



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

“2022, Año del Centenario de la Llegada de la  
Comunidad Menonita Chihuahua”

---

## H. CONGRESO DEL ESTADO DE CHIHUAHUA PRESENTE.

**EDGAR JOSÉ PIÑÓN DOMÍNGUEZ**, en mi carácter de Diputado a la Sexagésima Séptima Legislatura del H. Congreso del Estado e integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en el artículo 68 Fracción I de la Constitución Política del Estado de Chihuahua en relación con el artículo 71 Fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 167 fracción I y 168 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo para el Estado de Chihuahua, comparezco ante esta Honorable Representación Popular para someter a su consideración la presente iniciativa de Ley con el propósito de reformar y adicionar primer párrafo del artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, solicitando que en caso de ser aprobada se eleve ante el H. CONGRESO DE LA UNIÓN, como iniciativa de Ley propuesta por la Sexagésima Séptima Legislatura del Poder Legislativo del Estado de Chihuahua, por lo que me permito someter ante Ustedes la siguiente:

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

En ejercicio del derecho conferido por la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos diversos municipios de nuestra entidad, integrados en la cuenca hidrológica del Río Bravo, plantearon ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, controversia constitucional en contra de la Federación y de la Comisión Nacional del Agua, con motivo de las órdenes que el presidente de la República giró para disponer del agua almacenada en la presa “La Boquilla”, ubicada en el municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua;



reclamando entre otras cosas, la omisión legislativa del Congreso de la Unión, debido a que en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero del 2012, que incorpora el derecho al acceso agua como derecho humano en el artículo 4º Constitucional, se incluyó una obligación en el artículo Tercero Transitorio: *“El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas”*. , legislación que precisamente a la fecha no se ha expedido.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el pasado 25 de enero de 2022 al resolver la controversia constitucional 56/2020, promovida por el Municipio de Cusihuirachi, Chihuahua, decidió sobreseer respecto de los actos consistentes en la utilización de la Guardia Nacional para disponer del agua almacenada en la presa “La Boquilla”, pero declaró la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 08 de febrero de 2012, al advertir que dicho órgano legislativo no ha expedido dicho ordenamiento en el plazo previsto en el referido precepto transitorio, ordenando al Congreso de la Unión expedir la Ley General de Aguas durante su próximo período ordinario de sesiones, el cual está actualmente en curso.

La determinación anterior fue reiterada por el Pleno al resolver las diversas controversias constitucionales 61/2020, 79/2020, 70/2020, 78/2020, 115/2020 y 116/2020, promovidas, respectivamente, por los Municipios de Aquiles Serdán, Namiquipa, Manuel Benavides, Balleza, Huejotitán y Buenaventura, todos del Estado de Chihuahua.



En estas condiciones actualmente el Congreso de la Unión está en vías de cumplimentar la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que conforme a nuestro marco jurídico actual determinó la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa “La Boquilla” para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos, al considerar que la administración de aguas nacionales constituye una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal, prevista en el artículo 27 constitucional.

Este preciso punto es el que debemos cuestionar mediante iniciativas que se dirijan al Congreso de la Unión por las entidades federativas recabando el sentir de los productores agrícolas y ganaderos del país, y de la ciudadanía en general, ya que desde el momento en que se incorpora el derecho al acceso agua como derecho humano en el artículo 4º Constitucional, ya no se puede concebir su gestión unipersonal solo en manos del Ejecutivo Federal, sino el interés colectivo es el que se debe ponderar.

Debemos decir que en la referida sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se formuló voto concurrente por el Ministro Javier Laynez Potisek y La Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en la controversia constitucional 56/2020, quienes cuestionaron la sentencia sobre la base de que cuando se invoca omisión legislativa en una controversia constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el promovente, y que ese había sido el criterio reiterado del Tribunal Pleno al menos desde el año dos mil uno, pero en la sentencia de veinticinco de enero de dos mil veintidós la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en la controversia constitucional 56/2020 que el Congreso de la Unión había sido omiso en expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce y que en



consecuencia, le ordenó expedir esa legislación durante su próximo periodo ordinario de sesiones, y aunque dicen coincidir con ese tema y por tener por acreditada la omisión legislativa, estimaron que las consideraciones esgrimidas en la sentencia por sí solas resultan insuficientes para tomar esa determinación, argumentando que debieron de tomar en cuenta la verdadera controversia planteada por el municipio actor, en que alegaba se le violaba la participación real y efectiva en la gestión del agua.

Varios municipios del Estado de Chihuahua, todos ellos con gobiernos emanados del Partido Revolucionario Institucional promovieron controversias constitucionales con motivo de las órdenes del Ejecutivo Federal Andrés Manuel López Obrador de disponer del agua almacenada en la presa “La Boquilla” para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo “el Tratado de Aguas Internacionales”), impugnando la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce, alegando que tal omisión legislativa vulneraba indebidamente sus atribuciones constitucionales originarias en materia de aguas al hacer nugatoria su facultad de participar de manera efectiva en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el artículo 4° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y, por otro lado, la facultad de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal. Además se invocó una violación al derecho humano al agua tanto de sus habitantes como de distintos usuarios y productores agrícolas del Distrito de Riego 005 Delicias.



El Tribunal Pleno consideró que en esta parte del estudio de fondo el asunto debía limitarse a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (*párr. 59*). Después de llevar a cabo ese análisis, el Pleno tuvo por acreditada la omisión legislativa impugnada, pues en la Constitución Federal había un plazo perentorio que ya se había rebasado por más de ocho años, sin que se hubiera expedido la normativa correspondiente y sin que mediara justificación alguna (*párrs. 60 a 73 de la sentencia*).

La Suprema Corte consideró que la simple existencia de la omisión era suficiente para estimar fundado el primero de los conceptos de invalidez esgrimidos por el municipio actor y —sin abordar alguna otra cuestión o planteamiento de la demanda en relación con esa omisión— ordenar al Congreso de la Unión a emitir la legislación correspondiente en los siguientes términos:

*“Por estas razones, la Suprema Corte considera que es sustancialmente fundado el concepto de invalidez del municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo y, por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4° de la Constitución Federal”*



“La comprobación de la existencia de esta afectación al municipio actor se estima razón suficiente para que la Suprema Corte declare la inconstitucionalidad de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce.”

El Ministro Javier Laynez Potisek y la Ministra Loretta Ortiz Ahlf es sus motivos de del disenso, señalan que era necesario esclarecer como se proponía en el proyecto original si la omisión legislativa acreditada efectivamente incidía de manera negativa en el ámbito de atribuciones constitucionales del municipio actor en materia de aguas, pues dilucidar esa cuestión ciertamente era más complejo que determinar la existencia de la omisión, pero era la única manera válida de justificar la decisión de ordenar al Congreso de la Unión expedir la Ley General de Aguas.

Al haber actuado de esa manera, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no resuelve la principal problemática: ¿de quién es el agua? y cómo incide ello en su gestión.

El Ministro Javier Laynez Potisek y la Ministra Loretta Ortiz Ahlf concluyeron que en el fondo existe un régimen legal de gestión de las aguas nacionales que no asegura la participación efectiva del municipio actor en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la cuenca hidrológica en que participa, en contravención al texto expreso del artículo 4° de la Constitución Federal, señalando lo siguiente:

*“En esta tesitura, consideramos que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas **sí afecta negativamente las atribuciones***



**constitucionales en materia de aguas del municipio actor. Sin embargo, a diferencia de lo que sostuvo la mayoría, nuestra razón para llegar a esa conclusión es que dicha omisión desemboca en la aplicación de **un régimen legal de gestión de las aguas nacionales que no asegura la participación efectiva del municipio actor en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la cuenca hidrológica en que participa, en contravención al texto expreso del artículo 4° de la Constitución Federal.****

*Toda vez que la participación municipal en este rubro actualmente está limitada a su intervención en los Consejos de Cuenca y, en términos del artículo 13 BIS 2, fracción III, de la Ley de Aguas Nacionales, la representación que corresponde legalmente a cada municipio como nivel de gobierno en un Consejo de Cuenca depende por completo del Estado de la República al que dicho municipio pertenezca, la intervención del municipio actor en tales deliberaciones es inequitativa frente a otros municipios con los que comparte los recursos hídricos. La representación municipal así definida no contempla que cada entidad federativa pueda tener más o menos municipios participando de los recursos hídricos de una sola cuenca ni, por consiguiente, que los municipios involucrados tengan mayor o menor necesidad de esas aguas.*

*La participación municipal por entidad federativa que prevé la Ley de Aguas Nacionales para los Consejos de Cuenca desemboca en una suerte de depreciación del voto de los municipios que integran Estados de la República con más municipios participando en una cuenca y, por consiguiente, una sobrerrepresentación indebida para los municipios de aquellos Estados cuya participación en la cuenca sea menor. Para comprobar lo anterior basta con echar un vistazo a la participación municipal en el Consejo de Cuenca del Río Bravo. En dicho órgano tan solo tres municipios del Estado de Durango tienen exactamente el mismo peso decisorio que los*



*cincuenta y siete municipios de Chihuahua y que los cuarenta y cuatro municipios de Nuevo León que participan en esa cuenca hidrológica.*

*La falta de intervención efectiva del gobierno municipal en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo, a su vez, afecta negativamente el ejercicio de las atribuciones constitucionales del municipio actor de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Esto es así porque, en términos de la ley reglamentaria vigente, las decisiones tomadas en los Consejos de Cuenca inciden de manera significativa en los mecanismos específicos a través de los cuales los municipios pueden acceder a los recursos hídricos utilizados para proveer tales servicios públicos a su población.*

*Muchas de las acciones de la autoridad del agua relacionadas con los títulos de asignación de las aguas nacionales para uso público urbano y doméstico que están previstas en la Ley de Aguas Nacionales se rigen bajo criterios que en mayor o menor medida presuponen la actividad previa de los Consejos de Cuenca. Consecuentemente, las asignaciones de aguas de la Nación a los municipios dependen en un grado muy importante de los procesos decisorios que tienen lugar en el seno de dichos órganos colegiados.*

*Esto evidentemente incide en las atribuciones sustantivas en materia de aguas del municipio actor porque, obligado constitucionalmente a proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, necesariamente debe conseguir los insumos de agua para hacerlo y, por ende, someterse a las normas de acceso y uso de los recursos hídricos que prevea la ley reglamentaria. La imposibilidad legal de participar efectivamente en los procesos decisorios de gestión de las aguas nacionales en el correspondiente Consejo de Cuenca hace depender completamente el acceso del municipio actor a los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo de los criterios que establezcan unilateralmente otras autoridades o entes, aun cuando constitucionalmente tiene reconocida la facultad de intervenir en su elaboración. Es claro, por lo tanto, que la*



*omisión legislativa impugnada se traduce también en una afectación a las atribuciones previstas en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.*

*Sin embargo, esto también demuestra por qué es poco técnico el proceder de la mayoría. Dejar de analizar si la legislación de aguas vigente tiene reglas que excluyen indebidamente la participación municipal en la gestión de los recursos hídricos lleva a ordenar la expedición de una norma general sin acreditar la afectación que su omisión genera. Si el actor no hubiera sido uno de los municipios de Chihuahua, sino, por ejemplo, uno del Estado de Durango, hubiéramos concluido que la omisión de expedir la Ley General de Aguas no le generaba afectación alguna. Al contrario, tal omisión le hubiera beneficiado porque la Ley de Aguas Nacionales incrementa desproporcionadamente el peso de su voto en el Consejo de Cuenca del Río Bravo frente al voto de los municipios de los demás Estados.*

*En esta tesitura, no puede sostenerse que la mera existencia de una omisión sea suficiente para acreditar una afectación al municipio actor sin tener en cuenta la legislación vigente. Hacerlo equipara indebidamente la controversia constitucional con la acción de inconstitucionalidad y se aleja, sin reconocerlo, de los precedentes del Tribunal Pleno en este sentido. Con la decisión de la mayoría se incrementa, además, el riesgo de que, al emitirse la legislación correspondiente, se incurra en los mismos vicios de los que se duele el promovente en su escrito de demanda.*

*Por otra parte, toda vez que se trataba de una de las primeras controversias constitucionales de las que la Suprema Corte se ocupaba después de la aprobación de la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno, y en ella se alegaban puntualmente violaciones a derechos humanos, el Tribunal Pleno debió haber sido exhaustivo en su función de Tribunal Constitucional y, tal como hizo al resolver la acción de inconstitucionalidad 201/2020 , analizar también tales planteamientos del municipio actor.*



*Es verdad que es criterio reiterado del Tribunal Pleno que, cuando en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad se estime fundado alguno de los conceptos de invalidez formulados contra una misma disposición, en principio deviene innecesario ocuparse del resto de los planteamientos esgrimidos contra ella, pues en cualquier caso se declarará su invalidez .*

*No obstante, dado que el presente asunto tenía la particularidad de que se impugnó una omisión legislativa absoluta y cada uno de los conceptos de invalidez formulados contra ella se refería a un tipo de violación distinto, declarar la inconstitucionalidad de la omisión simplemente en razón de la afectación competencial sin abordar el otro planteamiento podría contribuir a que, al momento de subsanarse la violación ya acreditada, se repitiera en cambio la otra que también fue alegada por el municipio actor.*

*A fin de evitar tal situación, tal como buscaba el proyecto original, la Suprema Corte debió además responder si la afectación a las atribuciones constitucionales en materia de aguas del municipio actor en la que desemboca la omisión legislativa reclamada al Congreso de la Unión también representaba una violación al derecho humano de los habitantes de dicho municipio al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, así como determinar si era posible para el municipio actor invocar también violaciones al derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.*

*Como es bien sabido, a través de la denominada “Reforma con y para el Poder Judicial” se adicionó un último párrafo a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal para explicitar, entre otras cuestiones, que los derechos humanos son parámetro de control de regularidad constitucional en una controversia constitucional. Un asunto donde el actor invocó también este tipo de violaciones constitucionales resultaba idóneo para aclarar a los justiciables cuáles son los alcances de estos cambios constitucionales en la práctica. La mayoría ha dejado ir*



*una gran oportunidad para que la Suprema Corte cumpla con su rol de Tribunal Constitucional.”*

Compartimos las conclusiones de los Ministros antes reseñadas, que coinciden con nuestra visión de conocer participación a lo Municipios en la gestión de las aguas nacionales, pero también señalamos que existen criterios como el ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, que en voto concurrente señala que: *“En el caso, la determinación de disponer de ciertos volúmenes de agua para dar cumplimiento a un tratado internacional no es un acto que tenga como fin garantizar el derecho de acceso al agua ni el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, por lo que, conforme al artículo 4º, aquél no es un acto en el que los municipios tengan constitucionalmente garantizada una participación, sino que es simplemente un acto que cae dentro del ámbito de la jurisdicción federal sobre aguas nacionales en términos del artículo 27 constitucional”.*

Aunque tenemos que acudir al origen del dominio, previsto en nuestra carta magna, ello no nos resolverá estos problemas: el origen internacional de las aguas disponibles en nuestra cuenca hidrológica, por compartirla con sur de Texas, E. U. A. y la otra, es la apropiación de las aguas por los dueños de los predios en que se utilizarán y eventualmente también el conflicto de aguas por compartir cuenca hidrológica Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.

Las cuencas son unidades del terreno, definidas por la división natural de las aguas debida a la conformación del relieve. Para propósitos de administración de las aguas nacionales, la Comisión Nacional del Agua ha definido 731 cuencas hidrológicas, cuyas disponibilidades se encuentran publicadas en el Diario Oficial de la Federación. Las cuencas del país se encuentran organizadas en 37 regiones hidrológicas. Algunas de las más importantes cuencas exorreicas corresponden a



los grandes ríos nacionales: Lerma, Santiago, Balsas, Bravo, Pánuco, Papaloapan, Coatzacoalcos, Grijalva, Usumacinta, Mayo, Yaqui y otros de menor tamaño. Cada uno de estos ríos tiene corrientes alimentadoras que se forman con las precipitaciones que caen sobre sus propios territorios de drenaje, a las que se les llama cuencas secundarias o subcuencas. A su vez, cada subcuenca tiene sus propios sistemas hidrológicos que alimentan sus caudales. Estas son cuencas de tercer orden. Así, sucesivamente, hasta territorios muy pequeños por los que escurre el agua sólo durante las temporadas de lluvia y por períodos muy cortos de tiempo, pero finalmente estos estratos de cuenca están entrelazados ineludiblemente y tiene impacto entre sí.

El Río Bravo o Bravo del Norte, nombrado de ese modo en México, o río Grande en Estados Unidos, es un largo río del sur de Estados Unidos y norte de México que fluye en dirección sur y sureste a través de Colorado y Nuevo México hasta llegar a la ciudad de El Paso (Texas) a partir de donde forma la frontera sur de Texas (Estados Unidos) y la frontera norte de los estados mexicanos de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, hasta desaguar en el golfo de México (océano Atlántico). Con 3034 km de longitud, es el cuarto río más largo de América del Norte.

La cuenca hidrológica del Río Bravo cubre una superficie total de 457,275 km<sup>2</sup>, de los cuales 226,275 km<sup>2</sup> (49.5%) se localizan en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos. Las entidades federativas y municipios de México que participan territorialmente en el Consejo se muestran en la siguiente tabla:



Estados	Nombre de los municipios	Superficie territorial de los
Durango	Guanaceví, Ocampo, San Bernardo	4,280
Chihuahua	Ahumada, Aldama, Allende, Aquiles Serdán, Ascensión, Bachiniva, Balleza, Bocoyna, Buenaventura, Camargo, Carichi, Casas Grandes, Coronado, Coyame, Cuauhtémoc, Cusihuiachi, Chihuahua, Delicias, Doctor Belisario Domínguez, El Tule, Galeana, Gómez Farías, Gran Morelos, Guachochi, Guadalupe, Guerrero, Hidalgo del Parral, Huejotitán, Ignacio Zaragoza, Janos, Jiménez, Juárez, Julimes, La Cruz, López, Madera, Manuel Benavides, Matachi, Matamoros, Meoqui,	193,080 (57 municipios)
Coahuila	Abasolo, Acuña, Allende, Arteaga, Candela, Castaños, Cuatro Ciénegas, Escobedo, Frontera, General Cepeda, Guerrero, Hidalgo, Jiménez, Juárez, Lamadrid, Monclova, Morelos, Múzquiz, Nadadores, Nava, Ocampo, Parras, Piedras Negras,	106,860 (32 municipios)
Nuevo León	Abasolo, Agualeguas, Allende, Anáhuac, Apodaca, Bustamante, Cadereyta Jiménez, Cerralvo, Ciénega de Flores, China, Doctor Coss, Doctor González, El Carmen, Galeana, García, San Pedro Garza García, General Bravo, General Escobedo, General Terán, General Treviño, General Zuazua, Guadalupe, Higuera, Juárez, Lampazos de Naranjo, Los Aldama, Los Herrera, Los Ramones, Marín, Melchor Ocampo, Mina, Montemorelos, Monterrey, Parás, Pesquería, Rayones,	39,400 (44 municipios)
Tamaulipas	Camargo, Guerrero, Gustavo Díaz Ordaz, Matamoros, Mier, Miguel Alemán, Nuevo Laredo, Reynosa, Río Bravo, Valle Hermoso.	14,260 (10 municipios)

La Constitución de los estados Unidos Mexicanos señala en el artículo 27 párrafos primero, quinto y sexto lo siguiente:

*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.*



*Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.*



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

...

Del primer párrafo encontramos el imperativo constitucional de propiedad originaria, en donde las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio



nacional, corresponde originariamente a la Nación, a lo que habría que agregar la propiedad anterior correspondiente a la propiedad ancestral y los derechos de los pueblos indígenas a gestionar sus recursos naturales, así como la evolución de los derechos humanos a lo largo de la historia.

Por nación se entiende al conjunto poblacional que tiene en común una identidad cultural que genera al interior del grupo un sentido de unidad. Sin embargo, los intérpretes del contenido del concepto de nación lo han utilizado como sinónimo de Estado, y dado el sistema presidencialista de gobierno de nuestro país, el Poder Ejecutivo federal ejerce de manera prácticamente exclusiva esa propiedad originaria, olvidando que en el contexto del derecho de acceso al agua, lo hace como la obligación del estado de garantizar ese recurso, es una obligación, frente a los ciudadanos que tienen el derecho, y que de acuerdo a nuestro sistema de gestión hídrica les resulta participación activa en los órganos creados en las leyes para tal efecto. En ese sentido somos los mexicanos los verdaderos propietarios del agua, y en ese contexto debemos entender que en el sistema federal los habitantes de los 57 municipios de Chihuahua, 3 de Durango, 32 de Coahuila, 44 de Nuevo León y 10 Tamaulipas, que integran la cuenca del río Bravo son titulares del agua y su aprovechamiento como integrante de la nación, y así en todas las demás cuencas en que está dividido el territorio nacional, resultando indispensable en la gestión del recursos hídrico de cada zona, encontrar el mecanismo adecuado de coordinación y representación de ese interés social y nacional, pues nadie en particular puede ostentarse como dueño del preciado recurso y por tanto es cuestionable su apropiación en la connotación de un derecho real, que le permite a su titular, aprovechar, gozar, disponer, usar, transmitir un bien o una cosa bajo las limitaciones que la ley disponga. La palabra originario refiere al primero, al punto de partida a partir del cual se puede iniciar una cadena de transmisión, pero insistimos



que dada la condición de derecho humano que incide sobre la apropiación del agua, no es posible crear sobre ello una solución patrimonialista, sino la explicación de la titularidad sobre el agua es debe girar sobre el eje de un derecho social, propiciando la participación de todos los sectores.

Bajo esta perspectiva que no se analizó por la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se trata de una mera existencia de la omisión legislativa, sino el punto es establecer un principio democrático en la gestión del agua, como un recurso de la nación, en donde ciudadanos converjan a través de los distintos niveles de gobierno y de forma directa, con participación de todos los sectores productivos en el uso de los recursos hídricos, de forma equitativa, proporcional y justa, que garanticen la sustentabilidad de las actividades humanas que requieren del vital líquido.

En el informe sobre Desarrollo Humano 2006 y en la publicación Desafío del siglo XXI. (ONU-Agua, FAO, 2007), se señala que la escasez de agua ya afecta a todos los continentes. Alrededor de 1.200 millones de personas, o casi una quinta parte de la población mundial, viven en zonas de escasez física, y 500 millones de personas se están acercando a esta situación. Otros 1.600 millones de personas, o casi una cuarta parte de la población mundial, se enfrentan a la escasez económica de agua, donde los países carecen de la infraestructura necesaria para tomar agua de ríos y acuíferos.



Se señala que la escasez de agua es uno de los principales problemas a los que se enfrentan muchas sociedades y el mundo en el siglo XXI. El consumo de agua ha ido creciendo a más del doble de la tasa de aumento de la población en el último siglo y, aunque no existe una escasez mundial de agua como tal, un número cada vez mayor de regiones están crónicamente sin agua, tal y como lo señalábamos en nuestro relato introductorio.

La escasez de agua es un fenómeno natural y un fenómeno hecho por el hombre. Hay suficiente agua dulce en el planeta para siete mil millones de personas, pero se distribuye de manera desigual y la mayor parte de ella se desperdicia, se contamina y se gestiona de manera insostenible.

La escasez de agua implica estrés hídrico, déficit hídrico, y crisis hídrica.

Según la Agencia Europea del Medio Ambiente, el concepto del estrés hídrico se refiere a la dificultad de obtener fuentes de agua dulce durante un cierto período, una situación que puede culminar en un mayor deterioro y agotamiento de los recursos hídricos disponibles.

El déficit hídrico puede ser causado por cambios climáticos tales como patrones climáticos alterados, incluyendo sequías o inundaciones, así como el aumento de la contaminación y el aumento de la demanda humana de agua, incluso su uso excesivo. Este fenómeno se agudiza en países y regiones como la nuestra, el Norte de México, que depende básicamente de los escurrimientos pluviales y de la captación por los mantos freáticos del agua de lluvia, agravado en el caso de Chihuahua, ya que las lluvias abundantes que se reciben en la sierra madre occidental, por la pendiente geográfica escurren como aguas torrenciales en su mayoría hacia Sonora y Sinaloa, sin que pueda haber un aprovechamiento directo por nuestra entidad, por lo que siempre estamos en riesgo de entrar en una crisis



hídrica, situación que se produce cuando la disponibilidad de agua no contaminada dentro de una región es inferior a la demanda de agua en esta región, que si bien no se puede señalar como una amenaza generalizada, siempre se avizora en nuestro estado, resultando ello evidente en el reciente conflicto por la gestión del agua almacenada en las presas de la entidad con fines agrícolas y esta escasez de agua está siendo impulsada por dos fenómenos convergentes: el creciente uso de agua dulce y el agotamiento de los recursos de agua dulce disponibles.

La escasez de agua es el resultado de dos mecanismos: la escasez física o material de agua y la escasez económica de agua, donde la escasez física de agua es el resultado de la insuficiencia de los recursos naturales de agua para abastecer la demanda de una región, y la escasez económica de agua es el resultado de una mala gestión de los recursos hídricos disponibles, de tal manera que la gestión adecuada de los recursos hídricos en nuestra región que se abastece de “aguas broncas” o pluviales es fundamental debido a que se puede llegar a crear una escasez por mala toma de decisiones en la disponibilidad de los recursos hídricos, sobre explotación de mantos freáticos, descarga de presas sin estrategia coordinada con el uso y disponibilidad y conforme a los ciclos agrícolas y épocas de lluvia y sequía, por lo que el clima también tiene un rol importante en la correcta gestión anual del recurso hídrico disponible.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la escasez económica de agua suele ser la principal causa en la mayoría de los países o regiones que la padecen, porque la mayoría de los países o regiones tienen suficiente agua dulce para satisfacer las necesidades de los hogares, así como las necesidades industriales, agrícolas y ambientales, pero carecen de los medios para proporcionarlo en una forma accesible, pero en el caso de Chihuahua, la sequía



como una condición contingente siempre presente y el tratado de aguas suscrito con los Estados Unidos de América cobran relevancia en la toma de decisiones.

Por nación se entiende al conjunto poblacional que tiene en común una identidad cultural que genera al interior del grupo un sentido de unidad. Sin embargo, los intérpretes del contenido del concepto de nación lo han utilizado como sinónimo de Estado, y dado el sistema presidencialista de gobierno de nuestro país, el Poder Ejecutivo federal ejerce de manera prácticamente exclusiva esa propiedad originaria, olvidando que en el contexto del derecho de acceso al agua, lo hace como la obligación del estado de garantizar ese recurso, es una obligación, frente a los ciudadanos que tienen el derecho, y que de acuerdo a nuestro sistema de gestión hídrica y la nueva corriente derecho humanista sobre el uso y gestión del agua, que supera el otrora contenido patrimonial, exige la participación activa de la sociedad en los órganos encargados de la gestión de los recursos hídricos de las distintas cuencas.

En ese sentido somos los mexicanos los verdaderos propietarios del agua, y en ese contexto debemos entender que en el sistema federal los habitantes de los 57 municipios de Chihuahua, 3 de Durango, 32 de Coahuila, 44 de Nuevo León y 10 Tamaulipas, que integran la cuenca del río Bravo son titulares del agua y su aprovechamiento como integrantes de la nación, resultando indispensable en la gestión del recursos hídricos de la zona, establecer un mecanismo adecuado de coordinación y representación de ese interés social y nacional, pues nadie en particular puede ostentarse como dueño del preciado recurso y por tanto es cuestionable su apropiación en la connotación de un derecho real, que le permite a su titular, aprovechar, gozar, disponer, usar, transmitir un bien o una cosa bajo las limitaciones que la ley disponga y dada la condición de derecho humano que incide sobre la apropiación del agua, no es posible crear sobre ello una solución



patrimonialista, sino la explicación de la titularidad sobre el agua debe girar sobre el eje de un derecho social como consecuencia de la quinta generación de derechos humanos.

La Declaración de Independencia de las trece Colonias Inglesas de América y la Declaración de los Derechos del Hombre derivada de la Revolución francesa, constituyen la primera generación de derechos humanos que brindan protección a la persona en lo individual, surgen los derechos humanos de primera generación: la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad jurídica frente al autoritarismo de la monarquía.

La segunda generación de derechos humanos, también llamados derechos sociales surgen a finales del siglo XIX pero se desarrolla a principios del siglo XX, destacándose el movimiento revolucionario de 1910 como uno de los hechos históricos que reflejó dichos derechos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 por primera vez, en la cual se incluyeron los derechos del trabajo, de seguridad social y agrario.

La tercera generación, los derechos programáticos, derivan de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial, imponiendo obligaciones al Estado para el desarrollo social, nace el derecho a la vivienda, a la salud, a la educación, el de los consumidores y empieza a entreverse el derecho a un medio ambiente sano.

La cuarta generación de derechos humanos brota a finales de la década de los setenta y durante los años ochenta del siglo XX, incluye el derecho a la información, a la participación social, alimentación, desarrollo y se consolida el derecho al medio ambiente sano.



La quinta generación de los derechos humanos se compone de elementos tendentes a darle a efectividad a todos los demás e integrarlos en las políticas públicas, el desarrollo sustentable, la paz, la felicidad, derecho intergeneracional, situación en la cual las futuras generaciones tienen el derecho a una herencia adecuada que les permita un nivel de vida no menor al de la generación actual, transgénero, eutanasia, clonación, por citar algunos ejemplos, es evidente que en nuestra era los derechos humanos y sus significados son el tema y eje en el que gira la actividad pública, su evolución en los últimos cincuenta años, la discusión filosófica, política y jurídica sobre los derechos ha sido copiosa.

No solo en México sino a nivel mundial es clara e inequívoca la tendencia a categorizar el acceso al agua como un derecho humano, por lo que la gestión de los recursos hídricos es un tema de seguridad nacional, pero contextualizado en el marco del acceso al agua como derecho humano, siendo ilustrativo lo señalado en la siguiente tesis:

AGUA POTABLE. COMO DERECHO HUMANO, LA PREFERENCIA DE SU USO DOMÉSTICO Y PÚBLICO URBANO ES UNA CUESTIÓN DE SEGURIDAD NACIONAL. El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, la Organización Mundial de la Salud, la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 11), reconocen el derecho al agua, así como que los Estados participantes quedaron vinculados a garantizar que los habitantes de su jurisdicción tengan acceso al agua potable, de modo que esté a disposición de todos, sin discriminación y económicamente accesible; en tanto que del artículo 4o. de la



Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que el derecho al agua potable es fundamental e indispensable para la realización, goce y disfrute de los demás derechos humanos, cuya preservación en cantidad, calidad y sustentabilidad es tarea fundamental tanto del Estado como de la sociedad, por cuanto a que tal derecho está basado en las premisas de un acceso al bienestar de toda la población, sustentado por los principios de igualdad y no discriminación, independientemente de las circunstancias sociales, de género, políticas, económicas o culturales propias de la comunidad en la que se opera. En este sentido, conforme a los principios que sustentan la política hídrica nacional y con base en las fracciones I y XXII del artículo 14 Bis 5 de la Ley de Aguas Nacionales, el Estado garantizará que el derecho al agua sea seguro, aceptable, accesible y asequible tanto para uso personal como doméstico, erigiéndose como un beneficio colectivo que debe basarse en criterios de solidaridad, cooperación mutua, equidad y en condiciones dignas, por lo que se ha proclamado de prioridad y de seguridad nacional la preferencia del uso doméstico y público urbano en relación con cualesquier otro uso, razones que excluyen la posibilidad de que pueda ser concebido atendiendo a intereses particulares o de grupos minoritarios, pues de ser así, imperaría un régimen de aprovechamiento del agua sin visión humana y social, con lo cual se atentaría contra la dignidad humana.

#### PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS ADMINISTRATIVA Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 740/2011. Petronilo Pantoja Espinoza. 1 de marzo de 2012. Unanimidad de votos. Ponente: Juan García Orozco. Secretario: Víctor Ruiz Contreras.

Época: Décima Época Registro: 2001560 Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su



Gaceta Libro XII, Septiembre de 2012, Tomo 3 Materia(s): Constitucional, Común  
Tesis: XI.1o.A.T.1 K (10a.) Página: 1502

El cuidado y gestión del líquido vital por parte de los gobiernos, no solo debe ser en cuanto a su uso adecuado y eficiente, sino a que el control del servicio y acceso para los diferentes usos, doméstico, industrial o agrícola esté a cargo del Estado mediante entes en donde converja la participación ciudadana efectiva, no propiciar su privatización, ni provocar o poner en riesgo su abasto, ya que no se puede lucrar con una de las mayores fuentes de vida que tenemos los seres humanos.

El 28 de julio del 2010, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció “el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”:

*64/292. El derecho humano al agua y el saneamiento*

*La Asamblea General, Recordando sus resoluciones 54/175, de 17 de diciembre de 1999, relativa al derecho al desarrollo, 55/196, de 20 de diciembre de 2000, en que proclamó 2003 Año Internacional del Agua Dulce, 58/217, de 23 de diciembre de 2003, en que proclamó el Decenio Internacional para la Acción, “El agua, fuente de vida” (2005-2015), 59/228, de 22 de diciembre de 2004, 61/192, de 20 de diciembre de 2006, en que proclamó 2008 Año Internacional del Saneamiento, y 64/198, de 21 de diciembre de 2009, relativa al examen amplio de mitad de período de las actividades del Decenio Internacional para la Acción, “El agua, fuente de vida”, el Programa 21, de junio de 1992, 17 el Programa de Hábitat, de 1996, 18 el Plan de Acción de Mar del Plata, de 1977, aprobado por la Conferencia de las Naciones*



*Unidas sobre el Agua, 19 y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, de junio de 1992, 20 Recordando también la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad y el Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949, Recordando además todas las resoluciones anteriores del Consejo de Derechos Humanos relativas a los derechos humanos y el acceso al agua potable y el saneamiento, incluidas las resoluciones del Consejo 7/22, de 28 de marzo de 2008, 21 y 12/8, de 1o. de octubre de 2009, relativas al derecho humano al agua potable y el saneamiento, el Comentario General núm. 15 (2002) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales relativo al derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), y el informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos, así como el informe de la experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, Profundamente preocupada porque aproximadamente 884 millones de personas carecen de acceso a agua potable y más de 2.600 millones de personas no tienen acceso a saneamiento básico, y alarmada porque cada año fallecen aproximadamente 1,5 millones de niños menores de 5 años y se pierden 443 millones de días lectivos a consecuencia de enfermedades relacionadas con el agua y el saneamiento, Reconociendo la importancia de disponer de agua potable y saneamiento en condiciones equitativas como componente esencial del disfrute de*



*todos los derechos humanos, Reafirmando la responsabilidad de los Estados de promover y proteger todos los derechos humanos, que son universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí, y que deben tratarse de forma global y de manera justa y equitativa y en pie de igualdad y recibir la misma atención, Teniendo presente el compromiso contraído por la comunidad internacional de cumplir plenamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio y destacando, en este contexto, la determinación de los Jefes de Estado y de Gobierno, expresada en la Declaración del Milenio, de reducir a la mitad para 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o no puedan costearlo y, según lo convenido en el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible (“Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo”), reducir a la mitad para 2015 el porcentaje de personas que no tengan acceso a servicios básicos de saneamiento, 1. Reconoce que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos; 2. Exhorta a los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros y propicien el aumento de la capacidad y la transferencia de tecnología por medio de la asistencia y la cooperación internacionales, en particular a los países en desarrollo, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento; 3. Acoge con beneplácito la decisión del Consejo de Derechos Humanos de pedir a la experta independiente sobre las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento que presente un informe anual a la Asamblea General, y alienta a la experta independiente a que siga trabajando en todos los aspectos de su mandato y a que, en consulta con todos los organismos, fondos y programas pertinentes de las Naciones Unidas, incluya en el informe que le presente en su sexagésimo sexto período de sesiones las principales dificultades relacionadas con el ejercicio del derecho humano al agua potable y el saneamiento y su efecto en la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. 108a. sesión plenaria, 28 de julio de 2010.*



Es por ello que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 4º, párrafo sexto, reconoció el derecho al acceso, disposición y saneamiento del agua para consumo personal o doméstico, y exhorta a los Estados y las organizaciones internacionales a que proporcionen recursos financieros, a fin de intensificar los esfuerzos por proporcionar a toda la población un acceso económico al agua potable y el saneamiento, claro mandato a que no se utilice con fines comerciales o privados, resultando pues que es el Estado Mexicano el encargado de garantizar que los gobernados tengan acceso al agua de manera suficiente, salubre, aceptable y asequible. Como se puede apreciar, es facultad exclusiva del Estado velar por el cumplimiento de este precepto constitucional, pero desde luego si la obligación es del Estado, el derecho es del ciudadano, visto como el derecho humano de acceso al agua y entonces debe ser llamado ineludiblemente a gestionar el recurso, es decir, la participación ciudadana en la gestión hídrica es obligatoria.

DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO AL AGUA. LA COMISIÓN ESTATAL DE AGUAS DE QUERÉTARO ES LA AUTORIDAD OBLIGADA A GARANTIZARLO, MEDIANTE LOS CONTRATOS CELEBRADOS CON LOS USUARIOS, EN UNA RELACIÓN DE SUPRA A SUBORDINACIÓN. El artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos elevó a la categoría de derecho fundamental el acceso al agua y obligó al Estado a garantizarlo, a partir de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012. Por su parte, los artículos 402, 472, párrafos primero y quinto, y 439, párrafo primero, en relación con los diversos 419 a 426 y 441 del Código Urbano del Estado de



Querétaro edifican un marco legal que permite considerar a la Comisión Estatal de Aguas de la entidad, como la autoridad obligada a garantizar ese derecho fundamental, derivado de la relación jurídica de asimetría que guarda con el usuario; esto es, de supra a subordinación, cuando emite actos sustentados en los contratos que ambos celebren. Sin que se oponga a lo anterior, la tesis de jurisprudencia P./J. 92/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "AGUA POTABLE. CUANDO EL ESTADO PRESTA EL SERVICIO MEDIANTE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE ADHESIÓN, LA RELACIÓN JURÍDICA ENTRE LAS PARTES NO CORRESPONDE A LA DE SUPRA A SUBORDINACIÓN QUE EXISTE ENTRE UNA AUTORIDAD Y UN GOBERNADO, SINO A UNA RELACIÓN DE COORDINACIÓN VOLUNTARIA ENTRE EL PRESTADOR DEL SERVICIO Y EL PARTICULAR.", al haberse aprobado ésta el 3 de julio de 2001; es decir, con anterioridad a la reforma constitucional indicada y a la diversa difundida en el señalado medio el 6 y 10 de junio de 2011, que implicó la ampliación del espectro de autoridad para efectos del juicio de amparo y vinculó a las autoridades a proteger los derechos fundamentales, entre ellos, el de acceso al agua, pues las condiciones normativas e interpretativas imperantes al emitirse dicho criterio, aún no se sujetaban a la progresividad del actual marco constitucional en materia de derechos humanos. Máxime que el Alto Tribunal del País ya puso de manifiesto que el concepto de autoridad sufrió una adaptación funcional que corresponde con una visión más amplia del derecho internacional de los derechos humanos y su vinculación con el nuevo contexto constitucional, como se obtiene de la línea jurisprudencial que desarrolló desde finales de la Novena Época y, decididamente, en la Décima, al precisar la dimensión autoritativa de las atribuciones y facultades que despliegan entes y corporaciones dentro del Estado, dejando de lado el tradicional concepto de fuerza pública, como elemento sustancial del acto de autoridad, precedente que, a la postre, se tradujo en el actual enunciado del artículo 5o., fracción II, de la Ley de Amparo.



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL  
VIGÉSIMO SEGUNDO CIRCUITO.

Amparo en revisión 1/2017. 1 de junio de 2017. Unanimidad de votos. Ponente:  
Mauricio Barajas Villa. Secretario: Samuel Olvera López.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 92/2001 citada, aparece publicada en el  
Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XIV, julio  
de 2001, página 693.

Esta tesis se publicó el viernes 24 de agosto de 2018 a las 10:32 horas en el  
Semanao Judicial de la Federación.

Época: Décima Época Registro: 2017667 Instancia: Tribunales Colegiados de  
Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la  
Federación Libro 57, Agosto de 2018, Tomo III Materia(s): Constitucional Tesis:  
XXII.P.A.19 A (10a.) Página: 2685

El derecho humano al agua fue adicionado al artículo 4º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero del 2012. Se presentaron ocho iniciativas diferentes desde el año 2006 hasta el 2012 para concretar esa reforma. Aunque cada una de ellas tiene su propia exposición de motivos, es importante resaltar dos coincidencias en sus motivaciones: 1) la constitucionalización del derecho al agua se fundamentó en la importancia del agua no solo como un recurso económico básico, sino también como requisito esencial para la garantía de diversos derechos, entre ellos, el derecho a la vida digna y el derecho a la salud; y 2) se tomó como parámetro,



primordialmente, la Observación General No. 15 de Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Comité DESC).

En cuanto al contenido sustantivo de este derecho, es relevante hacer referencia a la Observación General mencionada. En ella se establecen algunos parámetros que han servido a los juzgadores federales para pronunciarse en asuntos en los que se alegaba la violación de este derecho, a saber: la disponibilidad; la calidad; y la accesibilidad física, económica y sin discriminación alguna:

- A. La disponibilidad se refiere a que el abastecimiento de agua para cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos, que comprenden normalmente el consumo, el saneamiento (evacuación de las excretas humanas), la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. También se menciona expresamente que la cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS).
- B. La calidad significa que el agua debe ser salubre, es decir, no debe contener microorganismos o sustancias químicas o radioactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, debería tener un color, olor y sabor aceptables para estos usos.
- C. La accesibilidad se refiere a que las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles de hecho y de derecho, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos, y estar al alcance físico de todos los sectores de la población, incluyendo a los más vulnerables y marginados.



Debe ser accesible en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Asimismo, la accesibilidad supone que los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y también comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

En cuanto a la regulación objetiva para la satisfacción de este derecho, debe hacerse referencia a la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del artículo 27 constitucional, cuyo objeto se circunscribe a la regulación de las aguas nacionales. Asimismo, el Decreto de reforma que incorporó este derecho al artículo 4º Constitucional incluyó una disposición competencial en el artículo Tercero Transitorio: *“El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas”*. Esta ley no ha sido emitida ni promulgada y ya se encuentra en vías de expedición en cumplimiento de lo ordenado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación como se ha explicado ampliamente. Sin embargo, es relevante resaltar que la Ley de Aguas Nacionales vigente publicada en el diario oficial de la federación es reglamentaria del artículo 27 Constitucional, se declara también general para toda la república, ello debido a que en el artículo 73 fracción XVII de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos se establece como competencia exclusiva de la federación la expedición de leyes generales sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, sin embargo no se menciona sobre aguas nacionales, por lo que a mi juicio se puede crear una controversia de facultades concurrentes entre la federación y los estados en dicha materia, porque se ha creado un marco jurídico general para todo el país en relación a la gestión del agua, y las leyes del agua que expiden los congresos de los estados se encuentran dentro del marco de dicha ley de carácter general, pero la misma no



se ha expedido cumplimiento al mandato de la reforma al artículo 4º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, sino derivaba de la facultad en materia de aguas de jurisdicción federal, que no es lo mismo de hablar de aguas nacionales. Las aguas nacionales son las que corresponden en forma originaria a la nación, es decir todas, en cambio las aguas de jurisdicción federal son aquéllas en las que compete al Ejecutivo Federal la gestión que no es lo mismo, pues aunque le asiste dirigir la gestión no implica que el derecho sobre ellas le sea exclusivo a la federación, por el contrario, las entidades federativas y los municipios tienen ese derecho delegado de la población que representan, pues es el concepto de nación el que marca el interés jurídico sobre las aguas, por lo que lo correcto para crear un marco general en materia de aguas nacionales, es utilizar ese concepto y no el de aguas de jurisdicción federal.

Dentro de este contexto el agua para uso agrícola no está contemplado dentro del artículo 4º de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo un Tribunal Colegiado ya sostuvo en una tesis que el artículo 4º ya citado, si bien es cierto no reconoce expresamente el derecho de acceso al agua para uso agrícola o para el funcionamiento de otras áreas productivas del sector primario, sí debe entenderse con esa amplitud, dada la vinculación que existe entre él y otros derechos humanos, como los relativos a la alimentación y a la salud, en general el derecho humano esencialmente vinculado con el agua es el derecho a la vida, tal como indica el Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud en un comunicado conjunto, existen otros derechos humanos que carecerían de contenido o de efectividad si no se les vinculara al agua:



*El acceso a agua potable es una condición previa fundamental para el goce de varios otros derechos humanos, como los derechos a la educación, la vivienda, la salud, la vida, el trabajo y la protección contra tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. También es un elemento crucial para lograr la igualdad de género y erradicar la discriminación.*

Esta tesis incluso fue objeto de estudio ante esa H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, que declaró inexistente la contradicción de tesis 180/2016, al estimarse que no son discrepantes los criterios materia de la denuncia respectiva, por lo que implícitamente y aunque no fue el tema de estudio decisorio, se le da la relevancia pertinente:

DERECHO HUMANO DE ACCESO AL AGUA. ESTÁ RECONOCIDO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONALMENTE TANTO PARA EL CONSUMO PERSONAL Y DOMÉSTICO, COMO PARA EL USO AGRÍCOLA O PARA EL FUNCIONAMIENTO DE OTRAS ÁREAS PRODUCTIVAS DEL SECTOR PRIMARIO. El artículo 4o., sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone el derecho humano de acceso al agua para consumo personal y doméstico, y establece que ese acceso debe ser en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, así como que el Estado debe garantizarlo y que la ley definirá las bases, apoyos y modalidades correspondientes. Así, si bien es cierto que dicho precepto no reconoce expresamente el derecho mencionado para otros usos, como el agrícola o para el funcionamiento de otras áreas productivas del sector primario, también lo es que sí debe entenderse con esa amplitud, dada la estrecha vinculación que existe entre él y otros derechos humanos, como los



relativos a la alimentación y a la salud; todo lo cual fue advertido así por el Constituyente Permanente en sus discusiones y, además, reconocido por fuentes internacionales, como la Observación General No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, que es el órgano facultado para interpretar y establecer los alcances del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -suscrito y ratificado por México y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1981, la cual constituye una interpretación más amplia y favorable del citado derecho a la luz de este último instrumento internacional y resulta obligatoria para nuestro país en términos del artículo 1o., segundo párrafo, constitucional.

#### TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEXTO CIRCUITO.

Amparo en revisión 301/2014. Manuel Flores Macías. 9 de febrero de 2015. Unanimidad de votos, con voto concurrente del Magistrado Jaime Raúl Oropeza García. Ponente: Manuel Rojas Fonseca. Secretario: Manuel Poblete Ríos.

Amparo en revisión 280/2014. Marcos Pérez Lino. 9 de febrero de 2015. Mayoría de votos. Disidente y Ponente: Jaime Raúl Oropeza García. Secretario: Alejandro Ramos García.

Nota: Por ejecutoria del 31 de mayo de 2017, la Primera Sala declaró inexistente la contradicción de tesis 180/2016 derivada de la denuncia de la que fue objeto el criterio contenido en esta tesis, al estimarse que no son discrepantes los criterios materia de la denuncia respectiva.

Esta tesis se publicó el viernes 10 de julio de 2015 a las 10:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación.



Época: Décima Época Registro: 2009628 Instancia: Tribunales Colegiados de  
Circuito Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la  
Federación Libro 20, Julio de 2015, Tomo II Materia(s): Constitucional Tesis:  
VI.3o.A.1 CS (10a.) Página: 1721

Siguiendo con los párrafos quinto y sexto del artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, se establece prácticamente que todas las aguas afluentes de los ríos son propiedad de la nación, pues basado en que nuestros ríos se abastecen de aguas torrenciales o de lluvia, no tenemos otra posibilidad, pues indica que son propiedad de la Nación las aguas de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, así que las aguas superficiales son de la nación.

En la otra posibilidad están las aguas del subsuelo, que aunque se señala que pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, la facultad de limitarlas cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, confiere al Ejecutivo Federal darles tratamiento prácticamente de aguas de propiedad nacional, pues luego en el sexto párrafo se exige necesariamente el otorgamiento de concesión para su explotación, por lo que realmente no se puede constituir sobre ellas un derecho real patrimonialista.



El agua entonces sin duda alguna es de la nación, y en el contexto de derechos humanos de quinta generación no puede apropiarse, es decir, no puede tener contenido patrimonialista, lo cual no quiere decir que no tenga un contenido económico, pues se tiene derecho a su aprovechamiento dentro del contexto o para garantizar de un derecho económico social, pero partiendo pues del hecho de que el Estado es el llamado a garantizar el acceso agua a toda la población y para todos sus fines, se estima entonces que el sistema de gestión que encabeza el Ejecutivo Federal por mandato constitucional es una facultad delegada de la nación, en la que se debe dar participación efectiva a la sociedad misma.

En ese sentido en un sistema democrático la nación tiene su representación popular, por ello, el derecho humano de acceso al agua, además de una vertiente subjetiva como derecho individual para aprovechar el agua, tiene una dimensión social pues la gestión del agua de la nación debe hacerse dentro del contexto del sistema democrático, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce y garantiza, entre otros, los derechos humanos de igualdad, libertad de expresión y sistema de vida democrático, basado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, que se proyecta a todas las esferas, incluidas las estructuras jurídicas, la forma de Estado y la forma de gobierno.

La democracia representativa fue, durante siglos, el mecanismo predominante de funcionamiento del gobierno democrático. Sin embargo, esta concepción comenzó a debilitarse a partir del siglo XVIII, derivado de los graves problemas que enfrentó la humanidad, para dar paso a un incipiente involucramiento directo de la sociedad en los asuntos de la ciudad, con base en los postulados de la Revolución Francesa, en donde los ciudadanos tienen el derecho de acudir personalmente o por medio de sus representantes a la formación de la ley, máxima expresión de la voluntad general, como se establece en el artículo 6o. de la Declaración de los Derechos del



Hombre y del Ciudadano de 1789, influencia innegable de los Constituyentes Mexicanos de 1857 y de 1917, pero también se desarrollan en todos los ámbitos mecanismos de participación ciudadana directa e indirecta en las acciones del Gobierno, lo cual deberá incorporarse en nuestra carta magna, a fin de evitar discusiones estériles en cuanto a la participación de todos en las decisiones y gestión sobre los recursos hídricos de la nación.

Una vez incorporado el principio democrático de gestión del agua en al nuestra en la nueva ley de la materia que esta por expedirse por el Congreso de la Unión en cumplimiento de la sentencia ya mencionada, se debe convocar a foros públicos, para que ciudadanos y productores participen de forma temática en propuestas concretas:

- A. Formas de gestión social de los recursos hídricos.
- B. Sistemas de ahorro de agua.
  - a. Para uso agrícola
  - b. Para uso industrial
  - c. Para uso doméstico
- C. Programas de financiamiento para instalar las tecnologías de ahorros y uso eficiente del agua para los diferentes usos.
- D. Utilización efectiva del agua de la lluvia
- E. Absorción y filtración del agua de la lluvia de forma efectiva
- F. Mejoramiento de captación del agua en las presas
- G. Urbanización y construcción sustentable que para reutilizar las aguas grises.
- H. Tratamiento y gestión de aguas negras
- I. Desarrollo y cultivo forestal estratégico que propicie microclimas y fomente las precipitaciones pluviales.



Estas propuestas deben recogerse en la Ley reglamentaria y por tanto es necesario introducir el principio democrático de gestión del agua para que se legisle con una visión derecho humanista, en donde se conciba la gestión hídrica como una corresponsabilidad de los gobiernos federal, estatales y municipales, compartida con la sociedad, en donde el eje sea el uso sustentable del agua en beneficio de todos.

En vista de lo anterior me permito someter a ustedes el siguiente:

## DECRETO

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se reforma el primer párrafo del artículo 27 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos para quedar redactado de la siguiente manera:

*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. **La gestión del agua es una responsabilidad de la nación, compartida entre Federación, Estados y Municipios con la participación de productores agrícolas y ciudadanos en los términos que fije la ley, respetando el principio de deliberación democrática.***



H. CONGRESO DEL ESTADO  
DE CHIHUAHUA

“2022, Año del Centenario de la Llegada de la  
Comunidad Menonita Chihuahua”

---

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

*I. a la XX ...*

#### **TRANSITORIOS:**

UNICO.- El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

En el Palacio Legislativo del Estado de Chihuahua, a los Catorce días del mes de Septiembre del año dos mil veintidós.

**ATENTAMENTE**

**DIPUTADO EDGAR JOSÉ PIÑÓN DOMÍNGUEZ  
INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL  
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL**