión no lo favorece porque se integran nuevos usos no consignados en la primera, por lo que en marzo de 1926, una vez pagadas las nuevas cuotas (“consecuente con el principio de que primero se obedece y después se representa”),³⁴ Lenz solicita

que la nueva calificación no se haga válida desde el segundo semestre de 1917, volviendo a argumentar contra la retroactividad de las leyes. Sin embargo, la petición no surtió efecto y a partir de ese momento (1926) Lenz pagó cada gota que su fábrica utilizaba, ya fuera por concepto de riego o de usos industriales.

3. Algunas reflexiones

Los conflictos suscitados a raíz de la defensa de derechos particulares frente a lo que, bajo muchos nombres, se concibe como beneficio general, constituyen un tema muy traído y llevado por el que es fácil llegar a conclusiones cercanas a verdades de perogrullo. Es decir, plantear como problema el hecho de que un propietario pelee sus derechos no conlleva mayor interés. Para ilustrar estos conflictos, podríamos remontarnos a cualquier época de la historia escogiendo cualquier tema de nuestro interés.

Sin embargo, en el caso de los usos del agua en México, encontramos ciertas particularidades que pueden alejar este tipo de análisis de las tentaciones antes descritas. Sabemos que los problemas no empezaron tras la Revolución.³⁵ El marco legal que amparó desde la Colonia a los derechos de los particulares para disponer del agua, estuvo siempre permeado por un criterio casuístico, y por consiguiente, variante, que poco ayudó a que el particular viera en las leyes, decretos, órdenes y reglamentos, una fuente fidedigna de legalidad.

Así, el campo de resolución de los conflictos se encontró en numerosas ocasiones fuera de los tribunales, lejos del juez de paz o de la autoridad

³² *Ibid.*, foja 21.

³³ *Ibid.*, fojas 21-22.

³⁴ *Ibid.*, foja 41.

³⁵ Aparte de los autores que se ocupan de la época colonial, podemos mencionar el estudio de Clifton B. Kroeber, *El hombre, la tierra y el agua. Las políticas en torno a la irrigación en la agricultura de México, 1885-1911*, en donde, usando como marco las políticas de irrigación, el autor se da a la tarea de analizar de forma metódica una diversidad de conflictos. Por otra parte, en Oziel Ulises Talavera Ibarra, *Entre la escasez y el desperdicio: El agua en la ciudad de México en el siglo XIX (1821-1880)*, se hace un interesante análisis sobre los problemas vividos en la ciudad de México durante el siglo XIX en torno a los usos del agua. Entre los conflictos que ilustra este estudio está el de los particulares poseedores de fuentes que se negaban a dar paso franco a los aguadores, a pesar de la reiterada orden de las autoridades municipales en ese sentido. Esto ocurría en los años veinte del siglo pasado. *Cfr.*, p. 240. Por su parte, Verónica Sieglín da cuenta de este tipo de conflictos en otra zona del país, en su trabajo *La disputa por el agua en el noreste de México, 1820-1970*.

judicial más cercana. Se llegaba a tratos con los vecinos, se negociaba con el dueño del pozo, se convencía al enviado del gobierno. Esta atmósfera de acuerdos extra-legales (que no ilegales) pervivió durante mucho tiempo y dentro de ella era común que se reivindicaran derechos inmemoriales. Frases como “desde siempre” se usaban como argumento a la hora de defender el acceso al agua.

A pesar de la avanzada federal respecto de la jurisdicción sobre este recurso (leyes de 1888 y 1902), esta fue la realidad con la que se topó el decreto de 1917. Heredero directo de los “principios revolucionarios” resumidos en el artículo 27 constitucional, abrevó, a decir de quienes los forjaron, de la experiencia colonial:

El artículo 27 [...] no quiso imponer determinado sistema de propiedad, ni cambió en manera alguna el sistema establecido desde la época colonial y desde esa época consentido, [...] no hizo sino reconocer los hechos tales cuales los encontró, referir a ellos los principios jurídicos que les eran aplicables y estaban vigentes, equilibrar en lo posible esos principios para evitar conflictos entre los intereses por ellos creados en los hechos, y *poner las bases sobre las cuales podrían evolucionar los mismos principios en lo futuro*, para que puedan adaptarse sin mayor esfuerzo a las condiciones en que tenga que evolucionar la población total del país.³⁶

Tradición y evolución. ¿Cuáles serían las bases necesarias para lograr tal combinación? Arriesgándonos a ver cosas donde no las hay, nos referiremos aquí a lo que, a nuestro juicio, constituye la verdadera novedad de 1917. Si no se estaban negando los principios jurídicos antes vigentes, si lo único que se quería era fomentar el desarrollo del país, el vehículo idóneo —y nuevo— era el impuesto.

Cercano a la época que nos ocupa,³⁷ el financiero y estadista italiano Luigi Einaudi, se refería en 1932 a uno de los problemas que la imposición fiscal representaba para los gobiernos:

El problema de los impuestos consiste en cómo repartir sobre todos los contribuyentes todos esos millones [...] de gastos que van en beneficio de todos en general y de ninguno en particular; gastos que todos consideran necesarios, pero que no se sabe con precisión quién debe pagarlos en particular.³⁸

Es fácil entender que el gobierno de Venustiano Carranza resolviera este reto, en el caso del agua, imponiendo un gravamen a quien la utilizaba. Las ventajas económicas que esta decisión traía al gobierno federal parecen claras: aumento en la recaudación y el pretexto ideal para ejercer una mayor vigilancia sobre la utilización de este recurso natural. Sin embargo, las cosas se vuelven más complejas si consideramos la pobre infraestructura sobre la que pretendían establecerse las nuevas bases.

En primer lugar, el nuevo contribuyente no respondía a una sola categoría jurídica sobre la que pudiera actuarse de manera uniforme. Como vimos en los casos ilustrados, los “particulares” pueden ser mercedados, propietarios o concesionarios. En segundo lugar, el acervo administrativo con el que se contaba para considerar la situación legal de cada uno de los contribuyentes era por demás defectuosa. Registros de propiedad desordenados e incompletos y desconocimiento de la realidad hidráulica del país son sólo dos de los obstáculos que el gobierno federal enfrentó a la hora de querer ser tradicional y moderno a la vez. Por último, los argumentos no siempre fueron los mejores, por lo menos nunca fueron los más elocuentes: la alusión a la “naturaleza de las cosas” para fundamentar el carácter público del agua nos recuerda al “desde siempre” de los usuarios.

Por otra parte, en cuanto a éstos, convertidos ahora en contribuyentes, no podemos dejar de ver algunos problemas para estudiar su reacción ante el nuevo impuesto. En algún momento de esta breve investigación quisimos darnos a la tarea de definir la naturaleza de esta reacción. Pronto nos topamos con obstáculos parecidos a los que enfrentó el gobierno carrancista (sin que por esto se nos deba acusar de estatistas). Se trataba de sujetos fiscales distintos, de capacidad económica parecida pero no

³⁶ Álvaro Molina Enríquez, *Antología*, p. 242. Las cursivas son mías.

³⁷ Las reflexiones a las que nos referiremos a continuación, publicadas por primera vez en 1932 con el título de *Principios de Hacienda Pública*, fueron escritas entre 1902 y 1926.

³⁸ Luigi Einaudi, *Principios...*, p. 79.

igual. Y lo más importante: entre los argumentos de los contribuyentes, resulta por demás optimista pensar que es posible distinguir con claridad entre una protesta genuina, un simple subterfugio legal para evadir un cobro o una verdadera asimilación del cambio.

Otro interés que tuvimos fue el lograr particularizar nuestro ámbito de estudio, pensando que la negativa a pagar impuestos por el uso del agua era única en la época. Sin embargo, nos olvidábamos de que así como estas personas se enfrentaron a este decreto pudieron haberlo hecho con otros que transformaban otros ámbitos de su vida económica. Lo que sí resulta evidente es la capacidad de interlocución con la que estos “particulares” contaban. En todo momento se muestran conscientes de las instancias necesarias a las que había que acudir para hacer frente a una situación con la que están en desacuerdo. En cuanto a sus argumentos, es necesario decir que aun cuando se presentan de forma intrincada y hasta tramposa, hay que reconocerles un mérito: nunca esconden el desacuerdo. El contribuyente no inventa ser pobre y desvalido, no cuenta desgracias, simplemente intenta aferrarse a una atmósfera que lo tenía protegido o que, por lo menos, le daba un mayor margen de acción.

La investigación es muy pequeña (tanto en páginas como en casos revisados) como para llegar a frases concluyentes. No obstante, creemos que con los datos aquí presentados se dibuja un hilo interesante para futuras elucubraciones históricas. Volviendo a Einaudi, leemos en su libro que los impuestos sirven para pagar tres tipos de servicios: los servicios públicos propiamente dichos, los servicios públicos económicos³⁹ y los servicios públicos políticos, es decir, “todos aquellos servicios que el grupo, casta o clase gobernante tiene a bien declarar públicos”.⁴⁰ Es probable que Carranza y su gabinete constitucionalista vieran al agua entre los dos primeros tipos de servicio público. Es casi seguro que los particulares

la concibieran dentro del tercero, y ahí radicaba la diferencia entre suponer y conceder.

II. Bibliografía consultada:

- Aboites Aguilar, Luis, *El agua de la nación. Una historia política de México (1888-1946)*, México, CIESAS, 1998.
- Einaudi, Luigi, *Principios de Hacienda Pública*, Madrid, Aguilar, 1955.
- Herrera y Lasso, José, *Apuntes sobre irrigación. Notas sobre su organización económica en el extranjero y en el país [1919]*, México, CIESAS/IMTA, 1994 (Biblioteca del Agua).
- Kroeber, Clifton B., *El hombre, la tierra y el agua. Las políticas en torno a la irrigación en la agricultura de México, 1885-1911*, México, IMTA/CIESAS, 1994.
- Margadant, Guillermo F., “El agua a la luz del derecho novohispano”, en *Anuario mexicano de historia del derecho*, I (1989).
- Meyer, Michael C., *El agua en el Suroeste Hispánico. Una historia social y legal, 1550-1850*, México, CIESAS/IMTA, 1997.
- Molina Enríquez, Álvaro, comp., *Antología de Andrés Molina Enríquez*, México, Oasis, 1969. (Pensamiento de América, II Serie, vol.13).
- Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Partido Revolucionario Institucional, 1984.
- Sieglin, Veronika, *La disputa por el agua en el noroeste de México (1820-1970)*, San Nicolás de los Garza, N.L., Universidad Autónoma de Nuevo León, Facultad de Filosofía y Letras/Claves Latinoamericanas, 1995.
- Talavera Ibarra, Oziel Ulises, *Entre la escasez y el desperdicio: El agua en la ciudad de México en el siglo XIX (1821-1880)*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa, trabajo de seminario de investigación, 1997.

III. Material de Archivo.

- Archivo Histórico del Agua. Fondo Aprovechamientos Superficiales.
- Caja 207, exp. 4966
- Caja 207, exp. 4971
- Caja 206, exp. 4949

³⁹ Cuando el impuesto es el medio más económico de distribuir los costes de un bien o servicio entre la población. Einaudi sugiere este ejemplo: “en algunas ciudades donde el agua es abundante y donde su uso se ha universalizado o se desea universalizar, se considera demasiado costoso el sistema de precio; es menos embarazoso y más económico el método del impuesto, si bien técnicamente sería muy fácil hacer pagar a cada uno el agua que consume”, *Principios...*, p. 85.

⁴⁰ Luigi Einaudi. *Ibid.*, p. 86.