

**OPINIÓN JURÍDICA SOBRE LA  
“INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE  
EXPIDE LA LEY GENERAL DE AGUAS QUE ABROGA LA LEY  
DE AGUAS NACIONALES”  
PUBLICADA EN LA GACETA PARLAMENTARIA DEL  
SENADO DE LA REPÚBLICA EL 27 DE ABRIL DE 2022**

Por:

Equipo de trabajo *ad hoc* de la Comisión de Medio Ambiente y Sustentabilidad  
de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C.

Ciudad de México a 26 de mayo de 2023

## ÍNDICE

### I. EL DERECHO HUMANO AL AGUA.

#### A. EL DERECHO HUMANO AL AGUA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL.

1. Cantidad suficiente.
2. Calidad del agua.
3. Acceso equitativo.
4. Acceso físico.
5. Acceso económico.
6. Objetivos del Desarrollo Sostenible.

#### B. EL DERECHO HUMANO AL AGUA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

1. ¿Cómo garantizará el Estado mexicano el derecho humano al agua potable?
  - a. Reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011.
  - b. Reforma constitucional en materia de derechos humanos del 6 de junio de 2011.
2. La definición de las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos en la ley.
3. Establecer la participación de la Federación, las entidades federativas, los municipios, así como la ciudadanía, para la consecución de los fines del párrafo sexto del Art. 4º de la Constitución.

#### C. OBLIGACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS.

1. Mandato Constitucional.
2. Sentencia de la SCJN.
3. Urgencia Humanitaria.

II. INICIATIVAS ANTERIORES DE LEY GENERAL DE AGUAS.

A. LAS DOS INICIATIVAS QUE AÚN SUBSISTEN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

- INICIATIVA QUE EXPIDE LA LEY GENERAL DE AGUAS, SUSCRITA POR CIUDADANOS, publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 14 de abril de 2020, también conocida como Iniciativa Ciudadana.
- INICIATIVA QUE EXPIDE LA LEY GENERAL DE AGUAS, ABROGA LA LEY DE AGUAS NACIONALES Y REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, SUSCRITA POR DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA, publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2020.

B. LA INICIATIVA EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA.

- INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE AGUAS QUE ABROGA LA LEY DE AGUAS NACIONALES, publicada en la Gaceta del Senado el 27 de abril de 2022.

III. PRECISIONES SOBRE LA INICIATIVA EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA.

A. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

B. INICIATIVA DE LEY GENERAL DE AGUAS.

IV. CONCLUSIONES.

## I. EL DERECHO HUMANO AL AGUA.

### A. EL DERECHO HUMANO AL AGUA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos se funda en la *Carta Internacional de los Derechos Humanos*, conformada por la Carta de Naciones Unidas,<sup>1</sup> la Declaración Universal de los Derechos Humanos,<sup>2</sup> el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>3</sup> y su primer Protocolo Facultativo<sup>4</sup> y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>5</sup> así como el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>6</sup> a los que han seguido una gran cantidad de instrumentos que han ampliado considerablemente esta cobertura internacional.<sup>7</sup>

En noviembre de 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó la *Observación General No. 15* sobre el derecho al agua, estableciendo en su Artículo I.1 lo siguiente:<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> La Carta de las Naciones Unidas se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año. El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia es parte integrante de la Carta.

<sup>2</sup> El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos.

<sup>3</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966. Proclamado y adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en resolución 2200 A (XXI). En vigor a partir del 23 de marzo de 1973.

<sup>4</sup> El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del 16 de diciembre de 1966, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en resolución 2200; entró en vigor el 23 de marzo de 1976, y tiene por objeto facultar al Comité de Derechos Humanos para recibir comunicaciones de individuos que aleguen ser víctima de violación a los derechos tutelados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por parte de alguno de los Estados que hayan suscrito el Protocolo.

<sup>5</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.

<sup>6</sup> Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte. Aprobado y proclamado por la Asamblea General en su resolución 44/128 15 de diciembre de 1989.

<sup>7</sup> CABALLERO, José Luis, *La Incorporación de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos en España y México*, Editorial Porrúa, México, 2009, p. 7.

<sup>8</sup> NACIONES UNIDAS, *Observación General No. 15. El derecho al agua*. Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Noviembre de 2002.  
[www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human\\_right\\_to\\_water.shtml](http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml)

*“El derecho humano al agua es indispensable para una vida humana digna”*

Dicha Observación define el derecho humano al agua como:<sup>9</sup>

*“el derecho de cada uno a disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible **para su uso personal y doméstico**”*

[Énfasis añadido]

Reconocer formalmente un derecho humano al agua y expresar la voluntad de dar contenido y hacer efectivo dicho derecho, puede ser una manera de estimular a la comunidad internacional y a los gobiernos para que redoblen sus esfuerzos para satisfacer las necesidades humanas básicas y para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible<sup>10</sup> (antes Objetivos del Desarrollo del Milenio).<sup>11</sup>

Es claro que, la definición de *derecho humano al agua* de Naciones Unidas antes citada se refiere al derecho de cada persona al acceso al agua con las características indicadas en la definición (suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible), ***para uso personal y doméstico***. Por ello, cuando en el contexto de las Naciones Unidas se habla del *derecho humano al agua*, se hace referencia al derecho de cada persona al agua para ***uso personal y doméstico***, también referido como derecho humano al agua potable, o derecho al agua debidamente potabilizada.

La Asamblea General de las Naciones Unidas en su 108ª sesión plenaria del 28 de junio de 2010, adoptó la resolución A/RES/64/292 mediante la cual:<sup>12</sup>

---

<sup>9</sup> NACIONES UNIDAS, “*El derecho humano al agua y al saneamiento*”, Decenio Internacional para la Acción ‘El Agua fuente de vida’ 2005-2015. [http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human\\_right\\_to\\_water.shtml](http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml)

<sup>10</sup> <https://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/>

<sup>11</sup> PNUD 2004, *Water as a Human Right?* El derecho humano al agua y los ODM. [http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human\\_right\\_to\\_water.shtml](http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml)

<sup>12</sup> NACIONES UNIDAS, A/RES/64/292, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones, tema 48 del programa, Distribución General, 3 de agosto de 2010.

*“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; ...”*

Nótese que esa resolución de las Naciones Unidas no se limita a reconocer el acceso al agua potable y saneamiento solo como un derecho humano, sino que va más allá y reconoce que dicho derecho *es esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos*. A pesar de que esta resolución no tiene carácter vinculatorio, representa la voluntad de los gobiernos para avanzar en el reconocimiento y desarrollo de estos derechos.

Estamos de acuerdo en que el derecho al agua potable y al saneamiento están implícitos en los derechos humanos a la vida y a la salud<sup>13</sup> y, por tanto, aunque las leyes de los países miembros de las Naciones Unidas no prevean de manera expresa el *derecho humano al agua y saneamiento*, dicho derecho debe considerarse implícito en los derechos humanos a la vida y a la salud y, por tanto, objeto de tutela jurídica por parte de todos los países. Independientemente de lo anterior, consideramos que, para la efectiva protección del derecho humano al agua potable y el saneamiento, es deseable que la legislación de todos los países lo reconozca de manera expresa.

El *derecho humano al agua y al saneamiento* no está expresamente reconocido como un derecho humano independiente en los tratados internacionales, sin embargo, las normas internacionales de derechos humanos comprenden obligaciones específicas en relación con el acceso al agua potable.<sup>14</sup> Como antes se indicó, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas aprobó su Observación No. 15 sobre el derecho al agua definido como “*el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico*”,<sup>15</sup> cuyo contenido, en esencia, fue adoptado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la reforma a su Artículo 4º de febrero de 2012.

El “*Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionados con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los*

---

<sup>13</sup> TELLO, Luisa Fernanda, *El Acceso al Agua Potable como Derecho Humano*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 2008, p. 28.

<sup>14</sup> NACIONES UNIDAS, Derechos Humanos, ONU-Hábitat, Organización Mundial de la Salud, *El derecho al agua*, “Folleto Informativo No. 35”, marzo 2011.

<sup>15</sup> NACIONES UNIDAS, *El derecho humano al agua y al saneamiento*, Decenio Internacional para la Acción ‘El Agua fuente de vida’ 2005-2015. [http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human\\_right\\_to\\_water-shtml](http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water-shtml)

*instrumentos internacionales de derechos humanos*<sup>16</sup> proporciona criterios orientadores sobre lo que debe entenderse por cantidad suficiente, calidad del agua, acceso equitativo al agua, acceso físico al agua, acceso económico al agua (precio asequible), para efectos del concepto de derecho humano al agua referido en el párrafo anterior, como se indica a continuación.

### **1. Cantidad suficiente.**

Si bien corresponde a cada país determinar el volumen mínimo razonable de agua necesaria para satisfacer los usos personales y domésticos, las cifras suministradas en las publicaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) pueden servir de orientación. Conforme a éstas, se necesitan entre **50 y 100 litros** de agua por persona por día para asegurar la satisfacción de todas las necesidades de salud. 25 litros por persona al día representan el nivel mínimo para mantener la vida. En casos de emergencia, tales como desastres naturales, se sugiere un abastecimiento de 7.5 a 15 litros mínimos por persona y por día. Estas diversas cantidades son indicativas, ya que pueden cambiar dependiendo de cada contexto en particular, y pueden diferir en el caso de algunos grupos, debido a su estado de salud, trabajo, condiciones climáticas, exigencias culturales u otros factores.<sup>17</sup>

### **2. Calidad del agua.**

Las declaraciones, resoluciones y planes de acción internacionales que incluyen el compromiso de ampliar el acceso al agua también abarcan exigencias específicas de calidad. Según la *Observación No. 15 sobre el derecho al agua, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas*, el agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre y, por lo tanto, no debe contener sustancias que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas.<sup>18</sup>

Las Guías para la calidad del agua potable de la OMS constituyen un punto de referencia internacional para reglamentar y establecer normas en relación con la calidad del agua potable. Definen el agua de bebida salubre como aquella que no ocasiona ningún riesgo significativo para

---

<sup>16</sup> NACIONES UNIDAS, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionados con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos*, Asamblea General, A/HRC/A/HRC/6/3, 16 de agosto de 2007, pp. 6 a 9.

<sup>17</sup> *Ibidem* párrafo 15, p. 12.

<sup>18</sup> *Ibidem* párrafo 16, p. 13.

la salud cuando se consume durante toda una vida, y está exenta de patógenos microbianos y sustancias químicas y radiológicas.<sup>19</sup>

### **3. Acceso equitativo.**

El acceso equitativo considerado dentro del marco de los derechos humanos hace referencia a un acceso en condiciones de igualdad y no discriminación.<sup>20</sup>

### **4. Acceso físico.**

Si se adopta un enfoque del agua potable y el saneamiento basado en los derechos humanos, se destaca la importancia de un acceso físico seguro al agua y las instalaciones sanitarias. Se debe facilitar el acceso al agua potable y al saneamiento dentro del hogar o en sus cercanías inmediatas. Esta exigencia está implícita en varios tratados de derechos humanos que amparan el respeto de la vida privada, la dignidad humana y la integridad de la persona, y protegen a las mujeres y niñas de la violencia.<sup>21</sup>

Las cifras suministradas en las publicaciones de la OMS dan orientación sobre qué se entiende por el requisito de distancia razonable, y destacan la correlación entre el acceso físico y la exigencia de una cantidad suficiente de agua potable segura para satisfacer los usos personales y domésticos. Por consiguiente, debería existir normalmente una fuente con capacidad para suministrar agua suficiente, salubre y regular **a menos de mil metros del hogar, y el tiempo para recoger alrededor de 20 litros de agua por día, no debería superar los 30 minutos.**<sup>22</sup>

### **5. Acceso económico.**

El *Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible* (2002) subraya que los objetivos de recuperación de costos no deben nunca obstaculizar el acceso de los sectores pobres al agua potable. El *Programa 21* destaca que, una vez satisfechas las necesidades básicas de agua potable, los usuarios del agua tienen que pagar tarifas adecuadas. El marco de los derechos humanos **no implica que el derecho al agua y el saneamiento deban ser**

---

<sup>19</sup> *Ibíd*em párrafo 17, p. 13.

<sup>20</sup> *Ibíd*em párrafo 22, p. 14.

<sup>21</sup> *Ibíd*em párrafo 25, p. 15.

<sup>22</sup> *Ibíd*em párrafo 26, pp. 15 y 16.



**gratuitos**, pero destaca también que nadie debería estar privado del acceso al agua por no poder pagarla,<sup>23</sup> en este último caso se tendría **derecho al mínimo vital (cantidad suficiente)**.

## **6. Objetivos del Desarrollo Sostenible.**

El 25 de septiembre de 2015 más de 150 líderes mundiales asistieron a la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. El documento final, intitulado “*Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*”, fue adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas, entre ellos México. Dicho documento incluye los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible (“ODS”) cuyo propósito es poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático sin que nadie quede rezagado para el 2030.<sup>24</sup> De los 17 ODS destaca el número 6 en relación con el agua, en los siguientes términos:<sup>25</sup>

*“Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos”*

Los 17 ODS, y sus 169 metas,<sup>26</sup> inciden en las causas estructurales de la pobreza, combaten las desigualdades y generan oportunidades para mejorar la calidad de vida de la población en un marco de desarrollo sostenible. Esta importante agenda sirve como plataforma de lanzamiento para la acción de la comunidad internacional, los gobiernos, así como organismos de la sociedad civil, academia y el sector privado, con el fin de hacer frente a los tres elementos interconectados del desarrollo sostenible: crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental.<sup>27</sup>

En efecto, el acceso al agua apta para el consumo y el acceso al saneamiento, así como la gestión racional de los ecosistemas de agua dulce son esenciales para la salud humana, la sostenibilidad del medio ambiente y la prosperidad económica.

---

<sup>23</sup> Ibídem párrafos 27 y 28, p. 16.

<sup>24</sup> ONU, *Agenda 2030*. <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/>

<sup>25</sup> ONU, CEPAL, *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/objetivos-desarrollo-sostenible-ods>

<sup>26</sup> Las 169 metas de los 17 ODS están disponibles en: [http://www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2017/07/180131\\_ODS-metas-digital.pdf](http://www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2017/07/180131_ODS-metas-digital.pdf)

<sup>27</sup> ONU, *Agenda 2030, Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/>

Las metas del citado ODS número 6 son las siguientes:<sup>28</sup>

*Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.*

*6.1 De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos.*

*6.2 De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad.*

*6.3 De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial.*

*6.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua.*

*6.5 De aquí a 2030, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda.*

---

<sup>28</sup> NACIONES UNIDAS, Objetivos de Desarrollo Sostenible, 17 Objetivos para Transformar nuestro mundo, Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos, *Metas del Objetivo 6*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>

*6.6 De aquí a 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos.*

*6.a De aquí a 2030, ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, como los de captación de agua, desalinización, uso eficiente de los recursos hídricos, tratamiento de aguas residuales, reciclado y tecnologías de reutilización.*

*6.b Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.*

## **B. EL DERECHO HUMANO AL AGUA EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

En México hubo diversas iniciativas de ciudadanos senadores (en 2008, 2009 y 2011)<sup>29</sup> para que, en el ámbito constitucional, se reconociera el *derecho humano al agua y al saneamiento*. Dichos esfuerzos culminaron con la reforma al Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (“Constitución”) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012, por la que se adicionó un sexto párrafo a dicho artículo que es del tenor literal siguiente:<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un quinto párrafo al Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Gaceta Parlamentaria del 4 de marzo de 2008, Segundo Periodo Ordinario, No. Gaceta: 203, México. *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo sexto al Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Gaceta Parlamentaria del 10 de febrero de 2009, Segundo Periodo Ordinario, No. Gaceta: 326, México. *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un quinto párrafo al Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Gaceta Parlamentaria del 21 de abril de 2009, Segundo Periodo Ordinario, No. Gaceta: 370, México. *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo quinto y un sexto a los Artículos 4º y 27 respectivamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de establecer como un derecho fundamental de toda persona el acceso al agua y su saneamiento respetando los principios de libre determinación, no discriminación e igualdad entre los géneros*, Gaceta Parlamentaria del 18 de mayo de 2011, Segundo Receso Comisión Permanente, No. Gaceta: 5, México.

<sup>30</sup> *Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012.

*“Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para **consumo personal y doméstico** en forma suficiente, saludable y asequible. El Estado garantizará **este derecho** y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”*

[Énfasis añadido]

Nótese que, el *derecho humano al agua y al saneamiento* referido en el párrafo anterior se redactó prácticamente de la misma manera que el concepto de derecho humano al agua y al saneamiento de Naciones Unidas conforme a su *Observación General No. 15 sobre el derecho humano al agua* antes transcrita.

Resulta evidente que, las definiciones de derecho humano al agua y al saneamiento, tanto de Naciones Unidas como del sexto párrafo del Art. 4º de la Constitución, se refieren al derecho de cada persona al acceso al agua, con las características indicadas en la definición (en forma suficiente, saludable y asequible), para **consumo personal y doméstico**. Por ello, cuando en el contexto internacional de las Naciones Unidas o en el contexto de la Constitución se habla del *derecho humano al agua y al saneamiento*, debe entenderse precisamente de la manera en que expresamente se redactaron, es decir, haciendo referencia al derecho de cada persona al agua para **uso personal y doméstico**.

De dicha reforma constitucional surgen tres cuestiones jurídicas de la mayor importancia, a saber: (i) ¿cómo garantizará el Estado mexicano ese *derecho humano al agua y al saneamiento para consumo personal y doméstico*?; (ii) la definición de las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos en la ley para garantizar ese derecho humano; y, (iii) establecer la participación de la Federación, las entidades federativas, los municipios, así como de la ciudadanía, para la consecución de esos fines (garantizar ese derecho humano). A continuación, se abordan brevemente esas tres cuestiones fundamentales.

### **1. ¿Cómo garantizará el Estado mexicano el derecho humano al agua y al saneamiento?**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha entendido (en su jurisprudencia) la expresión “*El Estado garantizará este derecho*” para efectos del derecho humano a un ambiente sano, que puede ser aplicado analógicamente para el derecho humano al agua, de la siguiente manera: **a)** como un poder de exigencia y un deber de respeto *erga omnes*, que implica la no afectación ni lesión al bien jurídico tutelado (eficacia horizontal de los derechos fundamentales); y, **b)** en la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes (eficacia vertical).<sup>31</sup>

En efecto, el Estado mexicano debe garantizar la protección del derecho humano al agua y al saneamiento y, para ello, cuenta con tres mecanismos jurídicos básicos: **(i)** la obligación de todas las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con lo que establece el tercer párrafo del Artículo 1º de la Constitución; **(ii)** la obligación del Estado mexicano de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley, de conformidad con la citada disposición constitucional; y, **(iii)** el juicio de amparo, de conformidad con lo que establecen los Artículos 103, fracción I, y 107 de la Constitución, para el caso de que el Estado mexicano no cumpla lo referido en los numerales i) y ii) de este párrafo, cuyas disposiciones en su parte conducente, son del tenor literal siguiente:

**“Artículo 1º**

.....

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

...”

**“Artículo 103.** *Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:*

---

<sup>31</sup> Suprema Corte de Justicia de la Nación. Registro digital: 2004684. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: I.4º.A.J/2 (10a.). Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXV, octubre 2013, Tomo 3, página 1627. Tipo: Jurisprudencia. Rubro: DERECHO A UN MEDIO AMBIENTE ADECUADO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR. ASPECTOS EN QUE SE DESARROLLA.

*I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;*

*...*

*“Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*

*I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.*

*Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;*

*...*

La obligación de garantizar el respeto *al derecho humano al agua y al saneamiento* corresponde también al Estado mexicano, por conducto de los tres órdenes de gobierno, en términos del sexto párrafo del Artículo 4º constitucional que establece lo siguiente:

*“Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. **El Estado garantizará este derecho** y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, **estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía** para la consecución de dichos fines”*

[Énfasis añadido]

En efecto, el Artículo 1º constitucional establece que, todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en el ámbito de sus competencias, pero ¿qué pasa si la norma constitucional que reconoce ese derecho humano es ineficaz respecto de una o varias personas? El supuesto de ineficacia de la norma que consagra ese derecho es un tema de justicia,<sup>32</sup> en tanto que lo suyo de cada quien incluye el innegable derecho a la vida y a la salud, que a su vez implican el derecho de todas las personas al suministro de agua debidamente potabilizada, así como al saneamiento y descontaminación del recurso hídrico. Por tanto, si ese derecho no se hace efectivo para todos, entonces estamos ante una situación de denegación de justicia en materia hídrica, y por ello, los afectados pueden acudir al juicio de amparo para hacer efectivo su derecho humano al agua y al saneamiento *para consumo personal y doméstico*.

**a. Reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011.**

La reforma al Artículo 4º de la Constitución, en materia de *derecho al agua y al saneamiento para consumo personal y doméstico*, se relaciona estrechamente con la reforma al Artículo 1º constitucional en materia de derechos humanos,<sup>33</sup> que es del tenor literal siguiente:

*“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección...”*

*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia...”*

---

<sup>32</sup> Cfr. Preciado Hernández, Rafael, “La Justicia”, en *Lecciones de filosofía del derecho*, Capítulo XV, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986, pp. 209-223.

<sup>33</sup> *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011. Entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Conforme a esa importante reforma constitucional se deberá favorecer en todo tiempo la protección de los derechos humanos, independientemente del instrumento jurídico que los reconozca, ya sea la Constitución o tratados internacionales.

**b. Reforma constitucional en materia de derechos humanos del 6 de junio de 2011.**

En junio de 2011 también se modificó la Constitución en los siguientes términos:<sup>34</sup>

*“Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:*

*I. Por normas generales, **actos u omisiones** de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte...”*

Gracias a la reforma constitucional referida en el párrafo anterior, se fortalece el sistema jurídico mexicano en materia de protección de derechos humanos a nivel constitucional, siendo procedente el juicio de amparo contra actos u omisiones de autoridad que violen derechos humanos. Para la plena eficacia de esa reforma constitucional en materia del *derecho humano al agua y al saneamiento para uso personal y doméstico*, se requieren adecuaciones a la legislación secundaria, tal como la expedición de la *Ley General de Aguas* que mandata el Artículo Tercero Transitorio de la reforma al Artículo 4º de la Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012.

**2. La definición de las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos en la ley para garantizar el derecho humano al agua y al saneamiento.**

La segunda parte del sexto párrafo del Artículo 4º de la Constitución, supone una actividad legislativa del Congreso de la Unión para establecer la *participación* de la Federación, entidades federativas, municipios y ciudadanía para: **(i)** garantizar el *derecho humano al agua y al*

---

<sup>34</sup> *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011.



*saneamiento para uso personal y doméstico*, y (ii) definir las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos (para garantizar ese *derecho humano al agua y al saneamiento*).

En efecto, el Artículo Tercero Transitorio del Decreto de febrero de 2012 que adicionó el sexto párrafo del Artículo 4º constitucional para incluir el *derecho humano al agua y al saneamiento para uso personal y doméstico*, establece que el Congreso de la Unión cuenta con un plazo de 360 días para emitir una *Ley General de Aguas*.<sup>35</sup> Dicha ley, en nuestra opinión, debe incluir los temas (i) y (ii) referidos en el párrafo anterior.

Para emitir la *Ley General de Aguas*, el Congreso de la Unión deberá tomar en cuenta las disposiciones de la Constitución,<sup>36</sup> en materia del *derecho humano al agua y saneamiento para uso personal y doméstico*.

En tanto se emite la *Ley General de Aguas*, para efectos de eficacia del *derecho humano al agua y el saneamiento*, deberá estarse fundamentalmente a lo que establece la Constitución, la Ley de Aguas Nacionales<sup>37</sup> la legislación de las entidades federativas en materia de agua, así como la legislación municipal en materia de servicio municipal de agua potable.

Para el proceso legislativo de elaboración de la citada *Ley General de Aguas*, deberá tomarse en cuenta también el alcance y contenido de las obligaciones en materia del *derecho humano al agua potable y al saneamiento*, en el contexto de las Naciones Unidas, antes referido.

Téngase en cuenta que el contenido de la reforma al Artículo 4º constitucional que consagra el *derecho humano al agua y al saneamiento para uso personal y doméstico*, es prácticamente una copia del concepto de derecho humano al agua definido por el Comité de Derechos Humanos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, antes referido. Asimismo, en el proceso legislativo en comento deberán tomarse en cuenta los *Objetivos de Desarrollo Sostenible* de Naciones Unidas,

---

<sup>35</sup> Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012.

<sup>36</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de mayo de 2021.

<sup>37</sup> Ley de Aguas Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1º de diciembre de 1992. Última reforma publicada el dicho *Diario* el 11 de mayo de 2022.

particularmente el *Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos*, y sus metas, antes referidas en este documento.

**3. Establecer la participación de la Federación, las entidades federativas, los municipios, así como la ciudadanía, para la consecución de los fines del párrafo sexto del Art. 4º de la Constitución.**

Otro aspecto a tomar en cuenta en el proceso legislativo para la elaboración de la *Ley General de Aguas*, para que esta sea constitucional, es la *participación* de la Federación, las entidades federativas, los municipios, así como de la ciudadanía. Quizá el error más frecuente en la interpretación del artículo 4º de la Constitución en relación con el *derecho humano al agua y al saneamiento*, es el relativo a la participación de los tres órdenes de gobierno y de la ciudadanía, en la consecución de ese derecho humano. A este respecto el texto constitucional señala:

*“Toda persona tiene derecho al acceso, disposición, y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”*

El error estriba en considerar que por “*participación*” debe entenderse como “conurrencia”. Este error viene motivado en gran parte por la redacción del artículo transitorio que mandata al Congreso de la Unión para emitir una *Ley General de Aguas*. El sistema de asignación de competencia entre la Federación, los estados y los municipios, es una característica propia y única de la Constitución y por tanto es ella y sólo ella, la que establece los principios que configuran dicho sistema de asignación de competencias.

El principio fundamental se encuentra contenido en el artículo 124 constitucional, al establecer que “*las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias*”. A partir de este principio fundamental, la Constitución consagra un sistema de asignación competencial que comprende: (i) facultades expresamente atribuidas a la Federación; (ii) facultades implícitamente concedidas a la Federación; (iii) facultades

expresamente atribuidas a las entidades federativas; (iv) facultades prohibidas a la Federación; y (v) facultades prohibidas a las entidades federativas.

Aunado a lo anterior, en determinadas materias existen facultades que ejercen simultáneamente tanto la Federación como las entidades federativas. Dichas facultades se han denominado concurrentes. Las facultades concurrentes son aquellas que tanto la Federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional y que están establecidas ya sea de una forma restringida –cuando se concede a una de ellas la atribución para fijar las bases o criterios de división de esa facultad–, o bien, de una forma amplia –cuando no se faculta a la Federación o las entidades para expedir las bases de dicha división–.<sup>38</sup>

A ese respecto, el Congreso de la Unión tiene atribución para emitir una *Ley General de Aguas* por dos motivos: el primero, porque está expresamente mandatado en el artículo tercero transitorio de la reforma por la que se adicionó un sexto párrafo al Art. 4º de la Constitución; y el segundo, porque cuenta con facultades implícitamente concedidas a la Federación que se deriven del ejercicio de una facultad explícitamente concedida a los Poderes de la Unión, tal y como lo señala el artículo 73, fracción XXXI de la Constitución.<sup>39</sup>

En efecto, resulta relevante precisar que tal precepto establece la facultad del legislativo federal para "*expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión*". Al respecto, conviene recordar que el segundo párrafo del artículo 1º de la Constitución, establece: "*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia*".

A este respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que,<sup>40</sup> de tal enunciado se desprende que la Constitución "*consagró de manera implícita la facultad a favor del Congreso de la Unión de expedir las leyes reglamentarias de los derechos humanos contenidos en la Constitución*". Es decir, el Congreso de la Unión cuenta con la facultad constitucional de

---

<sup>38</sup> Así lo prevé la tesis P./J.142/2001 intitulada "FACULTADES CONCURRENTES EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SUS CARACTERÍSTICAS GENERALES".

<sup>39</sup> Art. 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: "*El Congreso tiene facultad: ... XXXI. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión*".

<sup>40</sup> Acción de inconstitucionalidad 75/2015.

expedir leyes reglamentarias de los derechos humanos contenidos en la propia Norma Fundamental, a fin de asegurar su efectividad y real aplicación en el orden jurídico nacional.

Por lo anterior, podemos señalar que, el Congreso de la Unión tiene también una facultad implícita para legislar en materia del *derecho humano al agua y al saneamiento*, lo cual se desprende, como hemos señalado de los artículos 1º y 73, fracción XXXI, de la Constitución, pues la expedición de leyes para garantizar el *derecho humano al agua y al saneamiento*, se encuentra estrechamente vinculada con la regulación, a nivel secundario, de los derechos humanos contenidos en la Constitución, en especial, con la eficacia y plena observancia de dicho derecho humano.

En suma, al expedirse la ley federal denominada *Ley General de Aguas*, el Congreso de la Unión, está ejerciendo una facultad tanto explícita como implícita de instrumentación legislativa del *derecho humano al agua y al saneamiento*. Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha señalado<sup>41</sup> sobre las facultades concurrentes, lo siguiente:

*“Si bien es cierto que el artículo 124 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”, también lo es que el Órgano Reformador de la Constitución determinó, en diversos preceptos, la posibilidad de que el Congreso de la Unión fijara un reparto de competencias, denominado “**facultades concurrentes**”, entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios e, inclusive, el Distrito Federal, en ciertas materias, como son: la educativa (artículos 3o., fracción VIII y 73, fracción XXV), la de salubridad (artículos 4o., párrafo tercero y 73, fracción XVI), la de asentamientos humanos (artículos 27, párrafo tercero y 73, fracción XXIX-C), la de seguridad pública (artículo 73, fracción XXIII), la ambiental (artículo 73, fracción XXIX-G), la de protección civil (artículo 73, fracción XXIX-I) y la deportiva (artículo 73, fracción XXIX-J). Esto es, en el sistema jurídico mexicano **las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, incluso el Distrito Federal, los Municipios y la Federación, puedan actuar respecto de una misma materia, pero será el Congreso de***

---

<sup>41</sup> Época: Novena Época Instancia: PLENO. Tipo Tesis: Jurisprudencia. Tesis: P./J. 142/2001 CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 29/2000.

***la Unión el que determine la forma y los términos de la participación de dichos entes a través de una ley general***".

[Énfasis añadido]

Como se puede ver, no toda *ley general* por el hecho de denominarse así es una ley que establezca la *conurrencia* de los tres órdenes de gobierno, sino que, para que pueda distribuir competencias, tiene que encontrar asidero en la propia Constitución y muy particularmente en el artículo 73, que como hemos visto es el artículo que otorga facultades al Congreso de la Unión. Por ejemplo, la Ley General de Bienes Nacionales, aunque lleva por nombre "*General*", es una ley federal que no distribuye competencias. Lo mismo sucede con la Ley General de Sociedades Mercantiles, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley General de Bienes Nacionales, etc.

Lo anterior es así, pues las facultades concurrentes, no son implícitas, sino que son explícitas, pues son una excepción al artículo 124 constitucional que establece el llamado federalismo dual. Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante jurisprudencia<sup>42</sup> ha señalado:

*"La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se **trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas motu proprio por el***

---

<sup>42</sup> Época: Novena Época. Instancia: PLENO Tesis: P. VII/2007. AMPARO EN REVISIÓN 120/2002.

***Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.”***

Por todo lo anterior, es claro que, aunque el artículo tercero transitorio antes referido, mandate al Congreso de la Unión para emitir una *Ley General de Aguas*, es claro que es una ley federal que no puede distribuir competencias en materia de aguas nacionales.

El párrafo quinto del artículo 4º Constitucional, señala:

***“Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”***

[Énfasis añadido]

La *Ley General de Aguas*, tiene alcance específico, que se insiste, no es la distribución de competencias, sino la de definir ***“las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”***. Las formas específicas de participación de los tres órdenes de gobierno y de la ciudadanía, serán precisamente materia de la *Ley General de Aguas*, que será la que establezca las modalidades de participación de cada uno de ellos, pues *resulta* evidente que la participación de la Federación, de las entidades federativas y los municipios, no puede ser igual a la participación de la ciudadanía.

Normalmente, las modalidades de participación de la Federación, de las entidades federativas y los municipios se hacen a través de convenios de participación. No olvidemos que, aún en este contexto de coordinación, queda claro que la facultad establecida legalmente es de origen federal otorgada al Congreso de la Unión, y este el que tiene la facultad y mandato de establecer un

mecanismo para la participación tripartita en la implementación del derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y asequible.

En cuanto a la participación ciudadana, esta encuentra múltiples formas, como consejos ciudadanos, consultas ciudadanas, formas de participación en los procesos de toma de decisiones, etc. Todas ellas buscan una adecuada y mejor gobernanza. Será la *Ley General de Aguas* la que determine la escala de participación pública, mediante modalidades con densidad reguladora distinta, en razón de los distintos tipos de actuación pública y del grado de influencia de los ciudadanos en los diferentes asuntos públicos, pero siempre dentro del marco constitucional.

Si a pesar de todo lo anterior, en el proceso legislativo se considera que la *Ley General de Aguas* debe distribuir competencias porque así se le llamó y no por su naturaleza jurídica, entonces en ese supuesto no habría la menor duda de que, dicha concurrencia sería **exclusivamente para efectos del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico, y no para todos los demás usos del agua.**

## **C. OBLIGACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS.**

### **1. Mandato Constitucional.**

El Artículo Tercero Transitorio del Decreto de febrero de 2012 que adicionó el sexto párrafo del artículo 4º constitucional para incluir el derecho humano al agua y al saneamiento *para uso personal y doméstico*, establece lo siguiente:<sup>43</sup>

*“El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas”*

Dicho plazo a fenecido, han transcurrido más de diez años y, a la fecha, el H. Congreso de la Unión no ha expedido la *Ley General de Aguas* que mandata dicha disposición, aunque se han presentado

---

<sup>43</sup> Decreto por el que se Declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012.



diversas iniciativas, mismas que, a la fecha, no han prosperado por falta de consensos políticos y sobre todo por razones de inconstitucionalidad de las iniciativas.

## **2. Sentencia de la SCJN.**

El H. Congreso de la Unión también está obligado a emitir la *Ley General de Aguas*, como consecuencia de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) del 25 de enero de 2022, por la que resolvió la controversia constitucional 56/2020, promovida por el Municipio de Cusihiuriachi, Chihuahua, a través de la cual se reclamó la omisión de expedir la *Ley General de Aguas*, entre otras reclamaciones.<sup>44</sup>

A través de esa sentencia el Pleno de la SCJN declaró la inconstitucionalidad de la omisión del H. Congreso de la Unión por no haber emitido la *Ley General de Aguas* dentro del plazo establecido en el mandato constitucional, por tanto, ordenó al Congreso expedir la *Ley General de Aguas* durante su próximo periodo ordinario de sesiones.

Dicha sentencia fue notificada al Congreso el 22 de junio de 2022, por tanto la sentencia se debía cumplir en el periodo ordinario del 1 de septiembre al 15 de diciembre de ese año. Ello no sucedió en virtud de que, entendemos se solicitó una prórroga a la SCJN en los términos del último párrafo del artículo 105 y la fracción XVI del artículo 107, ambos de nuestra Constitución.

La sentencia en comento fue reiterada por el Pleno de la SCJN al resolver seis controversias constitucionales,<sup>45</sup> promovidas, respectivamente, por los Municipios de Aquiles Serdán, Namiquipa, Manuel Benavides, Balleza, Huejotitán y Buenaventura, todos del Estado de Chihuahua.

---

<sup>44</sup> Registro digital: 30697. Asunto: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. Undécima Época. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 14, Junio de 2022, Tomo III, página 2864. Instancia: Pleno. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/ejecutoria/30697> SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 56/2020, así como los Votos Concurrente de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y del señor Ministro Javier Laynez Potisek, Concurrente del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea y Particulares de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2022.

<sup>45</sup> Controversias Constitucionales: 61/2020, 79/2020, 70/2020, 78/2020, 115/2020 y 116/2020.



El Pleno de la SCJN resolvió también el 27 de enero de 2022, once controversias constitucionales,<sup>46</sup> promovidas, respectivamente, por los Municipios de Ojinaga, López, Coronado, Santa Bárbara, San Francisco de Conchos, Riva Palacio, Matachí, Guadalupe y Calvo, Chínipas, Maguarichi y Ocampo, todos del Estado de Chihuahua, en el mismo sentido que las anteriormente referidas.

### **3. Urgencia Humanitaria.**

La humanidad enfrenta retos en materia de agua sin presentes, destacando los siguientes:<sup>47</sup>

- 200 millones de personas carecen de acceso a servicios de agua potable gestionados de forma segura. (OMS/UNICEF 2019).
- Casi 2,000 millones de personas dependen de centros de atención de la salud que carecen de servicios básicos de agua (OMS/UNICEF 2020).
- Más de la mitad de la población – 4,200 millones de personas - carecen de servicios de saneamiento gestionados de forma segura (WHO/UNICEF 2019).
- 2,000 millones de personas viven en países que sufren escasez de agua (UN 2019).
- El 90% de los desastres naturales están relacionados con el agua (UNISDR).
- El 80% de las aguas residuales retornan al ecosistema sin ser tratadas o reutilizadas (UNESCO, 2017).
- La agricultura representa el 70% de la extracción mundial de agua (FAO).
- **La falta de agua potable en el mundo mata a 780 mil personas al año.**<sup>48</sup>

En México, de conformidad con los indicadores estadísticos sobre acceso al agua y drenaje del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (“INEGI”), Censo 2020, la población total del país es de **126’014,024** habitantes,<sup>49</sup> de los cuales **4’585,710** son ocupantes en viviendas particulares

---

<sup>46</sup> Controversias Constitucionales: 138/2020, 47/2020, 48/2020, 50/2020, 60/2020, 149/2020, 154/2020, 77/2020, 59/2020, 68/2020 y 150/2020.

<sup>47</sup> NACIONES UNIDAS. *Paz dignidad e igualdad en un planeta sano*. Los desafíos del agua. <https://www.un.org/es/global-issues/water>

<sup>48</sup> AGUA.org.mx ONU: *Mata a 780 mil personas al año la falta de agua potable en el mundo (La Jornada)*. 20 de marzo de 2019. <https://agua.org.mx/ONU-mata-a-780-mil-personas-al-ano-la-falta-de-agua-potable-en-el-mundo-la-jornada/#:~:text=La%20falta%20de%20acceso%20al%20agua%20potable%20mata,recurso%20vital%20con%20la%20explosi%C3%B3n%20de%20la%20demanda.>

<sup>49</sup> <https://gaia.inegi.org.mx/scince2020/> Población total.

que no disponen de agua entubada;<sup>50</sup> y, **5'696,815** son personas ocupantes de viviendas particulares que no disponen de drenaje.<sup>51</sup>

La UNAM estima que, aproximadamente **95 mil niños menores de cinco años mueren al año por consumir agua no debidamente potabilizada en México.**<sup>52</sup>

Los otros usos del agua (agricultura, ganadería, industria y servicios) son importantes también, pero no son parte del mandato constitucional para emitir la *Ley General de Aguas*. Consideramos que los usos del agua distintos al **consumo personal y doméstico**, por su complejidad, requieren de un mayor análisis y de una verdadera participación de todos los sectores del agua, por el tiempo que sea necesario, sin la premura con la que se tiene que emitir la *Ley General de Aguas*, como consecuencia del mandato constitucional, la sentencia de la SCJN y la mortandad de niños en nuestro país.

## II. INICIATIVAS ANTERIORES DE LEY GENERAL DE AGUAS.

De las diversas iniciativas de *Ley General de Aguas*, subsisten a la fecha tres en el H. Congreso de la Unión, dos en la Cámara de Diputados y una en la Cámara de Senadores, que a continuación trataremos:

### A. LAS DOS INICIATIVAS QUE AÚN SUBSISTEN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS.

Aún subsisten en la Cámara de Diputados las siguientes dos iniciativas:

- INICIATIVA QUE EXPIDE LA LEY GENERAL DE AGUAS, SUSCRITA POR CIUDADANOS, publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 14 de abril de 2020, también conocida como Iniciativa Ciudadana.<sup>53</sup>

---

<sup>50</sup> <https://gaia.inegi.org.mx/scince2020/> Total de Viviendas. Electricidad. *Ocupantes en viviendas particulares que no disponen de agua entubada en el ámbito de la vivienda.*

<sup>51</sup> <https://gaia.inegi.org.mx/scince2020/> Total de Viviendas. Electricidad. *Ocupantes en viviendas particulares que no disponen de drenaje.*

<sup>52</sup> EL HERALDO DE MÉXICO. *Cada año, agua sucia mata a 95 mil menores.* 6 de febrero de 2020.

<sup>53</sup> Esta iniciativa ciudadana se presentó al Pleno de la Cámara de Diputados el 14 de abril de 2020, publicándose en esa misma fecha en la Gaceta Parlamentaria. Fue turnada a la Comisión de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento, con opinión de Presupuesto y Cuenta Pública. [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV\\_leg/cuadros\\_comparativos/2PO2/1210-2PO2-20.pdf](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/cuadros_comparativos/2PO2/1210-2PO2-20.pdf)

- INICIATIVA QUE EXPIDE LA LEY GENERAL DE AGUAS, ABROGA LA LEY DE AGUAS NACIONALES Y REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, SUSCRITA POR DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA, publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2020.<sup>54</sup>

Respecto de esas dos iniciativas del 2020 en la Cámara de Diputados, la Barra Mexicana, Colegio de Abogados elaboró un ANÁLISIS JURÍDICO de las mismas, de fecha 18 de mayo de 2020, el cual fue enviado a la Comisión de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento de la Cámara de Diputados, así como a la Comisión de Recursos Hidráulicos del Senado de la República en ese mismo mes. Para pronta referencia se acompaña dicho análisis como **ANEXO I** de esta opinión, cuyas conclusiones son las siguientes:

- A. *Ambas iniciativas pretenden ser reglamentarias del Art. 115 de la Constitución, sin embargo, la Federación no puede regular los servicios que, en materia de agua, corresponden exclusivamente a los municipios, conforme al citado Artículo 115. La Federación no debe invadir la competencia municipal. Las dos iniciativas invaden la competencia municipal establecida en esa disposición constitucional.*
- B. *Ambas iniciativas también pretenden regular, entre otros, el Artículo 4º (sexto párrafo) y el Artículo 27 (párrafo quinto y sexto) ambos de la Constitución, así como todas las aguas y todos los usos, no solamente el uso **para consumo personal y doméstico**.*
- C. *Si bien es cierto que la Federación puede legislar sobre ambas disposiciones constitucionales, también es cierto que, la Constitución establece un régimen de competencias en las que claramente puede distinguirse entre las competencias concurrentes para los tres órdenes de gobierno (como las del Artículo 73, fracciones XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-L, XXIX-N, XXIX-Ñ, XXIX-P, XXIX-T, XXIX-V, XXIX-W, XXIX-X, XXIX-Z, de la Constitución) y las competencias*

---

<sup>54</sup> Esta iniciativa se presentó el 27 de abril de 2020 en la Cámara de Diputados y, se publicó en la Gaceta Parlamentaria el 28 de abril siguiente. Fue presentada por diversos diputados de la LXIV Legislatura del Grupo Parlamentario de Morena.

*federales exclusivas de la Federación (como los párrafos quinto y sexto del Artículo 27 de la Constitución). Consecuentemente, en una ley que regula el derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua **para consumo personal y doméstico** en forma suficiente, saludable y asequible, así como la participación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, no puede mezclarse con las competencias exclusivamente federales (como los párrafo quinto y sexto del Artículo 27 de la Constitución) porque dicha competencia federal no es objeto de participación entre los tres órdenes de gobierno y, por otro lado, una ley inferior a la constitución no debe contravenirla. A este respecto se abunda en el numeral I.C.1. de este documento.*

*D. El Artículo Tercero Transitorio del decreto que adicionó el sexto párrafo del Art. 4º de la Constitución para reconocer expresamente el derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, saludable y asequible, así como la participación entre participación de la Federación, las entidades federativas, los municipios y la ciudadanía, impone la obligación constitucional al Congreso de la Unión de emitir una Ley General de Aguas. Como antes se indicó, en principio, una Ley General distribuye competencias concurrentes, sin embargo, en la práctica, en el sistema jurídico mexicano, hay leyes generales que no distribuyen competencias entre los tres niveles de gobierno, como es el caso de la Ley General de Sociedades Mercantiles y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, por ello, cabe preguntarse ¿cuál fue la intención del legislador a ese respecto?*

*E. Por lo señalado en el párrafo anterior y, a la luz de la práctica en el sistema jurídico mexicano, no es posible dar respuesta a la pregunta formulada en ese párrafo en virtud de que el texto de ese Art. Tercero Transitorio no alcanza para ello. Esa situación nos obliga a revisar el texto del sexto párrafo del Art. 4º de la Constitución en el que no se establece expresamente que el Congreso tiene facultades para distribuir competencias entre los tres niveles de gobierno como sí sucede en el artículo 73 de la Constitución. El sexto párrafo del Art. 4º de la Constitución establece:*

*“...El Estado garantizará este derecho y **la ley** definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, **estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía** para la consecución de dichos fines”*

- F. Téngase en cuenta que dicha disposición constitucional indica que, la ley (Ley General de Aguas) establecerá la participación de la Federación, entidades federativas, municipios y **ciudadanía** para los fines indicados (derecho humano al agua potable para consumo personal y doméstico), por lo que no podría decirse que se establece una competencia concurrente entre los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía, ya que ésta última no es autoridad ni orden de gobierno. Entonces, dicha disposición constitucional solo tendría sentido si se interpreta en su sentido literal, es decir, que la Ley General de Aguas establecerá la participación (no competencia concurrente) de los tres niveles de gobierno y **la ciudadanía** para la consecución de los fines del derecho humano al agua potable para consumo personal y doméstico.
- G. Suponiendo sin conceder que, dicha participación se considerara como competencia concurrente, a pesar de que incluye a la ciudadanía, entonces no habría la menor duda de que el alcance de esa competencia concurrente se limitaría al derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, saludable y asequible, y no a los otros usos del agua ni a otros derechos humanos en virtud de la que la competencia exclusivamente federal de los párrafos quinto y sexto del Art. 27 de la Constitución no fue modificada de manera alguna.
- H. Otros importantes elementos de inconstitucionalidad e ilegalidad se indican también a lo largo de este documento.
- I. La solución que se propone para evitar el problema de anticonstitucionalidad y para la eficacia del derecho humano al agua potable y al saneamiento, es que se expida una Ley General de Aguas, que regule exclusivamente el derecho humano al acceso, disposición y

*saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, saludable y asequible, sin incluir los demás usos del agua, que son de competencia federal (no concurrente) en la Ley de Aguas Nacionales, misma que se podría dejar como está, o que se podría también reformar o ser abrogada por otra ley de competencia federal y no de competencia concurrente, para no violentar el Estado de Derecho Constitucional en materia hídrica en nuestro país.*

*J. Es labor del Legislativo tomar la esencia de las discusiones y debates públicos y no ir al detalle en una ley; pues esa es la función de los reglamentos y normas jurídicas de menor jerarquía.*

*K. Emitir una Ley General de Aguas que regule exclusivamente el derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua **para consumo personal y doméstico** en forma suficiente, saludable y asequible, así como la participación de los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía, para efectos de ese derecho humano, daría cumplimiento al mandato constitucional del Art. Tercero Transitorio de la adición al Art. 4º de la Constitución por el que se reconoció expresamente ese derecho humano, sería una ley de gran aceptación por tratarse de la regulación de un derecho humano de la mayor importancia. Urge cumplir con este mandato constitucional.*

## B. LA INICIATIVA EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA.

En la Cámara de Senadores subsiste la siguiente iniciativa:

- INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DE AGUAS QUE ABROGA LA LEY DE AGUAS NACIONALES, publicada en la Gaceta del Senado el 27 de abril de 2022.<sup>55</sup>

Esta iniciativa del 2022 es una versión modificada de la Iniciativa Ciudadana presentada en la Cámara de Diputados en el 2020 antes referida que, aunque tiene una redacción con una mejor

---

<sup>55</sup> Senado de la República. Gaceta del Senado, Miércoles 27 de abril de 2022 / LXV/ISPO-58-3029/125719. De la Sen. Gloria Sánchez Hernández, del Grupo Parlamentario Morena, con proyecto de Ley General de Aguas que abroga la Ley de Aguas Nacionales. [https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/1/2022-04-27-1/assets/documentos/Inic\\_Morena\\_sen\\_Gloria\\_Exp\\_Ley\\_Gral\\_Aguas.pdf](https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/1/2022-04-27-1/assets/documentos/Inic_Morena_sen_Gloria_Exp_Ley_Gral_Aguas.pdf)

hechura, subsisten en ella **los mismos vicios de inconstitucionalidad** referidos en el rubro anterior: “A. *LAS DOS INICIATIVAS QUE AÚN SUBSISTEN EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS.*”.

En adición a los vicios inconstitucionalidad antes referidos aplicables a la iniciativa en el Senado, a continuación hacemos presiones adicionales.

### **III. PRECISIONES SOBRE LA INICIATIVA EN EL SENADO DE LA REPÚBLICA.**

El 27 de abril de 2022 se publicó en la Gaceta del Senado, la “*Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Aguas que abroga la Ley de Aguas Nacionales*”,<sup>56</sup> suscrita por la Senadora Gloria Sánchez Hernández junto con otros Senadores, misma que se turnó a las Comisiones de Recursos Hidráulicos y de Estudios Legislativos, Segunda.<sup>57</sup>

#### **A. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

En las primeras dos páginas de la exposición de motivos se hace referencia al ámbito internacional del derecho humano al agua, ligándolo a la reforma al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo CONSTITUCIÓN), de febrero de 2012,<sup>58</sup> en la que se reconoció de manera expresa ese derecho humano al agua para consumo personal y doméstico, y se mandata al Congreso de la Unión emitir una *Ley General de Aguas*. Esa referencia al ámbito internacional, aunque breve, nos parece correcta.

El contenido de la *Ley General de Aguas* debe corresponder al sentido expreso de la reforma constitucional citada, es decir, debe corresponder al ***derecho humano al agua para consumo personal y doméstico*** (que incluye también el derecho humano al saneamiento).<sup>59</sup> En efecto, la

<sup>56</sup> Senado de la República. Gaceta del Senado. Iniciativas. De la Sen. Gloria Sánchez, del grupo Parlamentario Morena, con proyecto de Decreto de Ley General de Aguas que abroga la Ley de Aguas Nacionales. Miércoles 27 de abril de 2022 / LXV/1SPO-58-3029/125719. [https://www.senado.gob.mx/64/gaceta\\_del\\_senado/2022\\_04\\_27/3029](https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/2022_04_27/3029)

<sup>57</sup> Senado de la República. Gaceta del Senado, Miércoles 27 de abril de 2022 / LXV/1SPO-58-3029/125719. Iniciativas. [https://www.senado.gob.mx/65/gaceta\\_del\\_senado/documento/125719](https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/125719)

<sup>58</sup> *Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012.

<sup>59</sup> Párrafo sexto del Art. 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “***Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el***



*Ley General de Aguas* debe regular el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico, en términos de esa misma disposición constitucional, de manera tal que, en términos de su texto, ese derecho esté **garantizado por el Estado**, el cual debe **definir las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos**, respecto de ese derecho humano, para el uso indicado en esa misma disposición constitucional y no otros usos. Si el legislador hubiera querido ampliar la reforma para ir más allá del derecho humano al agua, incluyendo usos del agua distintos al personal y doméstico, simplemente hubiera reformado el artículo 27 de la CONSTITUCIÓN, lo cual no sucedió. Y, por supuesto, **para la consecución de esos fines**, el Estado debe establecer la **participación**<sup>60</sup> de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía, como lo confirma texto del sexto párrafo del Art. 4º de la CONSTITUCIÓN que es del tenor literal siguiente:

*“Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”*

En las páginas 3 a 4 de la exposición de motivos se incluyen expresiones de la ideología política del actual régimen en el poder, que lamentablemente no coincide con la realidad del marco jurídico del agua en México, denostando un supuesto diseño neoliberal de la Ley de Aguas Nacionales.

De las páginas 4 a 6 de la exposición de motivos se hace referencia a la participación popular, diversos foros y propuestas de las cuales deriva la iniciativa en comento, reconociendo que el origen de esta iniciativa lo es la *Iniciativa Ciudadana* de la Ley General de Aguas, misma que fue publicada en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el 14 de abril de 2020. Aunque la *Iniciativa Ciudadana* fue el punto de partida de la iniciativa en comento, la realidad es que esta última se modificó tanto que, en realidad **se aleja por mucho de lo que originalmente era la Iniciativa Ciudadana**, al grado que la iniciativa en comento ahora se asemeja más a la actual Ley de Aguas Nacionales que a la *Iniciativa Ciudadana*.

---

*acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”.*

<sup>60</sup> No concurrencia de facultades toda vez que la ciudadanía no es un orden de gobierno.



Efectivamente, ahora la iniciativa presentada en el Senado en abril de 2022 se aleja de las principales características de la Iniciativa Ciudadana, aunque con una mejor hechura jurídica, asemejándose más a la Ley de Aguas Nacionales actualmente en vigor (fuertemente criticada en la exposición de motivos de la Iniciativa Ciudadana, por ser supuestamente neoliberal), pero con graves problemas de legalidad e inconstitucionalidad tales como: **(i)** la vulneración de la competencia municipal y estatal al pretender regular los servicios municipales en violación del Art. 115 de la CONSTITUCIÓN; **(ii)** discriminación en los plazos de vigencia de las concesiones dependiendo del tipo de usuario; **(iii)** una regulación muy pobre y poco clara del derecho humano al agua y al saneamiento que debería ser el único aspecto que debería regular la *Ley General de Aguas*, o por lo menos el tema más importante de esa ley; **(iv)** mayor discrecionalidad del Ejecutivo Federal a través de la Comisión Nacional del Agua, para negar el otorgamiento de concesiones o revocarlas; **(v)** etc.

En la página 7 se indican los siguientes seis objetivos de la iniciativa:

- *Promover, respetar, proteger y garantizar el derecho humano al agua y el derecho humano al saneamiento;*
- *Definir las bases, modalidades y apoyos para el acceso, gestión, administración, disposición, preservación y aprovechamiento de las aguas;*
- *Establecer los mecanismos de participación de los distintos niveles de gobierno;*
- *Establecer los mecanismos de participación ciudadana;*
- ***Regular la prestación de los servicios públicos de agua;*** y
- *Establecer los instrumentos de gestión de riesgos frente a los fenómenos hidrometeorológicos.*

Respecto de la regulación de la prestación de los servicios públicos de agua, ésta es una facultad exclusiva de los municipios conforme al artículo 115 de la CONSTITUCIÓN y por ello esa regulación es **inconstitucional** al invadir la esfera legislativa de los municipios y entidades federativas, sea cual sea la magnitud de esa invasión, que en este caso no es un tema menor. En efecto, la iniciativa incluye un TÍTULO DÉCIMO (Artículos 256 a 286) en el que, de manera indebida se vulnera la competencia municipal y de las entidades federativas, regulando lo relativo a los servicios públicos municipales de agua y saneamiento, estableciendo prohibiciones para entidades privadas o concesionarios de servicios públicos municipales respecto a su participen en la prestación de ese servicio, cuando esa facultad corresponde exclusivamente a las entidades federativas y los municipios, no a la Federación. Efectivamente, la facultad de decidir si los

servicios públicos municipales se pueden concesionar o no a particulares es una decisión exclusiva de las entidades federativas y sus municipios.

También regula aspectos fiscales en materia de pago de derechos por servicios de agua y saneamiento violando flagrantemente el Art. 115 de la CONSTITUCIÓN respecto de la libertad que tiene los municipios de manejar su hacienda pública en coordinación con las entidades federativas. No pasa desapercibido que, conforme al Art. 72 inciso h de la CONSTITUCIÓN, **corresponde a la Cámara de Diputados (como Cámara de Origen) y NO al Senado, la formación de leyes o decretos que versen sobre contribuciones fiscales.**

Esta iniciativa confunde el derecho humano al agua potable con el servicio público de agua potable y alcantarillado a cargo del municipio (previsto en el artículo 115 constitucional).

Nos parece interesante la interpretación conjunta del derecho humano al agua y del derecho al servicio público de agua potable que hacen Herrera, Domínguez y Limón<sup>61</sup>, afirmando que *“La línea que separa el derecho humano al agua de un derecho al servicio público es muy tenue, y sin negar que existe, tampoco pueden separarse tajantemente, pues toda política pública de acceso al agua debe tender hacia la cobertura universal de servicio público para respetar varios principios o derechos humanos ligados al derecho humano al agua, como son los de no discriminación, vida, salud o vivienda digna.”* Y añaden *“la interpretación del artículo 115, con la carga conceptual que implica, no puede ser la misma, a raíz de la reforma en materia de derechos humanos. Su vis expansiva debe servir de guía para una reinterpretación de la autonomía municipal en relación a la exclusividad para la prestación de los servicios públicos, especialmente ante la incapacidad real que tienen los municipios y sus organismos operadores de brindar un servicio público eficiente y de calidad, que se refleje en la continuidad en la prestación de los servicios, y en consecuencia, de un buen acceso al agua y al saneamiento básicos.”*<sup>62</sup> De hecho la *Ley General de Aguas* puede y debe establecer modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos. Modalidades que evidentemente son distintas al servicio público de agua. Consideramos que una modalidad podría ser el reconocimiento de la **gestión comunitaria del agua** a través del reconocimiento de la personería jurídica de quienes se organizan en torno a la gestión local del agua, como son los llamados Patronatos de agua, o juntas locales o comunitarias del agua,

---

<sup>61</sup> HERRERA ORDÓÑEZ HÉCTOR, DOMINGUEZ SERRANO JUDITH, LIMÓN AGUIRRE MAURICIO. *Marco jurídico del agua. Hacia una Ley General de Aguas en México*, Ed. Tirant lo Blanch, México, 2022, p. 125.

<sup>62</sup> Idem.

o cualquier otra denominación que adopten las organizaciones comunitarias que prestan servicios de agua y saneamiento.<sup>63</sup>

Este punto es central pues las demandas de amparo a los organismos operadores de agua municipal son incrementales y con la emisión de una *Ley General de Aguas* que no considere y regule adecuadamente la participación de los tres órdenes de gobierno y de la ciudadanía, lo serán aún más.

No debe olvidarse que la futura *Ley General de Aguas* deberá definir: (i) las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos; y (ii) la participación de la Federación, entidades federativas, municipios y ciudadanía; para la consecución de dichos fines.

Desde ese punto de vista, lo correcto es que se regule la *participación* de la Federación, entidades federativas y la ciudadanía, para el apoyo de los servicios públicos municipales en materia de agua, así como las modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos distintos al servicio público municipal. Téngase en cuenta que el artículo 115 de la CONSTITUCIÓN no se ha modificado a ese respecto. De aprobarse la iniciativa en comento, esa inconstitucionalidad podría ser objeto de controversias constitucionales entre los municipios, las entidades federativas, la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, contra la Federación.

---

<sup>63</sup> Consideramos que una Ley General del Agua, bien pudiera seguir los principios de diseño característicos de instituciones de larga duración de los recursos de uso común de Elinor Ostrom y que pueden ser aplicables a las distintas formas de participación y de definición de las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, y que son: 1. Límites claramente definidos.- Tanto los que pueden apropiarse del recurso como el recurso en sí mismo. 2. Coherencia.- La distribución de beneficios es proporcional al costo impuesto por las reglas; y las reglas de apropiación, como tiempo, lugar, tecnología y cantidad son congruentes con las condiciones locales. 3. Acuerdos de elección colectiva.- La posibilidad de que la mayoría de los afectados por las reglas operativas puedan participar en su modificación. 4. Monitoreo y Supervisión.- Los supervisores o inspectores, que auditan activamente las condiciones de los recursos comunes y el comportamiento de los apropiadores, son responsables ante los apropiadores o son los propios apropiadores. 5. Sanciones graduadas.- Los apropiadores que violan las reglas reciben sanciones graduadas (dependiendo de la seriedad y el contexto) por parte de los inspectores o supervisores ya sea de los funcionarios o de los propios apropiadores o de ambos. 6. Mecanismos de resolución de conflictos.- Acceso rápido a instancias locales para resolver conflictos y a bajo costo. 7. Reconocimiento mínimo de derechos de organización.- Los derechos de los apropiadores a idear sus propias instituciones no son cuestionados por autoridades gubernamentales externas. 8. Entidades anidadas.- Las actividades de gobernanza están organizadas en múltiples capas de entidades anidadas. Véase OSTROM, ELINOR. *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México. Universidad Nacional Autónoma de México, Fondo de Cultura Económica. Primera edición en español, 2000, p. 26

A pesar de que el mandato constitucional para emitir la *Ley General de Aguas* versa sobre el *derecho humano al agua para consumo personal y doméstico*, en las páginas 7 y 8 se indica que esta iniciativa considera conveniente integrar en esa ley, además de lo que le corresponde (derecho humano al agua para consumo personal y doméstico), lo relativo a la compleja gestión de todos los recursos hídricos, con lo que se pretende regular todos los usos del agua (agrícola, industrial, servicios) en la iniciativa en comento, sin un previo diálogo nacional, abierto y transparente con los usuarios del agua para actividades agrícolas, de la industria y de servicios, cuya complejidad requiere de un análisis profundo con miras a largo plazo en el mejor interés del país, y no un ejercicio de imposición, un tanto improvisado y no incluyente sobre ese tema tan delicado para todos.

Por lo referido en el párrafo anterior, tiene más sentido elaborar una *Ley General de Aguas*, para regular exclusivamente el *derecho humano al agua para consumo personal y doméstico*, como lo mandata la CONSTITUCIÓN, lo cual puede hacerse con relativa facilidad, dejando a salvo la regulación de los demás usos del agua en la vigente Ley de Aguas Nacionales, para una reforma posterior, previo análisis profundo (técnico y jurídico), abierto, democrático, transparente e incluyente (con todos los usuarios del agua en México), con el tiempo que sea necesario para resolver de la mejor manera posible la compleja problemática de los usos del agua (distintos al personal y doméstico), **particularmente el uso agrícola que utiliza el 75% del agua disponible del país**. Las soluciones que se propongan a la problemática del agua en nuestro país no pueden omitir la problemática del uso agrícola del agua.

En las páginas 6 a 39, se contienen consideraciones generales sobre los títulos de la iniciativa en comento y que son los siguientes:

- *Título primero de las disposiciones generales.*
- *Título segundo derechos humanos al agua y saneamiento y su interdependencia con otros derechos.*
- *Título tercero de las aguas y bienes públicos inherentes.*
- *Título cuarto coordinación entre autoridades en la administración y gestión del agua.*
- *Título quinto de participación ciudadana.*
- *Título sexto conocimiento y cultura del agua.*
- *Título séptimo de la planeación y gestión equitativa y sustentable de los recursos hídricos.*
- *Título octavo de desarrollo integral de infraestructura.*
- *Título noveno derechos, asignaciones y concesiones de las aguas.*
- *Título décimo servicio público de agua y saneamiento.*

- *Título décimo primero de la calidad y disminución progresiva de la contaminación.*
- *Título décimo segundo del financiamiento para la gestión integral y sustentable del agua.*
- *Título décimo tercero de transparencia y acceso a la información.*
- *Título décimo cuarto responsabilidades, sanciones y justicia hídrica.*

En lo general, las consideraciones sobre los 14 títulos de la iniciativa referidas en el párrafo anterior nos parecen razonables y podrían inspirar **una reforma integral a la Ley de Aguas Nacionales en vigor** (conforme al Art. 27 de la CONSTITUCIÓN), **dejando la regulación del derecho humano al agua a la Ley General de Aguas** (como lo mandata el Art. 4° de la CONSTITUCIÓN), de conformidad con lo previamente expresado.

## **B. INICIATIVA DE LEY GENERAL DE AGUAS.**

Lo primero que llama la atención de la iniciativa en comento es que, la *Ley General de Aguas* por mandato constitucional debe regular el derecho humano al agua para **consumo personal y doméstico**, como lo establece el sexto párrafo del Art. 4° de la CONSTITUCIÓN y es lo menos que hace esta iniciativa, es decir, en vez de ser una ley reglamentaria de ese sexto párrafo del Art. 4° de lo CONSTITUCIÓN, dicha iniciativa se enfoca principalmente en **TODOS LOS DEMÁS USOS DEL AGUA**, actualmente regulados en la Ley de Aguas Nacionales, sin regular lo que mandata la CONSTITUCIÓN en materia de ese derecho humano al agua, salvo por unos cuantos y muy pobres artículos al inicio. Parece que el interés plasmado en la iniciativa en comento es más regular todos los usos del agua al que destina cientos de artículos, dejando en el olvido el motivo principal de esa iniciativa que mandata la CONSTITUCIÓN.

En materia del *derecho humano al agua y al saneamiento para consumo personal y doméstico*: **(i)** no se establecen los alcances de ese derecho humano; **(ii)** tampoco se establecen las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos para garantizar ese derecho humano; **(iii)** no se establece claramente la participación de los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía para hacer efectivo el *derecho humano al agua y saneamiento para consumo personal y doméstico*, pero sí para otros usos; **(iv)** no se establecen disposiciones para garantizar la disponibilidad de las aguas nacionales para hacer efectivo ese derecho humano.

Urge la expedición de una *Ley General de Aguas* para hacer efectivo el *derecho humano al agua y al saneamiento para consumo personal y doméstico*, para con ello prevenir miles de muertes y enfermedades, particularmente de niños menores de cinco años, así como para disminuir la brecha de injusticia hídrica de las personas más desfavorecidas del país.

En efecto, la urgencia de emitir la *Ley General de Aguas* deriva también de la sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) del 25 de enero de 2022, por la que resolvió la controversia constitucional 56/2020, promovida por el Municipio de Cusihuirachi, Chihuahua, a través de la cual se reclamó la omisión de expedir la *Ley General de Aguas*, entre otras reclamaciones. El Pleno de la SCJN declaró la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión por no haber emitido la *Ley General de Aguas*, dentro del plazo establecido en el mandato constitucional, por tanto, ordenó al Congreso de la Unión expedir la *Ley General de Aguas* durante su próximo periodo ordinario de sesiones.

A ese respecto es interesante el voto al voto particular del Ministro Zaldívar en dicha Controversia Constitucional, que textualmente dice:

*“Como puede verse, dicho párrafo (refiriéndose al párrafo sexto del art. 4 Constitucional) dispone la participación de los municipios únicamente en la consecución de determinados fines vinculados con el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y no en todas las decisiones que versen sobre éstos. Tampoco establece facultades concurrentes entre la Federación y los municipios.”*

El artículo 6 repite lo que ya establece el Art. 1º de la CONSTITUCIÓN (reconocimiento de los todos los derechos humanos y su protección) y consecuentemente es innecesario.

Ejemplos de errores legislativos o de redacción, se pueden ver, en primer lugar en lo amplio de la iniciativa, y en artículos como el Art. 160 que prohíbe la venta, renta y subrogación de concesiones, asignaciones y derechos de uso y aprovechamiento de aguas nacionales, lo cual es innecesario en virtud de que el Art. 27 de la CONSTITUCIÓN lo prohíbe, toda vez que las aguas nacionales son propiedad de la Nación, inalienables e imprescriptibles.

Lo que no tiene sentido es que se prohíba la transmisión total o parcial de concesiones, que la Ley de Aguas Nacionales actualmente permite mediante cesiones de derechos personales (y no derechos reales) de uso aprovechamiento o explotación de aguas nacionales, que resuelve muchos problemas prácticos de suministro de agua de agua para diversos usos. ¿No podría entonces hacerse una cesión de derechos para uso doméstico y o servicio público urbano?

Ejemplos de artículos que van más allá de la obligación constitucional de definir: (i) las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos; y (ii) la participación de la Federación, entidades federativas, municipios y ciudadanía; para la consecución de dichos fines, entre otros, es el Art. 174 que establece una vigencia de hasta por 20 años para Títulos Asignación, pero la concesiones para insumo productivo reducen su vigencia que actualmente es de 30 años a tan solo 10 años (Art. 198), y para el caso de industrias extractivas (minerales, gas y petróleo) se reduce de 30 a solo 5 años. Independientemente de que podría ser tachada de inconstitucional por trato no equitativo y discriminatorio, evidentemente son temas que están regulados en la Ley de Aguas Nacionales y es ahí en donde debería proponerse, de ser el caso, lo conducente de esa reforma para usos distintos al *consumo personal y doméstico*.

Los Arts. 256 a 281 vulneran la competencia municipal, regulando lo relativo a los servicios públicos municipales de agua y saneamiento, estableciendo prohibiciones para entidades privadas o concesionarios de servicios públicos municipales respecto a su participen en la prestación de ese servicio, cuando esa facultad corresponde exclusivamente a las entidades federativas y los municipios, no a la Federación. Efectivamente, la facultad de decidir si servicios públicos municipales se pueden concesionar o no a particulares es una decisión exclusiva de las entidades federativas y sus municipios (no de la Federación).

La iniciativa también regula aspectos fiscales en materia de pago de derechos por servicios de agua y saneamiento violando flagrantemente el Art. 115 de la CONSTITUCIÓN. Al respecto, Herrera et al (2022) señalan<sup>64</sup>:

*“Pero también entre la población y entre algunas organizaciones defensoras de los derechos humanos existe la confusión sobre su significado y alcances, especialmente en lo que se refiere al pago o gratuidad, que varios organismos internacionales han elaborado documentos para aclarar la extensión del mismo:*

<i>Interpretación incorrecta</i>	<i>Interpretación correcta</i>
<i>El derecho humano al agua y al saneamiento implica que los servicios ligados a estos deberían proveerse en forma gratuita.</i>	<i>Los servicios de agua potable y saneamiento tienen un costo cuyos usuarios, en principio, deben pagar;</i>

<sup>64</sup> HERRERA ORDÓÑEZ, HÉCTOR et al, Op cit. Pp. 127 y 128.



<p><i>Un Estado viola este derecho humano si toda la población no tiene acceso a estos servicios de agua potable y saneamiento.</i></p>	<p><i>Las resoluciones de Naciones Unidas establecen el principio de proporcionalidad y gradualidad por lo que no se incumplen estos derechos si en un Estado los servicios aún no son universales, pero se cuenta con un programa de gobierno que tenga ese objetivo</i></p>
<p><i>El derecho humano al agua requiere que los servicios de agua potable y saneamiento sean prestados exclusivamente por entidades públicas.</i></p>	<p><i>Cada país puede elegir distintas expresiones jurídicas para la provisión de agua potable y saneamiento en su territorio. Los Gobiernos están obligados a regular y fiscalizar a los operadores dentro de su territorio</i></p>
<p><i>El derecho al saneamiento requiere que los Estados construyan servicios sanitarios en las viviendas.</i></p>	<p><i>Los Gobiernos no están obligados a construir servicios sanitarios domiciliarios. La responsabilidad legal es de los constructores.</i></p>
<p><i>Los operadores no pueden suspender una conexión domiciliar por falta de pago debido a que el agua y el saneamiento son un derecho humano.</i></p>	<p><i>Si por falta de pago se suspende una conexión domiciliar corresponde al Estado asegurar a esa familia el acceso al agua por otros medios.</i></p>

*Fuente: elaboración propia”*

Por lo expuesto, en nuestra opinión la *Ley General de Aguas* debe regular exclusivamente el derecho humano al *acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y asequible*, así como la participación de los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía, para efectos de ese derecho humano. Ello daría cumplimiento al mandato constitucional del Artículo Tercero Transitorio de la adición al Art. 4º de la Constitución por el que se reconoció expresamente ese derecho humano y, en nuestra opinión, debería ser una ley de gran aceptación por tratarse de la regulación de un derecho humano de la mayor importancia.

Los otros usos del agua (agricultura, ganadería, industria y servicios) son importantes también, pero no son parte del mandato constitucional para emitir la *Ley General de Aguas*. Consideramos



que los usos del agua distintos al consumo personal y doméstico, por su complejidad, requieren de un mayor análisis y de una verdadera participación de todos los sectores del agua, por el tiempo que sea necesario, sin la premura con la que se tiene que emitir la *Ley General de Aguas*.

La iniciativa en el Senado, como las que están en la Cámara de Diputados, será del todo ineficaz y no contribuirá al propósito específico de garantizar la implementación plena y efectiva del derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico.

En efecto como señala Brañes,<sup>65</sup> la ineficacia de las normas jurídicas obedecen a tres causas: i) Poca claridad en el bien jurídico tutelado y su fundamento constitucional; ii) Insuficiente valoración social de la legislación ambiental, lo que incluye su desconocimiento; y iii) Las deficiencias que presentan las instituciones encargadas de aplicar administrativa y judicialmente la legislación ambiental.

La poca claridad en el bien jurídico tutelado y su fundamento constitucional es más frecuente de lo que parece lo que lleva a frecuentes conflictos judiciales. Este aspecto ya ha sido abordado ampliamente en este documento.

La insuficiente valoración social se tal vez a su desconocimiento; a que no responde a la realidad, sino más bien a ideologías o intereses políticos partidistas; así como a la falta del sentido de pertenencia por falta de participación en su elaboración. La iniciativa en el Senado parece abonar en este sentido, pues aunque se parezca, como se ha comentado a la iniciativa del colectivo “*Agua para todos*”, no deja de ser una iniciativa parcial, que atiende a un solo sector de la población. En su construcción es fundamental, primero aclarar el bien jurídico tutelado y su fundamento constitucional y a partir de ello, construir con una participación amplia de la sociedad, incluyendo desde luego los municipios, los estados, el Consejo Consultivo del Agua, los organismos de cuenca, etc., sobre todo en el aspecto de regular la participación de la Federación, las entidades federativas, los municipios y la ciudadanía, para la consecución de fines establecidos en la propia constitución es decir, la definición de las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos para el acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico.

---

<sup>65</sup> BRAÑES, Raúl. *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*. Fundación Mexicana para la Educación Ambiental. México, Fondo de Cultura Económica, 2ª. Edición. 2000.

Por otro lado, la iniciativa no toma en cuenta las deficiencias administrativas en la aplicación de la legislación ambiental, entre las que podemos afirmar que son producto de:

1. La falta de consolidación y adecuada estructura jurídica de las instituciones del sector ambiental; y
2. Las carencias de recursos humanos, materiales y financieros indispensables para una rigurosa aplicación administrativa de la legislación ambiental.

Lo que se traduce en:

- Falta de ejecución de programas prescritos en la legislación;
- Escasa vigilancia del acatamiento de la legislación; y
- Poca aplicación de las sanciones administrativas.

Y en cuanto a las deficiencias judiciales en la aplicación de la legislación ambiental, estas pueden responder a múltiples factores, como el desconocimiento del derecho ambiental y de sus principios; asumir como única tarea el cumplimiento de la ley; la falta de procedimientos judiciales ad hoc a la materia ambiental y muy específicamente en la hídrica; lo costoso y lento para resolver los conflictos; y la cuestión de la responsabilidad por daño ambiental. Es decir, las múltiples limitaciones y obstáculos para el acceso a la justicia ambiental, entendida como la posibilidad de obtener la solución expedita y completa por las autoridades judiciales de un conflicto de naturaleza ambiental.

Es claro que la iniciativa en comento no toma en cuenta estas realidades, por lo que consideramos que si se desea que se eficaz, deberán tomarse en cuenta los tres aspectos mencionados.

#### IV. CONCLUSIONES.

- A. La iniciativa en el Senado de la República es **inconstitucional**. De aprobarse por el H. Congreso de la Unión, serían procedentes Acciones de Inconstitucionalidad, Controversias Constitucionales y Juicios de Amparo.
- B. La solución que se propone es elaborar, con buena técnica jurídica, una nueva iniciativa para evitar el problema de inconstitucionalidad y para la eficacia del *derecho humano al agua potable y al saneamiento*. Para ello, se propone que la nueva iniciativa de *Ley General de Aguas* regule exclusivamente el derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y

doméstico en forma suficiente, saludable y asequible, sin incluir los demás usos del agua, que son de competencia federal (no concurrente) en la Ley de Aguas Nacionales, misma que se podría dejar como está, o que se podría también reformar o ser abrogada por otra ley de competencia federal y no de competencia concurrente, para no violentar el Estado de Derecho Constitucional en materia hídrica en nuestro país.

- C. Es labor del Legislativo tomar la esencia de las discusiones y debates públicos y no ir al detalle en una ley; pues esa es la función de los reglamentos y normas jurídicas de menor jerarquía.
  
- D. Emitir una *Ley General de Aguas* que regule exclusivamente el derecho humano al *acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, saludable y asequible*, así como la participación de los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía, para efectos de ese derecho humano, daría cumplimiento al mandato constitucional del Art. Tercero Transitorio de la adición al Art. 4º de la Constitución por el que se reconoció expresamente ese derecho humano, sería una ley de gran aceptación por tratarse de la regulación de un derecho humano de la mayor importancia. Urge cumplir con este mandato constitucional.

\* \* \* \* \*

## ANEXO I

**ANÁLISIS JURÍDICO DE LAS INICIATIVAS DE “LEY  
GENERAL DE AGUAS” PUBLICADAS EN LA GACETA  
PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EL 14 Y  
28 DE ABRIL DE 2020**

Por:

Equipo de trabajo *ad hoc* de la Comisión de Medio Ambiente  
de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados, A.C.

Ciudad de México a 18 de mayo de 2020

## ÍNDICE

- V. ANTECEDENTES.
    - D. EL DERECHO HUMANO AL AGUA POTABLE EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL.
    - E. EL DERECHO HUMANO AL AGUA POTABLE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
      - 4. ¿Cómo garantizará el Estado mexicano el derecho humano al agua potable?
        - a. Reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011.
        - b. Reforma constitucional en materia de derechos humanos del 6 de junio de 2011.
      - 5. La definición de las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos en la ley.
    - F. OBLIGACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS.
      - 1. Iniciativa de Ley General de Aguas de 2015.
  - 2. ¿Qué debe contener la Ley General de Aguas?
- VI. INICIATIVAS DE ABRIL DE 2020.
  - A. INICIATIVA QUE EXPIDE LA LEY GENERAL DE AGUAS, SUSCRITA POR CIUDADANOS, PUBLICADA EN LA GACETA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EL 14 DE ABRIL DE 2020.
    - 1. Exposición de Motivos.
    - 2. Objeto de la Ley.
    - 3. Sanciones.
    - 4. Autoridades.
    - 5. Órganos Colegiados.

6. Órganos Asesores y/o Defensores en materia de Recursos Hídricos y Derecho Humano al Agua.

Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

Contraloría Social del Agua.

Defensoría del Agua.

7. Garantía y cumplimiento del derecho humano al agua.
8. Nuevo régimen de Concesiones y Asignaciones.
9. Consulta para temas hídricos.
10. Economía del agua.
11. Reglas para el cobro de derechos.
12. Prohibiciones.
13. Plazos.
14. Conclusiones sobre la Iniciativa Ciudadana.

**B. INICIATIVA QUE EXPIDE LA LEY GENERAL DE AGUAS, ABROGA LA LEY DE AGUAS NACIONALES Y REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, SUSCRITA POR DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA, PUBLICADA EN LA GACETA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EL 28 DE ABRIL DE 2020.**

1. Exposición de Motivos.
2. Objeto de la Ley.
3. Generalidades.
4. Autoridades.
5. Asignaciones.
6. Recursos Hídricos.
7. Informes semestrales la Cámara de Diputados sobre los títulos de concesión.
8. Sala Especializada en Materia Hídrica en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
9. Conclusiones sobre la iniciativa de integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA.

**VII. CONCLUSIONES.**

#### IV. ANTECEDENTES.

##### D. EL DERECHO HUMANO AL AGUA POTABLE EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL.

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos se funda en la *Carta Internacional de los Derechos Humanos*, conformada por la Carta de Naciones Unidas,<sup>66</sup> la Declaración Universal de los Derechos Humanos,<sup>67</sup> el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>68</sup> y su primer Protocolo Facultativo<sup>69</sup> y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>70</sup> así como el Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos,<sup>71</sup> a los que han seguido una gran cantidad de instrumentos que han ampliado considerablemente esta cobertura internacional.<sup>72</sup>

En noviembre de 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptó la *Observación General No. 15* sobre el derecho al agua, estableciendo en su Artículo I.1 lo siguiente:  
73

*“El derecho humano al agua es indispensable para una vida humana digna”*

---

<sup>66</sup> La Carta de las Naciones Unidas se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año. El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia es parte integrante de la Carta.

<sup>67</sup> El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos.

<sup>68</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos del 16 de diciembre de 1966. Proclamado y adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en resolución 2200 A (XXI). En vigor a partir del 23 de marzo de 1973.

<sup>69</sup> El Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, del 16 de diciembre de 1966, adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en resolución 2200; entró en vigor el 23 de marzo de 1976, y tiene por objeto facultar al Comité de Derechos Humanos para recibir comunicaciones de individuos que aleguen ser víctima de violación a los derechos tutelados en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por parte de alguno de los Estados que hayan suscrito el Protocolo.

<sup>70</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27.

<sup>71</sup> Segundo Protocolo Facultativo del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, destinado a abolir la pena de muerte. Aprobado y proclamado por la Asamblea General en su resolución 44/128 15 de diciembre de 1989.

<sup>72</sup> CABALLERO, José Luis, *La Incorporación de los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos en España y México*, Editorial Porrúa, México, 2009, p. 7.

<sup>73</sup> NACIONES UNIDAS, *Observación General No. 15. El derecho al agua*. Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Noviembre de 2002.  
[www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human\\_right\\_to\\_water.shtml](http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml)

Dicha Observación define el derecho humano al agua como: 74

*“el derecho de cada uno a disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico”*

Reconocer formalmente un derecho humano al agua y expresar la voluntad de dar contenido y hacer efectivo dicho derecho, puede ser una manera de estimular a la comunidad internacional y a los gobiernos para que redoblen sus esfuerzos para satisfacer las necesidades humanas básicas y para la consecución (anteriormente) de los Objetivos de Desarrollo del Milenio<sup>75</sup> y ahora de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La Asamblea General de las Naciones Unidas en su 108ª sesión plenaria del 28 de junio de 2010, adoptó la resolución A/RES/64/292 mediante la cual:<sup>76</sup>

*“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; ...”*

Nótese que esa resolución de las Naciones Unidas no se limita a reconocer el acceso al agua potable y saneamiento solo como un derecho humano, sino que va más allá y reconoce que dicho derecho al agua potable y saneamiento *es esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos*. A pesar de que esta resolución no tiene carácter vinculatorio, representa la voluntad de los gobiernos de avanzar en el reconocimiento y desarrollo de estos derechos.

Estamos de acuerdo en que el derecho al agua potable y al saneamiento están implícitos en los derechos humanos a la vida y la salud<sup>77</sup> y, por tanto, aunque la legislación de los países miembros de las Naciones Unidas no prevea de manera expresa el derecho humano al agua potable y saneamiento, dicho derecho debe considerarse implícito en los derechos humanos a la vida y la salud y, por tanto, objeto de tutela jurídica por parte de todos los países. Independientemente de lo anterior, consideramos que, para la efectiva protección del derecho humano al agua potable y el saneamiento, es deseable que la legislación de todos los países lo reconozca de manera expresa.

El derecho al agua debidamente potabilizada no está expresamente reconocido como un derecho humano independiente en los tratados internacionales, sin embargo, las normas internacionales de

---

<sup>74</sup> NACIONES UNIDAS, “El derecho humano al agua y al saneamiento”, Decenio Internacional para la Acción ‘El Agua fuente de vida’ 2005-2015. [http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human\\_right\\_to\\_water-shtml](http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water-shtml).

<sup>75</sup> PNUD 2004, *Water as a Human Right?* El derecho humano al agua y los ODM. [http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human\\_right\\_to\\_water.shtml](http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml)

<sup>76</sup> NACIONES UNIDAS, A/RES/64/292, Asamblea General, Sexagésimo cuarto período de sesiones, tema 48 del programa, Distribución General, 3 de agosto de 2010.

<sup>77</sup> TELLO, Luisa Fernanda, *El Acceso al Agua Potable como Derecho Humano*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México 2008, p. 28.



derechos humanos comprenden obligaciones específicas en relación con el acceso al agua potable.<sup>78</sup> Como antes se indicó, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas aprobó su Observación No. 15 sobre el derecho al agua definido como “*el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico*”,<sup>79</sup> cuyo contenido, en esencia, fue adoptado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la reforma a su Artículo 4º de febrero de 2012.

El “*Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionados con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos*”<sup>80</sup> proporciona criterios orientadores sobre lo que debe entenderse por cantidad suficiente, calidad del agua, acceso equitativo al agua, acceso físico al agua, acceso económico al agua (precio asequible), para efectos del concepto de derecho humano al agua referido en el párrafo anterior, como se indica a continuación.

Si bien corresponde a cada país determinar el volumen mínimo razonable de agua necesaria para satisfacer los usos personales y domésticos, las cifras suministradas en las publicaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) pueden servir de orientación. Conforme a éstas, se necesitan entre 50 y **100 litros** de agua por persona por día para asegurar la satisfacción de todas las necesidades de salud. 25 litros por persona al día representan el nivel mínimo para mantener la vida. En casos de emergencia, tales como desastres naturales, se sugiere un abastecimiento de 7.5 a 15 litros mínimos por persona y por día. Estas diversas cantidades son indicativas, ya que pueden cambiar con arreglo a un contexto en particular, y pueden diferir en el caso de algunos grupos, debido a su estado de salud, trabajo, condiciones climáticas, exigencias culturales u otros factores.<sup>81</sup>

Las declaraciones, resoluciones y planes de acción internacionales que incluyen el compromiso de ampliar el acceso al agua también abarcan exigencias específicas de calidad. Según la Observación No. 15 sobre el derecho al agua, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, el agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre y, por lo tanto, no debe contener sustancias que puedan constituir una amenaza para la

---

<sup>78</sup> NACIONES UNIDAS, Derechos Humanos, ONU-Hábitat, Organización Mundial de la Salud, *El derecho al agua*, “Folleto Informativo No. 35”, marzo 2011.

<sup>79</sup> NACIONES UNIDAS, *El derecho humano al agua y al saneamiento*, Decenio Internacional para la Acción ‘El Agua fuente de vida’ 2005-2015. [http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human\\_right\\_to\\_water-shtml](http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water-shtml).

<sup>80</sup> NACIONES UNIDAS, *Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionados con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos*, Asamblea General, A/HRC/A/HRC/6/3, 16 de agosto de 2007, pp. 6 a 9.

<sup>81</sup> *Ibidem* párrafo 15, p. 12.

salud de las personas.<sup>82</sup> Las Guías para la calidad del agua potable de la OMS constituyen un punto de referencia internacional para reglamentar y establecer normas en relación con la calidad del agua potable. Definen el agua de bebida salubre como aquella que no ocasiona ningún riesgo significativo para la salud cuando se consume durante toda una vida, y está exenta de patógenos microbianos y sustancias químicas y radiológicas.<sup>83</sup>

El acceso equitativo considerado dentro del marco de los derechos humanos hace referencia a un acceso en condiciones de igualdad y no discriminatorio.<sup>84</sup>

Si se adopta un enfoque del agua potable y el saneamiento basado en los derechos humanos, se destaca la importancia de un acceso físico seguro al agua y las instalaciones sanitarias. Se debe facilitar el acceso al agua potable y al saneamiento dentro del hogar o en sus cercanías inmediatas. Esta exigencia está implícita en varios tratados de derechos humanos que amparan el respeto de la vida privada, la dignidad humana y la integridad de la persona, y protegen a las mujeres y niñas de la violencia.<sup>85</sup> Las cifras suministradas en las publicaciones de la OMS dan orientación sobre qué se entiende por el requisito de distancia razonable, y destacan la correlación entre el acceso físico y la exigencia de una cantidad suficiente de agua potable segura para satisfacer los usos personales y domésticos. Por consiguiente, debería existir normalmente una fuente con capacidad para suministrar agua suficiente, salubre y regular a menos de mil metros del hogar, y el tiempo para recoger alrededor de 20 litros de agua por día, no debería superar los 30 minutos.<sup>86</sup>

El *Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible* (2002) subraya que los objetivos de recuperación de costos no deben nunca obstaculizar el acceso de los sectores pobres al agua potable salubre. El *Programa 21* destaca que, una vez satisfechas las necesidades básicas de agua potable, los usuarios del agua tienen que pagar tarifas adecuadas. El marco de los derechos humanos no implica que el derecho al agua y el saneamiento deban ser gratuitos, pero destaca que nadie debería estar privado del acceso al agua por no poder pagarla,<sup>87</sup> en este último caso se tendría derecho al mínimo vital (cantidad suficiente).

El 25 de septiembre de 2015 más de 150 líderes mundiales asistieron a la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible en Nueva York con el fin de aprobar la Agenda para el Desarrollo Sostenible. El documento final, titulado “*Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*”, fue adoptado por los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas, incluido México. Dicho documento incluye los 17 Objetivos del Desarrollo Sostenible

---

<sup>82</sup> Ibídem párrafo 16, p. 13.

<sup>83</sup> Ibídem párrafo 17, p. 13.

<sup>84</sup> Ibídem párrafo 22, p. 14.

<sup>85</sup> Ibídem párrafo 25, p. 15.

<sup>86</sup> Ibídem párrafo 26, pp. 15 y 16.

<sup>87</sup> Ibídem párrafos 27 y 28, p. 16.

(ODS) cuyo objetivo es poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático sin que nadie quede rezagado para el 2030.<sup>88</sup>

De los 17 ODS destaca el número 6 en relación con el agua, en los siguientes términos:<sup>89</sup>

*“Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos”*

Los 17 ODS, y sus 169 metas,<sup>90</sup> inciden en las causas estructurales de la pobreza, combaten las desigualdades y generan oportunidades para mejorar la calidad de vida de la población en un marco de desarrollo sostenible. Esta importante agenda sirve como plataforma de lanzamiento para la acción de la comunidad internacional, los gobiernos, así como organismos de la sociedad civil, academia y el sector privado, con el fin de hacer frente a los tres elementos interconectados del desarrollo sostenible: crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental.<sup>91</sup>

En efecto, el acceso al agua apta para el consumo y el acceso al saneamiento, así como la gestión racional de los ecosistemas de agua dulce son esenciales para la salud humana, la sostenibilidad del medio ambiente y la prosperidad económica.

Las metas del citado ODS número 6 son las siguientes:<sup>92</sup>

*Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos.*

*6.1 De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos.*

*6.2 De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial*

---

<sup>88</sup> ONU, *Agenda 2030*. <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/>

<sup>89</sup> ONU, CEPAL, *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <https://www.cepal.org/es/temas/agenda-2030-desarrollo-sostenible/objetivos-desarrollo-sostenible-ods>

<sup>90</sup> Las 169 metas de los 17 ODS están disponibles en: [http://www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2017/07/180131\\_ODS-metas-digital.pdf](http://www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2017/07/180131_ODS-metas-digital.pdf)

<sup>91</sup> ONU, *Agenda 2030, Objetivos de Desarrollo Sostenible*. <http://www.onu.org.mx/agenda-2030/objetivos-del-desarrollo-sostenible/>

<sup>92</sup> NACIONES UNIDAS, *Objetivos de Desarrollo Sostenible, 17 Objetivos para Transformar nuestro mundo, Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos, Metas del Objetivo 6*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>

*atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad.*

*6.3 De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial.*

*6.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua.*

*6.5 De aquí a 2030, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda.*

*6.6 De aquí a 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos.*

*6.a De aquí a 2030, ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, como los de captación de agua, desalinización, uso eficiente de los recursos hídricos, tratamiento de aguas residuales, reciclado y tecnologías de reutilización.*

*6.b Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.*

## **E. EL DERECHO HUMANO AL AGUA POTABLE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

En México hubo diversas iniciativas de ciudadanos senadores (en 2008, 2009 y 2011)<sup>93</sup> para que, en el ámbito constitucional, se reconociera el derecho humano al agua debidamente potabilizada y

---

<sup>93</sup> *Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un quinto párrafo al Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Gaceta Parlamentaria del 4 de marzo de 2008, Segundo Periodo Ordinario, No. Gaceta: 203, México. *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo sexto al Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Gaceta Parlamentaria del 10 de febrero de 2009, Segundo Periodo Ordinario, No. Gaceta: 326, México. *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un quinto párrafo al Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Gaceta Parlamentaria del 21 de

al saneamiento. Dichos esfuerzos culminaron con la reforma al Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (“Constitución”) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012, por la que se adicionó un párrafo a dicho artículo que es del tenor literal siguiente:<sup>94</sup>

*“Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”*

[Énfasis añadido]

La SCJN ha entendido la expresión “*El Estado garantizará este derecho*” para efectos del derecho humano a un ambiente sano, que puede ser aplicado analógicamente para el derecho humano al agua, como: a) en un poder de exigencia y un deber de respeto *erga omnes*, que implica la no afectación ni lesión al bien jurídico tutelado (eficacia horizontal de los derechos fundamentales); y, b) en la obligación correlativa de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes (eficacia vertical).

De dicha reforma constitucional surgen dos cuestiones de la mayor importancia, a saber: (i) ¿cómo garantizará el Estado mexicano ese derecho humano?; y, (ii) la definición de las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos en la ley, estableciendo la participación de la federación, las entidades federativas, los municipios y la ciudadanía. A continuación, se abordan esas dos cuestiones.

### **3. ¿Cómo garantizará el Estado mexicano el derecho humano al agua potable?**

En efecto, el Estado mexicano debe garantizar la protección del derecho humano al agua potable y, para ello, cuenta con tres mecanismos jurídicos básicos: (i) la obligación de todas las autoridades

---

abril de 2009, Segundo Periodo Ordinario, No. Gaceta: 370, México. *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo quinto y un sexto a los Artículos 4º y 27 respectivamente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de establecer como un derecho fundamental de toda persona el acceso al agua y su saneamiento respetando los principios de libre determinación, no discriminación e igualdad entre los géneros*, Gaceta Parlamentaria del 18 de mayo de 2011, Segundo Receso Comisión Permanente, No. Gaceta: 5, México.

<sup>94</sup> *Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012.

de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con lo que establece el tercer párrafo del Artículo 1º de la Constitución; **(ii)** la obligación del Estado mexicano de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley, de conformidad con la citada disposición constitucional; y, **(iii)** el juicio de amparo, de conformidad con lo que establecen los Artículos 103, fracción I, y 107 de la Constitución que, en su parte conducente, son del tenor literal siguiente:

**“Artículo 1º**

....

*Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.*

...”

**“Artículo 103.** *Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:*

*I. Por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte;*

...”

**“Artículo 107.** *Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:*

*I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo individual o colectivo, siempre que alegue que el acto reclamado viola los derechos reconocidos por esta Constitución y con ello se afecte su esfera jurídica, ya sea de manera directa o en virtud de su especial situación frente al orden jurídico.*

*Tratándose de actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el quejoso deberá aducir ser titular de un derecho subjetivo que se afecte de manera personal y directa;*

...”

La obligación de garantizar el respeto al derecho humano al agua potable corresponde también al Estado mexicano, por conducto de los tres niveles de gobierno, en términos del sexto párrafo del Artículo 4º constitucional que establece lo siguiente:

*“Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. **El Estado garantizará este derecho** y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, **estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines**”*

[Énfasis añadido]

En efecto, el Artículo 1º constitucional establece que, todas las autoridades tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, en el ámbito de sus competencias, pero ¿qué pasa si la norma constitucional que reconoce ese derecho humano es ineficaz respecto de una o varias personas? El supuesto de ineficacia de la norma que consagra ese derecho es un tema de justicia,<sup>95</sup> en tanto que lo suyo de cada quien incluye el innegable derecho a la vida y a la salud, que a su vez implican el derecho de todas las personas al suministro de agua debidamente potabilizada, así como al saneamiento y descontaminación del recurso hídrico. Por tanto, si ese derecho no se hace efectivo para todos, entonces estamos ante una situación de denegación de justicia en materia hídrica y por ello los afectados pueden acudir al juicio de amparo para hacer efectivo su derecho humano al agua potable, **para consumo personal y doméstico**.

#### **a. Reforma constitucional en materia de derechos humanos del 10 de junio de 2011.**

La reforma al Artículo 4º de la Constitución, en materia de derecho al agua potable **para consumo personal y doméstico**, se relaciona estrechamente con la reforma al Artículo 1º constitucional en materia de derechos humanos,<sup>96</sup> que es del tenor literal siguiente:

*“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección...”*

---

<sup>95</sup> Cfr. Preciado Hernández, Rafael, “La Justicia”, en *Lecciones de filosofía del derecho*, Capítulo XV, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1986, pp. 209-223.

<sup>96</sup> *Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de junio de 2011. Entró en vigor al día siguiente de su publicación.



*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia...”*

Conforme a esa importante reforma constitucional se deberá favorecer en todo tiempo la protección de los derechos humanos, independientemente del instrumento jurídico que los reconozca, ya sea la Constitución o tratados internacionales, y no solamente la Constitución.

#### **b. Reforma constitucional en materia de derechos humanos del 6 de junio de 2011.**

En junio de 2011 también se modificó la Constitución en los siguientes términos:<sup>97</sup>

*“Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:*

*I. Por normas generales, **actos u omisiones** de la autoridad que violen los derechos humanos reconocidos y las garantías otorgadas para su protección por esta Constitución, así como por los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte...”*

Gracias a la reforma constitucional referida en el párrafo anterior, se fortalece el sistema jurídico mexicano en materia de protección de derechos humanos a nivel constitucional, siendo procedente el juicio de amparo contra actos u omisiones de autoridad que violen derechos humanos. Para la plena eficacia de esa reforma constitucional en materia del derecho humano al agua potable **para uso personal y doméstico**, se requieren adecuaciones a la legislación secundaria, tal como la expedición de la *Ley General de Aguas* que mandata el Artículo Tercero Transitorio de la reforma al Artículo 4º de la Constitución publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012.

#### **4. La definición de las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos en la ley.**

La segunda parte del sexto párrafo del Artículo 4º constitucional, supone una actividad legislativa del Congreso de la Unión para establecer la *participación* de la Federación, entidades federativas, municipios y ciudadanía para: (i) garantizar el derecho humano al agua potable **para uso personal y doméstico**, y (ii) definir las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos.

---

<sup>97</sup> Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de los artículos 94, 103, 104 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011.



En efecto, el Artículo Tercero Transitorio del Decreto de febrero de 2012 que adicionó el sexto párrafo del Artículo 4º constitucional para incluir el derecho humano al agua potable ***para uso personal y doméstico***, establece que el Congreso de la Unión cuenta con un plazo de 360 días para emitir una *Ley General de Aguas*.<sup>98</sup> Dicha ley, en nuestra opinión, debe incluir los temas (i) y (ii) referidos en el párrafo anterior.

En nuestra opinión, para emitir la *Ley General de Aguas*, el Congreso de la Unión deberá tomar en cuenta las disposiciones de la Constitución,<sup>99</sup> en materia del derecho humano al agua potable ***para uso personal y doméstico***.

En tanto se emite la Ley General de Aguas de referencia, para efectos de eficacia del derecho humano al agua potable, deberá estarse fundamentalmente a lo que establece la Constitución, la Ley de Aguas Nacionales,<sup>100</sup> así como la legislación local en materia de servicio municipal de agua potable.

Para el proceso legislativo de elaboración de la citada *Ley General de Aguas*, deberá tomarse en cuenta también el alcance y contenido de las obligaciones en materia del derecho humano al agua potable, en el contexto de las Naciones Unidas, antes referido.

Téngase en cuenta que el contenido de la reforma al Artículo 4º constitucional que consagra el derecho humano al agua potable ***para uso personal y doméstico***, es prácticamente una copia del concepto de derecho humano al agua definido por el Comité de Derechos Humanos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, antes referido. Asimismo, en el proceso legislativo en comento deberán tomarse en cuenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible referidos en este documento, particularmente el *Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos*, y sus metas, también referidas en este documento.

## **F. OBLIGACIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS.**

---

<sup>98</sup> *Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012.

<sup>99</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 5 de febrero de 1917. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 2020.

<sup>100</sup> Ley de Aguas Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1º de diciembre de 1992. Última reforma publicada el dicho *Diario* el 24 de marzo de 2016.

El Artículo Tercero Transitorio del Decreto de febrero de 2012 que adicionó el sexto párrafo del artículo 4º constitucional para incluir el derecho humano al agua potable *para uso personal y doméstico*, establece lo siguiente:<sup>101</sup>

*“El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas”*

Dicho plazo a fenecido y, a la fecha, el Congreso de la Unión no ha expedido la Ley General de Aguas que mandata dicha disposición, aunque se han presentado diversas iniciativas, mismas que, a la fecha, no han prosperado, tal es el caso de la iniciativa de 2015 que, a continuación, se comenta de manera resumida.

### **1. Iniciativa de Ley General de Aguas de 2015.**

Los Grupos Parlamentarios del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y Partido de la Revolución Democrática (PRD), propusieron en la Cámara de Diputados, una *Iniciativa de Ley General de Aguas*, misma que se publicó en el Gaceta Parlamentaria del 26 de febrero de 2015.<sup>102</sup> Dicha iniciativa tenía problemas de inconstitucionalidad como a continuación se explica, mismos que la hicieron inviable. Efectivamente, el sistema *federal* mexicano se establece en el artículo 40 de la Constitución, en los siguientes términos:

*“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo que concierne a su régimen interior, y por la Ciudad de México; unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.*

Este precepto constitucional se ha considerado como una decisión política fundamental, ya que representa una norma jurídica que determina las características fundamentales del Estado Mexicano. Congruente con lo anterior, el artículo 120 de la Constitución establece la supremacía del orden federal, mismo que debe ser respetado por las entidades federativas, en los siguientes términos:

*“Los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales”.*

---

<sup>101</sup> Decreto por el que se Declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012.

<sup>102</sup> *Iniciativa de Ley General de Aguas* propuesta por los Grupos Parlamentarios del PRI, PAN y PRD publicada en la Gaceta Parlamentaria, Año XVIII, Número 4223-VI, jueves 26 de febrero de 2015.

En ese orden de ideas, el artículo 121 de la Constitución establece las bases para resolver conflictos normativos entre las leyes de los Estados y los principios de cooperación con la Federación.

Por lo hasta aquí señalado, acorde con nuestra Carta Magna y doctrina constitucional,<sup>103</sup> todo Estado Federal tiene los siguientes elementos: a) la Constitución que establece la unidad del orden total y es norma suprema en la unión; b) el orden jurídico federal; c) el orden jurídico de las entidades federativas; y, d) el orden jurídico de colaboración entre ambos.

Ahora bien, el sistema de cumplimiento del principio de distribución de competencias garantiza precisamente la existencia del sistema federal.<sup>104</sup> Si se violentan las competencias, se atenta contra el pacto federal. Nuestra Constitución crea dos órdenes distintos de federalismo: el *residual*, de delegación y subordinación; y, el *concurrente*, de coordinación entre la federación, las entidades federativas y los municipios. El primero, tiene su fundamento en el artículo 124 constitucional; el segundo, en el Artículo 73, fracciones XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-L, XXIX-N, XXIX-Ñ, XXIX-P, XXIX-T, XXIX-V, XXIX-W, XXIX-X, XXIX-Z, de la Constitución, entre otros.

El *sistema residual* es estricto ya que recluye a los Poderes Federales a una zona perfectamente ceñida.<sup>105</sup> Se trata de facultades explícitas otorgadas directamente por la Constitución. En este sistema las relaciones que se presentan son de supra y subordinación por el respeto necesario de las constituciones locales a la constitución federal y la primacía del derecho federal sobre los derechos locales.<sup>106</sup>

Por otro lado, el *sistema de facultades concurrentes* es una excepción al principio establecido en el artículo 124 de la Constitución.<sup>107</sup> Reciben este nombre, en el derecho norteamericano las facultades que pueden ejercer los Estados mientras no las ejerza la federación titular constitucional de las mismas.<sup>108</sup> De manera distinta al sistema norteamericano, las facultades concurrentes en México no están consagradas por la jurisprudencia y la doctrina, sino por la misma Constitución. Para Felipe Tena Ramírez, estas facultades más bien deben denominarse como *coincidentes*, pues implican distribución de competencias.<sup>109</sup> Dichas facultades son otorgadas por el Congreso de la Unión por medio de una ley denominada usualmente como *Ley General*.<sup>110</sup>

---

<sup>103</sup> CARPIZO, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 8ava. Ed., México, Editorial Porrúa, 1990, p. 239.

<sup>104</sup> *Ibidem* p. 256.

<sup>105</sup> TENA RAMÍREZ, FELIPE, *Derecho Constitucional Mexicano*, 25ava. Ed. México, Editorial Porrúa, 1991, p. 115.

<sup>106</sup> DEL PALACIO DÍAZ, Alejandro, *Lecciones de Teoría Constitucional*, 2ª Ed. México, Claves Latinoamericanas, 1989, p. 186.

<sup>107</sup> TENA RAMÍREZ, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, 25ava. Ed. México, Editorial Porrúa, 1991, p. 119.

<sup>108</sup> *Ídem*.

<sup>109</sup> *Ibidem.*, p. 121.

<sup>110</sup> Se exceptúa la Ley General de Bienes Nacionales misma que por su naturaleza es Federal, es decir, proviene de un federalismo residual.

Las relaciones a que hace referencia la iniciativa en comento son de *coordinación*, consistentes en el reparto de competencias entre la federación, las entidades federativas y los municipios.<sup>111</sup>

El siguiente precedente judicial confirma lo aquí expuesto, en los siguientes términos:<sup>112</sup>

**“LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.**

*La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, sino que se trata de leyes generales que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes no son emitidas **motu proprio** por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en **cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas**, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales”*

[Énfasis añadido]

---

<sup>111</sup> DEL PALACIO, Alejandro. Lecciones de Derecho Constitucional Mexicano, 25ava Ed. México, Editorial Porrúa, 1991, p. 186.

<sup>112</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Época: Novena Época. Registro: 172739. Instancia: Pleno. Tipo de Tesis: Aislada. Tomo XXV, abril de 2007. Materia(s): Constitucional. Tesis: P. VII/2007. Página: 5. Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez. El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número VII/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.

La Ley de Aguas Nacionales, fundamentada en los párrafos quinto y sexto del artículo 27 de la Constitución, responde al sistema de federalismo residual (aguas nacionales para todos los usos), fundamentado en el artículo 124 Constitucional que a la letra señala:

*“Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”*

Es decir, se trata de una facultad otorgada exclusivamente a la Federación. Pues como podemos observar de la lectura de la jurisprudencia, la concurrencia no es implícita sino explícita, es decir, tiene su origen en cláusulas constitucionales que obligan al Congreso de la Unión a dictarlas. Utilizando un argumento *a contrario sensu*, el párrafo sexto del Artículo 4º de la Constitución y el Artículo Tercero Transitorio del Decreto de febrero de 2012 que adicionó el sexto párrafo del artículo 4º constitucional para incluir el derecho humano al agua ***para consumo personal y doméstico***, faculta al Congreso de la Unión para emitir una *Ley General* sobre el *acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible*, es decir, sobre el derecho humano al agua potable (Art. 4º, párrafo sexto de la Constitución), pero NO se le faculta para emitir una *Ley General* sobre la gestión integral de las aguas nacionales para usos distintos al consumo personal y doméstico. La citada reforma constitucional al Art. 4º no modificó de manera alguna el Art. 27 párrafos quinto y sexto, ni el Art. 115.

El régimen jurídico de las aguas en la legislación mexicana es de una gran complejidad,<sup>113</sup> toda vez que además de regular los distintos usos de tan importante recurso, también se relaciona con distintos derechos humanos, tales como el derecho a la salud, a la alimentación, al medio ambiente y, evidentemente, el derecho humano al agua potable ***para consumo personal y doméstico***. El propio párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución establece que, en materia de aguas nacionales, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, de manera acorde a la fórmula de propiedad originaria que le da origen. La atribución de la propiedad originaria recae sobre la Nación y se ejerce a través de los poderes constituidos, cuyas facultades corresponden a los poderes federales.<sup>114</sup> Esta facultad se ha regulado por leyes distintas como la Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1929; la de 1934; la Ley Federal de Aguas de 1972;<sup>115</sup> y, la actual Ley de Aguas Nacionales de 1992.

---

<sup>113</sup> Sobre el particular, ver SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, 14 Ed., México, Editorial Porrúa, 1988, pp. 218.

<sup>114</sup> DÍAZ Y DÍAZ, Martín, *Ensayos sobre la propiedad*, Pról. y Comp. Antonio Azuela de la Cueva, México, Universidad Nacional Autónoma de México- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, (Instituto de Investigaciones Jurídicas; Serie Doctrina Jurídica, Núm. 636), p. 44 y ss.

<sup>115</sup> Para un análisis de la evolución de estas leyes ver SERRA ROJAS, Andrés. *Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia*, 14 Ed., México, Editorial Porrúa, 1988, pp. 226 y ss.

Lo contenido en el sexto párrafo del Art. 4º y los párrafos quinto y sexto del Art. 27, ambos de la Constitución, corresponden a distintas regulaciones constitucionales del agua, previstas para fines democráticos diversos. Mientras que el artículo 4º párrafo sexto de la Constitución tutela el acceso al agua potable *para consumo personal y doméstico*, al tenor de las premisas internacionales y domésticas revisadas en el capítulo de antecedentes de este documento, el artículo 27 párrafos quinto y sexto de la Constitución consagra un principio de mayor arraigo histórico denominado: *principio de conservación de los recursos naturales*, urdido por el constituyente con la finalidad de definir la bases para el aprovechamiento de las aguas propiedad de la Nación.

Así, el texto constitucional reconoce de manera diferenciada el derecho a la conservación de los recursos hídricos, cuya rectoría le es asignada al Ejecutivo Federal, como el encargado de reglamentar su extracción y utilización, así como la determinación de las zonas de veda; lo cual, es precisamente la materia de la Ley de Aguas Nacionales vigente. Este derecho forma parte del desarrollo del proyecto nacional que subyace en la Constitución, por cuanto garantiza que los recursos naturales sean utilizados racionalmente, esto es, de acuerdo con una lógica productiva que considere su preservación<sup>116</sup>.

El artículo 4º párrafo sexto de la Constitución confina su límite operacional al uso *para consumo personal y doméstico* del agua, mediante la participación de los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía; pero no incluye la gestión integral y preservación de los recursos naturales de la Nación, pues ello compete de manera exclusiva al Ejecutivo Federal. Si bien ambas dimensiones de protección constitucional deben atender a un criterio de coordinación y funcionalidad, como en general lo debe atender todo contenido de la Norma Primaria, lo cierto es que aquello no implica que sus artículos 4º párrafo sexto y 27 párrafos quinto y sexto puedan llegar a desdibujar sus límites prescriptivos para templarse en un solo derecho, ya que esto es categóricamente contrario al texto fundacional y sus fines.

De esta manera, reiteramos que la propuesta de iniciativa se duele de un fuerte vicio de inconstitucionalidad, en tanto parte del reconocimiento de un “único derecho al agua” conformado por los artículos 4º y 27 de la Carta Fundamental de la República; es decir, como si el derecho al agua potable y saneamiento, y el derecho a la conservación de los recursos hídricos, tuviesen los mismos alcances, finalidad, texto constitucional habilitante y estructura de garantía.

La confusión de creer que los aspectos sobre la gestión integral de las aguas nacionales (Artículo 27, párrafos quinto y sexto de la Constitución) podrían regularse en una *Ley General* puede tener su origen en el artículo Tercero transitorio del Decreto por el que se incorpora a nuestra

---

<sup>116</sup> Véase BRAÑES, Manual de Derecho Ambiental Mexicano, 14 Ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2004, pp. 77.



Constitución el derecho humano al agua potable,<sup>117</sup> que a la letra señala: “*El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas*”. La expresión *Ley General de Aguas* es tan amplia que podría pensarse que, además del derecho humano al agua, también incluye la gestión integral de las aguas nacionales, sin embargo, dicho artículo transitorio es acotado por el contenido de la adición al Artículo 4º constitucional, del que deriva, es decir, está acotado al derecho humano al agua ***para consumo personal y doméstico***, consecuentemente nos parece que, lo jurídicamente correcto es que *Ley General de Aguas* regule exclusivamente *el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible* y no la gestión integral de las aguas nacionales que incluye usos del agua distintos al consumo personal y doméstico, como desafortunadamente se planteó en la iniciativa en comento.

El Artículo 4º de la Constitución no faculta al Congreso para legislar sobre la gestión integral de las *aguas nacionales* (Artículo 27, párrafos quinto y sexto de la Constitución), sino sobre el derecho humano al agua (Artículo 4º, párrafo sexto de la Constitución). En consecuencia, la Ley de Aguas Nacionales debe mantener su carácter de ley federal, debiéndose emitir otra ley, en este caso *general*, para regular exclusivamente el derecho humano al agua potable. Estamos hablando de dos leyes distintas, no de una fusión de éstas. Confirma esta interpretación las Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud, cuando delimitan el acceso humano al agua a “*sólo los usos personales y domésticos, es decir, el consumo, el lavado de ropa, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica*”.<sup>118</sup>

La propuesta de iniciativa en comento tiene confusiones jurídicas graves. No puede legislar todo lo referente a las aguas nacionales, por ejemplo, lo relativo al agua para agricultura y pastoreo, como lo ha señalado la propia Naciones Unidas, más bien tiene que ver con otro derecho humano, el derecho a la alimentación.<sup>119</sup> En este orden de ideas, cuando el proyecto de *Ley General* intenta legislar sobre *aguas nacionales* incurre en problemas de inconstitucionalidad al violentar el sistema de federalismo residual antes referido. Ambos sistemas federales, como hemos observado, parten de lógicas competenciales distintas, por tanto, rompe con el esquema competencial exclusivamente *federal*, al otorgar competencias a los tres niveles de gobierno *-general-*. Dicho de otra manera, no debe confundirse el derecho humano al acceso al agua potable ***para consumo personal y doméstico*** del Artículo 4º de la Constitución, con la gestión integral de las aguas nacionales que deriva de los párrafos quinto y sexto del Artículo 27 de la Constitución.

---

<sup>117</sup> Decreto por el que se Declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012.

<sup>118</sup> Naciones Unidas. Derechos Humanos y Organización Mundial de la Salud, *El derecho al agua*, Ginebra, Suiza, Oficina de las Naciones Unidas, 2011, p. 12.

<sup>119</sup> Ídem.



A mayor abundamiento, no hay duda de que las aguas propiedad de la Nación son las referidas en el párrafo quinto del Artículo 27 de la Constitución. Asimismo, es claro que, conforme al párrafo sexto del Artículo 27 de la Constitución, *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.*

Consecuentemente, no hay duda de que la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas propiedad de la Nación (aguas nacionales), es de **COMPETENCIA EXCLUSIVAMENTE FEDERAL**, con excepción de lo establecido en la misma Constitución en su Artículo 115, fracción III, inciso a), que expresamente establece lo siguiente:

“...Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) *Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales...*”

Efectivamente, es de explorado derecho que las aguas nacionales no pierden su carácter de tales, aún cuando sean administradas por los municipios, por tratarse de bienes nacionales.<sup>120</sup> La competencia municipal, desde el punto de vista constitucional es claramente para los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de sus aguas residuales, en los que se encuadra el uso de las aguas nacionales para **consumo personal y doméstico**.

Es claro también que, cuando se adicionó el Artículo 4º de la Constitución para reconocer expresamente del derecho humano al *acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y asequible*, no se modificaron los párrafo quinto y sexto del Artículo 27 de la Constitución. Es decir, no se modificó la competencia federal en lo relativo a la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales. La adición del Artículo 4º de la Constitución de referencia, tampoco modificó la excepción a esa competencia federal, cuya excepción consta en el citado Artículo 115 de la Constitución (competencia municipal).

Antes de la adición al Artículo 4º de la Constitución, el uso, aprovechamiento o explotación de las aguas nacionales era federal y solo tenía como excepción el uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales a través de los servicios municipales indicados en al Artículo 115 de la Constitución. Al adicionarse el Artículo 4º de la Constitución para reconocer expresamente el derecho humano al *acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y asequible*, se estableció una **competencia concurrente**

---

<sup>120</sup> Ley de Aguas Nacionales.

entre la Federación, los Estados y los Municipios, para efectos del derecho humano al *acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y asequible*. No se modificó la competencia federal de los párrafos quinto y sexto de la Constitución, es decir, la adición al referido Artículo 4º de la Constitución, se refiere exclusivamente al agua para consumo personal y doméstico, no para los demás usos de competencia federal (párrafos quinto y sexto del Artículo 4º de la Constitución).

Por lo anterior, cuando el Artículo Tercero Transitorio de la adición al Artículo 4º de la Constitución mandata al Congreso de la Unión expedir una *Ley General de Aguas*, debe entenderse en el contexto de lo que expresamente establece el citado Artículo 4º, es decir, en el contexto del derecho humano al *acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y asequible*.

Las consecuencias jurídicas de lo anterior son relevantes porque claramente la *Ley General de Aguas* además de regular lo relativo a ese derecho humano, debe establecer la participación de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal), así como la participación de la ciudadanía para hacer efectivo ese derecho humano al *acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y asequible*.

En este orden de ideas, la participación no es concurrencia, sino una clara cooperación entre órdenes de gobierno con el claro mandato de la participación ciudadana en el logro del objetivo central: hacer efectivo ese derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y asequible.

Por todo lo anterior, la iniciativa en comento era anticonstitucional. En efecto, esa iniciativa, era una *Ley General* que, conforme a su naturaleza jurídica, establecía la *concurrencia* de los tres órdenes de gobierno para efectos del uso, aprovechamiento o explotación del agua para *consumo personal y doméstico* (derecho humano al agua potable), pero también incluía los demás usos del agua que son de competencia exclusivamente federal, contraviniendo la distribución de competencias establecida en la Constitución. Por ello, la solución que se propuso entonces para evitar el problema de anticonstitucionalidad y para la eficacia del derecho humano al agua potable y al saneamiento, fue que se expidiera una *Ley General de Aguas*, que regulara la participación de los tres niveles de gobierno y de la ciudadanía, exclusivamente para el tema del derecho humano al *acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y asequible*, dejando los demás usos del agua, que son de competencia federal (y no concurrente) en la Ley de Aguas Nacionales, misma que se podría dejar como está y que se podría también reformar o ser abrogada por otra ley de competencia federal, para no violentar el Estado de Derecho Constitucional en materia hídrica en nuestro país.

Emitir una *Ley General de Aguas* que regule exclusivamente el derecho humano al agua potable y al saneamiento, así como la participación de los tres órdenes de gobierno y de la ciudadanía, sería

una ley de elaboración relativamente rápida, de gran aceptación por tratarse de la regulación de un derecho humano. Urge cumplir con este mandato constitucional.

## 2. ¿Qué debe contener la Ley General de Aguas?

El Congreso de la Unión debe emitir una *Ley General de Aguas*, en cumplimiento al mandato constitucional antes referido, dentro de los límites establecidos en el propio párrafo sexto del Artículo 4º de la Constitución. En ese sentido, su materia a regular sería *el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible*. A ese respecto, la segunda parte de la citado Artículo 4º de la Constitución agrega:

***“El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”***

Para tales efectos, es decir, para establecer la participación entre los tres niveles de gobierno y de la ciudadanía en materia de derecho humano al agua, el proceso legislativo para elaboración de la citada *Ley General de Aguas* deberá tomar en cuenta, además del sexto párrafo del Artículo 4º de la Constitución, el alcance y contenido de las obligaciones en materia de ese derecho humano, en el contexto de las Naciones Unidas, antes referidas. Téngase en cuenta que, el contenido de la reforma al Artículo 4º constitucional que consagra el derecho humano al agua potable es prácticamente una copia del concepto de derecho humano al agua definido por el Comité de Derechos Humanos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, antes citado. Asimismo, en el proceso legislativo en comento deberán tomarse en cuenta los Objetivos de Desarrollo Sostenible antes mencionados, particularmente el *Objetivo 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos*, y sus metas, también referidas en este documento.

Naciones Unidas considera como temas para la regulación del derecho humano al agua potable los siguientes: a) *libertades del derecho al agua*, tales como la protección contra cortes arbitrarias ilegales, la prohibición de contaminación ilegal de recursos hídricos, la no discriminación en el acceso al agua potable y saneamiento, la no injerencia en el acceso a los suministros de agua existentes, especialmente las fuentes de agua tradicionales; y, la protección contra las amenazas a la seguridad personal al acceder a agua o servicios de saneamiento fuera del hogar; y, b) *prestaciones del agua*, como la determinación de la cantidad mínima de agua potable (mínimo vital); los servicios de saneamiento durante detenciones; y, la participación social en la toma de decisiones, principalmente de comunidades y grupos indígenas.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Naciones Unidas. Derechos Humanos y Organización Mundial de la Salud, *El derecho al agua*, Ginebra, Suiza, Oficina de las Naciones Unidas, 2011, p. 8.

## **V. INICIATIVAS DE ABRIL DE 2020.**

### **A. INICIATIVA QUE EXPIDE LA LEY GENERAL DE AGUAS, SUSCRITA POR CIUDADANOS, PUBLICADA EN LA GACETA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EL 14 DE ABRIL DE 2020.**

Esta iniciativa ciudadana se presentó al Pleno de la Cámara de Diputados el 14 de abril de 2020, publicándose en esa misma fecha en la Gaceta Parlamentaria.<sup>122</sup> Fue turnada a la Comisión de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento, con opinión de Presupuesto y Cuenta Pública.<sup>123</sup>

#### **1. Exposición de Motivos.**

Lo más relevante de la exposición de motivos es lo siguiente:

Indica en su primer párrafo que, la iniciativa corresponde al mandato constitucional, derivado de la adición al Artículo 4º de la Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012.

Que es una muestra de la voluntad ciudadana y de los pueblos indígenas de asumir un lugar al lado de los gobiernos para enfrentar la grave crisis del agua, generada por políticas hídricas fallidas, además, que el TLCAN, tuvo como objetivo principal el concesionamiento de las aguas nacionales, y no su cuidado; que la CONAGUA no tiene contrapesos y que su función se reduce a otorgar concesiones, y que solo se encuentra facultada para inspeccionar y vigilar, condicionado a la disponibilidad del recurso, así como fiscalizar y sancionar, sin obligación ni consecuencias.

Consideran que el ejercicio discrecional de la autoridad ha obligado a dirigir la mayor parte de los recursos a pocas mega obras, como el túnel Emisor Oriente, y la presa Zapotillo, mientras que únicamente se destina el 17% de los recursos a obras locales de agua y saneamiento. En cuanto a los gobiernos estatales dedican los recursos federalizados a grandes obras hidráulicas más concebidas como el Túnel Canal General en Valle de Chalco, además de que privatizan los sistemas municipales. Para los gobiernos municipales, los recursos provenientes del servicio de

<sup>122</sup> <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/abr/20200414-IX.pdf>

<sup>123</sup> [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV\\_leg/cuadros\\_comparativos/2PO2/1210-2PO2-20.pdf](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/cuadros_comparativos/2PO2/1210-2PO2-20.pdf)

agua son dedicados al financiamiento de las campañas electorales y que los servidores públicos duran en su encargo 1.7 años en promedio.

Su propuesta de diseño institucional deviene de haber participado en Comités y Comisiones de micro y subcuenca, de haber asesorado a Comités Técnicos de Aguas Subterráneas y de haber participado en Consejos de Cuenca y en observatorios de sistemas municipales.

La iniciativa contempla todas las aguas, incluyendo las que no se encuentran en el artículo 27 Constitucional, además contiene los lineamientos a ser considerados en las leyes estatales y normatividad municipales, especialmente en torno a los servicios de agua y saneamiento.

Dentro de la exposición de motivos, se destina un gran espacio a los derechos de los pueblos indígenas a las aguas en sus territorios, para lo cual sustentan que la observación general No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, establece la obligación de facilitar recursos para que los pueblos indígenas controlen su acceso al agua, y de abstenerse el gobierno de inmiscuirse en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución del agua.

Propone una delimitación de 32 regiones Hidrológicas-Administrativas, tomando como referencia los flujos subterráneos de agua. De igual forma, se propone un cambio en la estructura de los Consejos de cuenca, el cual no atiende a los concesionarios, se trata de que participen miembros de la sociedad, organismos no gubernamentales, e instituciones académicas. Cada Consejo contará con un Comité ejecutivo, cuyos integrantes representarán los principales sistemas de manejo y se reunirán mensualmente con los directivos de su unidad ya sea nacional, regional o zonal de la CONAGUA, para atender las situaciones del agua.

Se propone la creación de Consejos Regionales, para la implantación de un plan rector, que avale los territorios dentro de los cuales los pueblos indígenas ejercerán sus derechos de administración, definirán áreas de importancia hídricoambiental y recomendaran ajustes a las concesiones otorgadas. Se dotará a los Consejos Regionales de atribuciones para emitir declaratorias de cuencas en extremo estrés hídrico; propondrán la terna para nombrar al director del Organismo Regional de la CONAGUA, y podrán recomendar su reemplazo.

La iniciativa considera que existe una concentración de control sobre el agua destinada a los Distritos de Riego, los cuales operan aproximadamente la mitad del agua concesionada, para uso

agrícola en el país, que es del orden del 77%. Que existe una hidrocracia, conformada por familias y grupos de poder, favorecida con concesiones de aguas subterráneas por la CONAGUA, así como por la CFE mediante la tarifa especial (T09). De igual forma, consideran que existen empresas controladoras del agua, como el caso de Lala de la Laguna

Proponen la terminación de las transmisiones de derechos, cobros a los agroexportadores y a monopolios, además de retirarles la tarifa (T09), lo cual será vigilado por un Consejo Regional Ciudadano.

Al interior de la CONAGUA proponen que el REPDA proporcione información georreferenciada sobre los títulos y asignaciones, pero en particular de los pueblos originarios y de núcleos agrarios. A los usuarios con volúmenes mayores a un millón de metros cúbicos de agua al año, deberán acreditar que la concesión obtenida es legal y que han cumplido plenamente con la normatividad. Los únicos derechos reconocidos son los de los pueblos a las aguas en sus territorios, así como los derechos de los núcleos agrarios, sobre sus dotaciones de agua por decreto presidencial, los cuales podrán registrarse en el REPDA, sin artificio de concesión, son permanentes y no necesitan de renovación.

En este sentido consideran que no existen datos fiscales de más del 50% de los concesionarios, que no se les pueden cobrar derechos, que las concesiones se han entregado indiscriminadamente, por lo que proponen, que la CONAGUA, extinga y revoque las grandes concesiones a solicitud del Consejo Regional Ciudadano. Además, las grandes concesiones únicamente podrán ser otorgadas cuando se garantice el derecho humano y el de los pueblos.

En cuanto a las aguas residuales se considera que la LAN no tiene regulación suficiente, que las aguas nacionales son siempre nacionales y que debe haber segundos usuarios de dichas aguas. Además, se considera que debe haber una mayor clasificación de aguas, como desalinizadas y transfronterizas.

Se proponen varios regímenes de usuarios, dentro del que destaca la reducción paulatina a aquellos concesionarios con volúmenes mayores a 500 mil metros cúbicos anuales de agua, al considerar que 2% de los titulares controlan el 70% del volumen concesionado, de tal forma que ningún usuario podrá contar con una concesión mayor a 500 mil metros cúbicos anuales de agua.

La industria embotelladora, tendrá que cubrir derechos más altos, para el otorgamiento de concesiones, además, se deberá haber respetado el derecho humano al agua, así como los derechos de los pueblos y los núcleos agrarios, y se deberá requerir la participación de la población potencialmente afectada, además se establecerá la condicionante de emplear botellas no retornables o no biodegradables. De igual forma consideran que la industria minera puede extraer toda el agua que quieran, sin pago alguno, y que se tienen problemas de contaminación del agua, una por medio de los procesos de extracción de metales y la otra por el *fracking*.

La iniciativa considera que la contaminación del agua es originada por los industriales, que la NOM-001-SEMARNAT-1996 contempla pocos contaminantes y que debe ser eliminada, para establecer condiciones particulares de descarga, las cuales serán establecidas por los Consejos Regionales. No habrá nuevas concesiones en zonas altamente contaminadas, hasta que los cuerpos de agua se encuentren limpios.

Se resalta a lo largo de la iniciativa que la Ley General de Aguas servirá como sustento de un nuevo diseño institucional, participativo y centrado en los derechos humanos y de los pueblos indígenas, para generar nuevas leyes estatales de agua.

#### Opinión:

En términos generales la iniciativa carece de los elementos mínimos jurídicos, para considerarse como una propuesta de Ley, la iniciativa es muy extensa no tiene ninguna estructura, y revuelve los conceptos de agua y servicio de agua.

Pretende otorgar atribuciones legales a un cuerpo colegiado de la sociedad civil, siendo que se tienen otro tipo de instrumentos como la denuncia, para informar de situaciones ilegales a la autoridad administrativa. Confunden los límites administrativos para el ejercicio del acto autoridad, con los límites geográficos e hídricos de los recursos.

De una forma por demás ilegal se plantea el retiro de concesiones con más de 500 mil metros cúbicos anuales, sin justificación alguna, ni estudio del volumen a considerar.

Es un proyecto en donde pareciera que las comunidades indígenas son el grupo poblacional más extendido en el territorio nacional y la regulación gira en torno a ellos.



Incluyen conceptos que no son propios de la Ley, como los agroquímicos usados en la agricultura, los cuales generan la contaminación difusa. De igual forma, se pretenden incluir conceptos relativos a la regulación de residuos, como son los envases plásticos.

Consideran que se deben ejercer actos de autoridad, mediante el retiro de concesiones, en contra de las grandes empresas por el hecho de considerarlos grandes usuarios del agua. De igual forma, sin datos consideran que son los mayores contaminantes.

En cuanto a la contaminación, consideran que no existe regulación en la Ley de Aguas Nacionales y que la NOM-001 carece de la regulación de contaminantes, por lo que proponen volver a esquemas anteriores.

En términos generales es una propuesta carente de toda lógica jurídica y sin los debidos alcances legales para ser considerada como una iniciativa de Ley.

## **2. Objeto de la Ley.**

El Art. 1 de la iniciativa ciudadana en comento es del tenor literal siguiente:

*“**Artículo 1.-** La presente Ley es reglamentaria de los Artículos 1, 2, 4, 27, 115 y 122 Constitucionales y define las bases, apoyos y modalidades para garantizar el derecho humano al agua potable y al saneamiento, así como para el acceso, uso equitativo y sustentable, protección y preservación de todas las aguas superficiales y subterráneas, pluviales, residuales o de otro (sic) índole, incluyendo la restauración de los ciclos del agua y de las cuencas.*

*Esta Ley tiene por **objeto** establecer las instancias, instrumentos, principios, criterios y procedimientos para la **participación de los gobiernos Federal, de las entidades federativas y de los municipios** y demarcaciones territoriales, así como de los pueblos indígenas y la ciudadanía para garantizar y salvaguardar lo siguiente:*

- I. EL derecho humano al agua y saneamiento para todos los habitantes del país, así como para las futuras generaciones;*

*II. Los derechos de los pueblos indígenas a las aguas en los territorios que habitan y ocupan, así como el respeto por sus derechos culturales y formas de gobierno en relación con el agua;*

*III. La gestión integrada y sustentable del recurso hídrico, asociada a sus bienes inherentes y considerando todo el ciclo del agua, como condiciones esenciales para el derecho humano al agua;*

*IV. La sustentabilidad en el uso, aprovechamiento y gestión del agua y las cuencas, así como la restauración de los flujos superficiales y subterráneos en cantidad y calidad, eliminando progresivamente las actividades las actividades dañinas;*

*V. Los derechos a la salud y a un medio ambiente sano, en lo relacionado con el agua;*

*VI. El derecho a la seguridad física y los derechos de las personas sobre sus bienes, sentando las bases para reducir al máximo los efectos hídricos e hidrometeorológicos del cambio climático, y*

**VII. *La soberanía de la nación sobre sus aguas***”

En ese Artículo 1 se establece que, la *Ley General de Aguas* es reglamentaria de diversas disposiciones constitucionales, tales como el Artículo 115, fracción III, inciso a) de la Constitución, lo cual es contrario al texto constitucional. En efecto, dicha disposición constitucional establece la competencia municipal en relación con las funciones y servicios públicos del agua en los siguientes términos:

“...Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) *Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales...*”

Consecuentemente, la Federación no puede regular esos servicios que corresponde exclusivamente a los municipios, conforme al citado Artículo 115. La Federación no debe invadir la competencia municipal.

El citado Artículo 1 de la iniciativa de *Ley General de Aguas* en comento, también pretende regular, entre otros, el Artículo 4° (sexto párrafo) y el Artículo 27 (párrafo quinto y sexto) ambos de la Constitución, así como todas las aguas y todos los usos, no solamente el uso ***para consumo personal y doméstico***. Si bien es cierto que la Federación puede legislar sobre ambas disposiciones constitucionales, también es cierto que, la Constitución establece un régimen de competencias en las que claramente puede distinguirse entre las competencias concurrentes para los tres órdenes de gobierno (como las del Artículo 73, fracciones XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-L, XXIX-N, XXIX-Ñ, XXIX-P, XXIX-T, XXIX-V, XXIX-W, XXIX-X, XXIX-Z, de la Constitución) y las competencias federales, exclusivas de la Federación (como los párrafos quinto y sexto del Artículo 27 de la Constitución). Consecuentemente, en una ley que regula el derecho humano al *acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y asequible*, así como la participación entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y la ciudadanía, no puede mezclarse con las competencias exclusivamente federales (como los párrafo quinto y sexto del Artículo 27 de la Constitución) porque dicha competencia federal no es objeto de distribución de competencias y por otro lado una ley inferior a la constitución no debe contravenirla. A este respecto se abunda en el numeral I.C.1. de este documento.

El Artículo Tercero Transitorio del decreto que adicionó el sexto párrafo del Art. 4° de la Constitución, para reconocer expresamente el derecho humano *al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y asequible*, así como la participación entre participación de la Federación, las entidades federativas, los municipios y la ciudadanía, impone la obligación constitucional al Congreso de la Unión de emitir una *Ley General de Aguas*. Como antes se indicó, en principio, una *Ley General* distribuye competencias concurrentes, sin embargo, en la práctica, en el sistema jurídico mexicano, hay leyes generales que no distribuyen competencias entre los tres niveles de gobierno, como es el caso de la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley General de Sociedades Mercantiles y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, por ello, cabe preguntarse ¿cuál fue la intención del legislador a ese respecto?

Por lo señalado en el párrafo anterior y, a la luz de la práctica en el sistema jurídico mexicano, no es posible dar respuesta a la pregunta formulada en ese párrafo en virtud de que el texto de ese Art. Tercero Transitorio no alcanza para ello. Esa situación nos obliga a revisar el texto del sexto párrafo del Art. 4° de la Constitución en el que no se establece expresamente que el Congreso tiene

facultades para distribuir competencias entre los tres niveles de gobierno como sí sucede en el artículo 73 de la Constitución. El sexto párrafo del Art. 4º de la Constitución establece:

*“...El Estado garantizará este derecho y **la ley** definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, **estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía** para la consecución de dichos fines”*

[Énfasis añadido]

Téngase en cuenta que dicha disposición constitucional indica que, la ley (*Ley General de Aguas*) establecerá la participación de la Federación, entidades federativas, municipios **y ciudadanía** para los fines indicados (derecho humano al agua potable para consumo personal y doméstico), por lo que no podría decirse que se establece una competencia concurrente entre los tres órdenes de gobierno y *la ciudadanía*, ya que ésta última no es autoridad ni orden de gobierno. Entonces, dicha disposición constitucional solo tendría sentido si se interpreta en su sentido literal, es decir, que la *Ley General de Aguas* establecerá la *participación* (no competencia concurrente) de los tres niveles de gobierno **y la ciudadanía** para la consecución de los fines del derecho humano al agua potable para consumo personal y doméstico.

Suponiendo sin conceder que, dicha participación, incluyendo la de la ciudadanía, lo cual evidentemente resulta incongruente, como se ha asentado, se considerara como competencia concurrente, entonces no habría la menor duda de que el alcance de esa competencia concurrente se limitaría al derecho humano *al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y asequible*, y no a los otros usos del agua ni a otros derechos humanos en virtud de la que la competencia exclusivamente federal de los párrafos quinto y sexto del Art. 27 de la Constitución no fue modificada de manera alguna.

### 3. Sanciones.

La técnica jurídica de esta iniciativa es muy deficiente, además de inconstitucional, omite establecer sanciones administrativas para el caso de incumplimiento de la ley que se pretende emitir.

### 4. Autoridades.

Se reconocen todas las autoridades que actualmente aparecen en la Ley de aguas nacionales vigente (LAN), aunque les resta o limita sus facultades, supeditando la mayoría de ellas a la aprobación de los consejos de aguas y cuencas. Pretende que la CONAGUA sea un órgano ejecutor de las decisiones de los Consejos de Aguas y Cuencas; se le limita el ejercicio de algunas atribuciones como el otorgamiento de concesiones y asignaciones a las recomendaciones o dictámenes de los órganos colegiados. El servicio meteorológico nacional (SMN) ya no dependería de ella, y participa de los órganos colegiados, aunque sin voto. En el nivel federal se incluyen otras autoridades que ejercen actualmente atribuciones en materia de agua, pero que la Ley de Aguas Nacionales no menciona.

Desaparecen los 13 Organismos de cuenca y en su lugar se proponen los Consejos de Aguas y Cuencas Regionales, a partir de una delimitación distinta, pues la anterior se considera arbitraria e injustificada, ahora serán 32 regiones hidrológico-administrativas, delimitadas por investigadores convocados por el CONACYT.

Las entidades federativas están incluidas con sus competencias en otros sectores, en lo relativo al agua dispone que ejercerán atribuciones sobre aquellas que tuvieron asignadas.

A los municipios se les reconoce la facultad de prestación de servicios públicos, pero ya no es exclusiva, sino que la compartirán con sistemas autogestionados o coadministrados, en las áreas donde no están prestando servicios y existe organización comunitaria, estableciendo la obligación de reconocerlos, asesorarlos y apoyarlos técnicamente. Se supeditan algunas atribuciones municipales a dictámenes de los consejos zonales de aguas y cuencas. Pueden celebrar convenios y asociarse para prestar intermunicipalmente los servicios públicos, emitir reglamentos para la gestión de las aguas pluviales, acceso al agua, prevención de la contaminación de fuentes difusas y establecer condiciones a las descargas a los sistemas municipales, imponer sanciones (derivado del artículo 115 constitucional) y se desarrolla más ampliamente su participación tratándose del cumplimiento del derecho humano al agua potable como la elaboración, ejecución y monitoreo de un Plan Municipal de Agua y Saneamiento o la obligación de brindar información completa sobre la calidad del agua, garantizar servicios de calidad gratuitos a escuelas, clínicas, hospitales, asilos, comedores populares; la recuperación de las concesiones que hubieran sido otorgadas a particulares para la gestión de los servicios públicos; y se les reconoce la participación en los consejos de aguas y cuencas, pueden emitir decretos de protección de áreas de importancia hídrico-

ambiental, y deberán asegurarse de que los programas de desarrollo urbano cuenten con los dictámenes de impacto hídrico-ambiental de los consejos de aguas y cuencas respectivos.

## **5. Órganos Colegiados.**

Su propuesta central es la creación de órganos colegiados que son quienes verdaderamente tienen las facultades importantes en materia de agua. Es por ello, que se refiere a la “democratización de la gestión del agua”. Los Consejos de aguas y cuencas se crean a diversas escalas territoriales y difieren mucho en su composición y competencias de los que actualmente existen; desaparecen los órganos auxiliares (Consejos técnicos de aguas subterráneas, mejor conocidos como COTAS, las comisiones y comités de cuencas, los comités de playas limpias); y en su lugar aparecen los Consejos de aguas y cuencas como instancias de coordinación para la planeación y gestión de aguas, cuencas y sistemas de agua potable y saneamiento, quienes tendrán un comité ejecutivo y varios comités asesores de los consejos.

La representación ciudadana es proporcional (33%) pero con integración diferente a la que tienen actualmente los Consejos de cuencas, ahora sería:

- Dos representantes de cada asamblea de los sistemas prioritarios de gestión (33%).
- Dos representantes de cada uno de los Consejos regionales o zonales (33%).
- 30 representantes (como máximo) de dependencias federales, estatales y municipales y organismos autónomos (33%).

Estos órganos colegiados constituyen la columna vertebral de su propuesta para una nueva gestión e institucionalidad. Sus recomendaciones no solo están dirigidas a la CONAGUA, sino también a otras dependencias como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Auditoría Superior de la Federación, o a otras autoridades, como los municipios y las entidades federativas.

Los órganos colegiados que más atribuciones tienen son los Consejos regionales de aguas y cuencas, que se crean uno por cada órgano ejecutor de la CONAGUA en el nivel regional (32). En estos se toma la mayor parte de las decisiones, están integrados por ciudadanos, indígenas y ejidatarios principalmente, y tienen funciones de recomendación, evaluación, de planeación, revisoras (inclusive de las concesiones), decisorias, de conformación del presupuesto de egresos de la federación y hasta sancionatorias en el ámbito administrativo. Se constituyen como instancias colaborativas, de gestión y de acceso equitativo al agua y de cumplimiento del derecho humano al agua; en ellos recae la aprobación de los nuevos instrumentos propuestos, de imposición de

condicionantes a los volúmenes de agua otorgados, asumen el rol de los Comités hidráulicos de los Distritos de riego, y de investigación.

En la iniciativa también se proponen los *sistemas prioritarios de gestión* como la vía para canalizar la participación ciudadana, de pueblos y comunidades indígenas, aunque es repetitivo, pues en todos los órganos colegiados aparecen amplia y prioritariamente representados. La escala territorial para su creación es zonal, regional y nacional, y se crean en torno a ocho grupos de representación.

Por otro lado, en las entidades federativas se pretende crear dentro de su administración pública, órganos deliberativos, de coordinación y de concertación, con la finalidad de coordinar a la ciudadanía, los pueblos indígenas y el gobierno estatal.

En los municipios se pretende crear Juntas Municipales como instancias deliberativas de colaboración entre el gobierno municipal, la ciudadanía y los pueblos indígenas en los que se aprobarán los planes y políticas para dar cumplimiento al derecho humano al agua potable; cabe decir, que los planes de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y ecológico también serán presentados a estas instancias.

Es de destacar que, a diferencia de su primera versión, en que el interés era limitar en la mayor medida posible a los sistemas municipales de prestación de servicios públicos de agua y saneamiento, en esta segunda versión, el objetivo central lo constituyen los pueblos indígenas y ejidos, en segundo lugar, limitar a la CONAGUA y en tercero, la moderada intervención a los sistemas municipales.

La propuesta crea, junto a ellos, otros sistemas de prestación de servicios, quienes tendrán que ser reconocidos y apoyados por el municipio.

Para los sistemas de riego también se propone la democratización por lo que deberán reelaborar sus estatutos que deberán ser aprobados por los consejos regionales de aguas y cuencas y necesariamente debe existir participación ciudadana e indígena. Los Consejos regionales de aguas y cuencas tendrán la potestad de establecer mayores condicionantes y restricciones en cuanto a los volúmenes máximos de agua a ser concesionada a los módulos o unidades de riego y, si en su opinión existen prácticas de acaparamiento o faltas de democracia se pueden intervenir por el



propio Consejo, quien además asumirá el papel de los Comités Hidráulicos de los Distritos de Riego.

Deberá existir un Padrón de usuarios revisado anualmente que será inscrito en el Registro Público de Derechos de Agua.

## **6. Órganos Asesores y/o Defensores en materia de Recursos Hídricos y Derecho Humano al Agua.**

### **Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.**

Se reconocen otros órganos del sector agua como el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) a quien atribuye más competencias que a la propia CONAGUA; en el que desaparece su carácter de organismo público descentralizado (OPD) para estar adscrito al Consejo Nacional de Aguas y Cuencas y su “órgano ejecutor” la CONAGUA, como un órgano asesor especializado. Se pretende que esté distribuido en cinco sedes que deberán trabajar en estrecha colaboración con los centros de investigación e instituciones de educación superior, para dar asesoría, desarrollar investigación, capacitación, desarrollo tecnológico y realizar los dictámenes a que se refiere esta propuesta; y el IMTA coordinará al Servicio Meteorológico Nacional; como órgano asesor de los consejos de aguas y cuencas elaborará los dictámenes de impacto socio-hídrico, evaluaciones de costo-beneficio socioambiental, y evaluará la política hídrica.

### **Contraloría Social del Agua.**

La Contraloría social del agua es una de las banderas en la iniciativa, está concebida como un mecanismo ciudadano, que se incluye en el capítulo “de impartición de justicia”, en este caso, para vigilar el ejercicio del poder público y el cumplimiento de la normatividad por parte de los particulares, estará conformada por unidades autoorganizadas, por los pueblos indígenas y la ciudadanía en las escalas de gestión previstas en este ordenamiento: nacional, regional, zonal, por entidad federativa, municipio y demarcación territorial; la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación, las Comisiones de Derechos Humanos y el Sistema Nacional Anticorrupción están obligados a coordinarse y firmar convenios de colaboración con esta Contraloría, que puede realizar investigaciones, visitas, monitoreo, inspecciones, auditorías, ejercicios de revisión y evaluación, en todo momento, para garantizar la efectiva rendición de cuentas. No requiere mayor constitución como organización de la sociedad civil, que su presentación ante el Consejo regional e intervendrá cuando se presuma que algún servidor público

o algún órgano de toma de decisiones en materia de aguas esté siendo influido por intereses económicos o partidistas; además aprueba informes anuales de evaluación del desempeño de autoridades, y emite recomendaciones para la remoción de servidores públicos.

### **Defensoría del Agua.**

Es un órgano desconcentrado del Consejo Nacional de Aguas y Cuencas, que brindaría también asesoría técnica y jurídica en materia del derecho humano al agua. Presentaría demandas por daños, en que los recursos obtenidos serán manejados por el consejo regional. Esta deberá crearse por el Ejecutivo Federal en el plazo de 120 días a la entrada en vigor de la ley. También es considerado como un mecanismo de impartición de justicia.

## **7. Garantía y cumplimiento del derecho humano al agua.**

La protección y garantía del derecho humano al agua, se consigna en los mismos términos en que ha evolucionado a nivel mundial, doctrinal y jurisprudencial. Una regulación proteccionista que sigue los estándares internacionales marcados por la Observación General Número 15, en cuanto a los requisitos que debe cumplir el agua para consumo humano; garantizada para las generaciones presentes y futuras. Es importante destacar que no permite el corte del servicio de agua aun si no se paga, para lo cual establece la obligación de realizar un análisis de la situación económica y las causas de la falta de pago; por otro lado, no limita a un número de litros por persona diarios, pero parte de un mínimo de 150 litros al día por persona, que deberá ser garantizado por las autoridades, principalmente los sistemas de agua y saneamiento, en tanto se aprueba por el Consejo Regional el volumen de acceso estándar de agua, que es *“la cantidad de agua de calidad por persona física, por día, que un Consejo Regional decide garantizar para uso personal doméstico para todos los habitantes de su ámbito territorial, con prioridad sobre cualquier otro uso”*.

Para el Estado Mexicano en su conjunto establece la obligación de garantizar conjuntamente el derecho humano al agua, (no identifica qué le corresponde a cada orden de gobierno o dependencia, pero a lo largo del texto va atribuyendo responsabilidades a las dependencias, bajo los criterios de suficiencia presupuestal, progresividad. Se crea el Fondo para el derecho humano al agua y saneamiento, y establece la obligación de llevar un *Registro nacional del derecho humano al agua y saneamiento* y un *Registro del Cumplimiento con el Derecho Humano al Agua y Saneamiento*, éste último se integrará en el Registro público de derechos de agua. Los municipios específicamente deberán asegurarse de que, en los planes de desarrollo urbano no atenten contra

el derecho humano al agua, y deberán proveer materiales y asistencia técnica a los habitantes en asentamientos irregulares para el aprovechamiento de aguas pluviales. El incumplimiento del derecho humano al agua conllevará la responsabilidad de los servidores públicos.

### **8. Nuevo régimen de Concesiones y Asignaciones.**

Se propone un nuevo régimen jurídico para el otorgamiento de las concesiones por parte de la CONAGUA, que está fuertemente vinculado a las recomendaciones que emitan los consejos regionales de aguas y cuencas, o el nacional (de aprobación o no, condicionamiento, modificación de cláusulas y volúmenes o extinción de las concesiones).

Los criterios para su otorgamiento son los siguientes:

1. Se supedita su otorgamiento al respeto de todos los derechos humanos, una regulación extensiva y su no observancia es causal de revocación.
2. Será integral y condicionará todo el proceso de aprovechamiento y determinará el volumen, calidad y punto de descarga de las aguas tratadas, en la que el beneficiario acepta las obligaciones de contar con un medidor de entrada y otra de salida ubicados en lugares de acceso público permanente; de enviar informes anuales en cumplimiento con el Reglamento de esta Ley; de pagar derechos que cubran el costo de su administración, provisión, inspección, monitoreo, vigilancia y sanción así como el costo de los servicios hídrico ambientales que implican su renovación, pudiendo reutilizar el agua las veces que le sea posible sin necesidad de otro título administrativo,
3. Debe otorgarse según el Padrón de aprovechamiento que elabora el consejo regional.
4. Con evaluación de impacto ambiental y dictamen de impacto socio-hídrico favorables si hay riesgo de vulnerar el derecho humano al agua.
5. Se requiere Cédula de Operación Anual si hay emisión de contaminantes en las aguas residuales.
6. Se otorgará cuando se demuestre que no afectará el funcionamiento hidrológico del cauce y o zona a concesionar, ni tendrá efectos negativos sobre los ecosistemas, en la recarga de los acuíferos, ni en la protección contra la evaporación de los escurrimientos.
7. El Plan Rector definirá los condicionantes particulares de descarga que formarán parte de cada concesión.
8. No se puede otorgar o renovar una concesión dentro de los polígonos de los pueblos indígenas sin su consentimiento.
9. La CONAGUA tiene un plazo de 90 días para poner públicamente una base de datos descargable, mensualmente actualizada, que incluya la fecha de caducidad de cada

concesión, si están al corriente con su pago de derechos, así como el nombre del funcionario responsable por su otorgamiento.

El uso del agua se realizaría bajo dos regímenes, uno para un grupo determinado en el que no se exige concesión y por el contrario, tienen un régimen favorable en el que se asumen que harán una gestión equitativa y sustentable del agua, y otro, constituido por aquellos que tienen un lucro en el uso del agua (uso consuntivo) o impacten negativamente el ambiente y los recursos hídricos (uso no consuntivo) a los que establece obligaciones específicas, según el tipo de usuario.

### **9. Consulta para temas hídricos.**

Este es un tema central de la propuesta, pues para casi toda decisión que deba tomar la CONAGUA como órgano ejecutor se deberá realizar una consulta, no sólo con pueblos indígenas bajo los estándares del artículo 169 del Convenio de la OIT, sino también para los afectados y en algunos casos para la ciudadanía, así, se establecen reglas como las siguientes:

1. Cuando se pretenda realizar una obra, actividad o concesionar agua que esté dentro del polígono demarcado por la Asamblea Indígena se debe realizar consulta bajo sus usos y costumbres, que será vinculante;
2. Cuando se pretenda realizar obras, actividades, programas o políticas públicas del agua y sus recursos asociados (principalmente mega obras) que puedan afectar a poblaciones, se deberá realizar consulta libre, previa e informada.

Estas consultas son públicas, previas e informadas, y condicionan las diversas autorizaciones, aunque no sean de uso del agua.

### **10. Economía del agua.**

En este apartado se considera que todo ingreso al Estado por el uso del agua debe tener como finalidad última el cumplimiento del derecho humano al agua, para lo cual establece que el presupuesto anual del sector agua en ningún caso será menor al 0.7 % del total del Producto Interno Bruto nacional, ni menor al 5% del Presupuesto de Egresos de la Federación; la SHCP deberá trabajar en conjunto con el Consejo Nacional de Aguas y Cuencas, y atender sus recomendaciones. Y en ningún caso, ante la disminución en el Producto Interno Bruto o en el presupuesto de egresos, se disminuirá el monto total del presupuesto dedicado al sector agua.

Corresponde al Consejo Nacional de Aguas y Cuencas elaborar la propuesta de presupuesto anual del sector agua con base en los proyectos de cada Consejo Regional, priorizando las regiones según sus necesidades, quien lo hará llegar al Ejecutivo para su atención.

El *Fondo Nacional para el cumplimiento del derecho humano al agua* se integrará con el cobro de derechos, especialmente de algunos usuarios como embotelladoras y cerveceras, a quienes se establece la tarifa más alta, y adicionalmente una tasa que irá directamente al Fondo; concretamente se integrará con los ingresos: 1) asignados en el PEF, 2) el 75% de las ganancias obtenidas por particulares a los cuales se hayan concesionado obras de infraestructura hidráulica, 3) Los provenientes del pago de derechos, tarifas, multas, subejercicios presupuestales y cualquier otro relacionado con la administración y gestión del agua.

Este Fondo financiará obras y actividades realizadas y administradas por sistemas autogestivos, grupos comunitarios, escuelas, o cualquier otro grupo en zonas marginadas sin acceso al DHA, y los beneficiarios serán (exclusivamente) pueblos indígenas, sistemas comunitarios, núcleos agrarios o comités locales; los sistemas autogestivos tendrán acceso prioritario a los fondos.

## **11. Reglas para el cobro de derechos.**

Las contribuciones federales que se cobren por uso o aprovechamiento de agua o por la prestación de servicios públicos seguirán los siguientes criterios:

1. Están exentos del pago de derechos a pueblos indígenas, sistemas municipales o comunitarios asignatarios por el volumen de acceso estándar y los sistemas comunitarios autogestivos en zonas de media a alta marginalidad; estos últimos tendrán también tarifas especiales por el suministro de energía eléctrica, incluyendo el subsidio total en zonas de alta pobreza, que será negociada por el Consejo Nacional de Aguas y Cuencas con la Comisión Federal de Electricidad;
2. Para el establecimiento de tarifas por la provisión de agua de calidad se mandata elaborar una metodología aprobada por una NOM, que refleje el costo integral total que considere:
  - a. los costos asociados con la extracción y traslado del agua hasta su punto de aprovechamiento;
  - b. de investigaciones y del análisis y difusión de información;
  - c. la administración, inspección, sanción y las acciones jurídicas requeridas para recuperar el costo de daños y de la restauración de los cuerpos de agua, ecosistemas y comunidades dañadas.

3. El pago de derechos por el uso de aguas subterráneas en cuencas o acuíferos con indicios de sobre extracción tendrá que cubrir adicionalmente el costo de programas del Consejo Regional para lograr un equilibrio entre la oferta y la demanda;
4. El pago de derechos para usos industriales contaminantes tendrá que cubrir el costo de visitas mensuales de inspección y de análisis mensuales de calidad del agua realizadas por el Consejo Regional en laboratorios certificados; y deberá otorgar fianza para cubrir contingencias ambientales;
5. El cobro de derechos por cada quinientos litros de aguas nacionales concesionados a embotelladoras, cerveceras o refresqueras no podrá ser menor al precio al público que dicha empresa cobre por un litro de agua, cerveza o refresco;
6. Los titulares de concesiones por un volumen mayor a 500 mil metros cúbicos y de concesiones de manejo especial serán responsables por cubrir el costo total de la construcción, operación, mantenimiento y servicios financieros de cualquier obra hidráulica de trasvase del cual ellos son beneficiarios;
7. La cuota para pagar por unidad aumentará por cada millón de metros cúbicos concesionado a nivel nacional por el titular;
8. Los derechos serán acordados por el Consejo Nacional de Aguas y Cuenca.

## **12. Prohibiciones.**

Esta iniciativa se caracteriza por un amplio listado de prohibiciones en varios rubros, apostando por las medidas de *command and control*, sin incluir medidas de fomento o de mercado, éstas últimas, más bien, prohibidas. Esta forma de regular las actividades de los particulares no ha sido la más eficaz en materia ambiental por diversas razones, entre las más destacadas es la inobservancia de la norma, la impugnación que encontrará por parte de los destinatarios de la norma (usuarios del agua) y, sobre todo, por el costo que implica su implementación, razones por las cuales, en materia ambiental estas medidas regulatorias se han acompañado con las de fomento y de mercado, según los temas que lo permitan. Pero en este caso, “lo público” se contrapone a cualquier tipo de participación privada o de mercado, e inclusive del gobierno, para considerar que el interés público se ejerce y representa directamente por los ciudadanos, de entre los cuales, destaca a los pueblos indígenas y ejidatarios, en la gestión del agua. Vinculado al cumplimiento del derecho humano al agua se prohíbe:

- Las medidas regresivas;
- Producir, importar o emplear sustancias tóxicas que vulneren el derecho humano al agua;
- La discriminación en el acceso equitativo a los servicios de agua por criterios económicos, políticos, étnicos, religiosos, por régimen de propiedad o por cualquier otro motivo;

- Obras, actividades o acciones de particulares que pudieran poner en riesgo la calidad o el funcionamiento de los sistemas de flujo subterráneos;
- La extracción de aguas subterráneas de una profundidad mayor a 600 metros, o la inyección subterránea de aguas contaminadas, salmueras u otros tipos de contaminantes, que afectarían su calidad;
- El depósito de aguas residuales en cenotes o sumideros, así como la construcción de tanques sépticos en sus zonas de influencia, por la contaminación;
- El uso de agua potable asignada a los sistemas de agua potable y saneamiento en cualquier uso industrial al igual, y la descarga de sus aguas a los sistemas de alcantarillado y drenaje municipal;
- El confinamiento de residuos sólidos.

Tratándose del uso de las aguas nacionales se prohíbe:

- Otorgar concesiones para la extracción de aguas superficiales o subterráneas en zonas de veda;
- El acaparamiento de agua;
- La tala de vegetación riparia, árboles o bosque ribereños, así como cualquier acto que altere el cauce natural de los ríos, arroyos y manantiales, obras en zonas de fragilidad ambiental, áreas de conservación ambiental, Áreas Naturales Protegidas, zonas afectadas por contaminación o emergencias ambientales o en zonas que puedan afectar irremediablemente el caudal ecológico;
- La exportación de aguas superficiales, subterráneas o desalinizadas desde el territorio mexicano hacia otros países;
- Enmendar tratados de una manera que reduciría los volúmenes a los cuales México tiene derecho, sin la aprobación de los Consejos Regionales de las zonas afectadas, así como del Senado de la República;
- La autorización de la enajenación de las zonas federales suprimidas y de los terrenos ganados a los ríos, lagos, lagunas, esteros y demás corrientes de aguas nacionales;
- El desecamiento, rellenado o destrucción de humedales y marismas;
- La realización de actividades de rectificación, desazolve, entubamiento o mantenimiento de cauces que pudieran resultar en un aumento en la velocidad de escurrimiento o en daños a la capacidad de filtración y retención de los ecosistemas ribereños;
- La exportación de materiales pétreos a otros países;
- La mezcla de descargas provenientes de distintos concesionarios antes de los puntos de descarga;
- El trasvase de las aguas río arriba o río abajo de la obra;



- La descarga y el uso en sistemas abiertos de sustancias contaminantes que hayan sido prohibidas en otros países;
- Ser titular de un volumen total de derechos y concesiones a nivel nacional mayor a 500 mil metros cúbicos anuales.

La protección de zonas kársticas ha sido un vacío en la legislación ambiental vigente, incluida la de aguas; han existido varias iniciativas, algunas estatales, que fueron impugnadas por invadir competencias federales de la CONAGUA que, por su parte, nunca ejerció, al considerar que los cenotes son aguas subterráneas sometidas al régimen general, de tal forma que ahora se propone un régimen especial de protección que consiste en prohibir:

- I. La descarga directa de aguas residuales o la disposición de residuos sólidos en cuevas, cavernas, grutas y cenotes;
- II. El empleo o disposición de agroquímicos o de otras sustancias peligrosas en su superficie;
- III. La realización de actividades altamente contaminantes en su superficie como son las granjas industriales, la minería tóxica u otras;
- IV. Obras y/o actividades que expongan el nivel freático;
- V. El rellenado de cuevas, cavernas, grutas y cenotes;
- VI. La modificación de la geomorfología de cuevas, cavernas, grutas y cenotes y en zonas de litoral, salvo que sea necesario para fines de protección civil, o para evitar daños a la salud pública, a los ecosistemas y a la hidrodinámica del acuífero;
- VII. Obras y/o actividades que pudieran resultar en la intrusión salina, que modifiquen la hidrodinámica y conlleve el aumento de la vulnerabilidad del acuífero ante eventos meteorológicos derivados del cambio climático.

### **13. Plazos.**

Esta iniciativa propone plazos relativamente cortos para la instauración de una nueva institucionalidad del agua, exigiendo además que se realice a través de procesos ampliamente participativos; siendo los siguientes:

- a) A la entrada en vigor de la ley, se declararán nulas toda asignación o concesión de aguas nacionales ubicada en territorios indígenas que haya sido otorgada sin consultar a los pueblos indígenas, y un plazo máximo de un año;
- b) A la entrada en vigor de la ley, las comunidades y pueblos indígenas iniciarán el proceso para organizar las Asambleas Regionales de Pueblos Indígenas;

- c) Un mes para la delimitación de las regiones hidrológicas-administrativas;
- d) 30 días naturales para convocar a elaborar normas oficiales mexicanas en materia de caudal ecológico, de sustancias altamente peligrosas en relación con el agua y las cuencas, así como de calidad del agua para consumo humano;
- e) 60 días para calcular el volumen con que cada sistema estatal, municipal o de la Ciudad de México contará como su asignación prioritaria;
- f) 90 días para poner la información del Registro Público disponible en línea, descargable, mensualmente actualizada, con el registro de concesiones y sus titulares, así como responsables de su otorgamiento;
- g) 18 meses para emitir el reglamento de la ley;
- h) 18 meses para instalar el Consejo nacional y los consejos regionales de cuencas;
- i) 360 días para que los consejos regionales elaboren y aprueben los planes rectores;
- j) 180 días para revisar y modificar la Ley Minera, la Ley de Hidrocarburos y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente;
- k) 6 meses para la revisión de los contratos y tratados internacionales;
- l) 2 años para expedir la Estrategia Nacional de Sustentabilidad, Equidad y Seguridad Hídrica;
- m) 6 meses para elaborar un programa para concesionarios de agua de uso agrícola para la eliminación progresiva de agroquímicos dañinos, acumulables o persistentes y prácticas para la conservación y restauración de la fertilidad natural de los suelos;
- n) Un plazo no mayor de 15 años, para que el usuario industrial cuente con mecanismos de reciclaje internos que permitan lograr el objetivo de cero descargas.

No se está teniendo en cuenta que muchos de estos procesos dependen de actores sociales externos al ámbito del agua, y que pueden ralentizar los tiempos que se han marcado; lo más importante para cumplir con estos plazos es asignar un presupuesto para desahogarlos, que no está mencionado en la iniciativa.

#### **14. Conclusiones sobre la Iniciativa Ciudadana.**

- A. La iniciativa ciudadana presenta una propuesta radical que pretende no dejar ningún tema fuera. Su intención es cambiar la institucionalidad del agua vigente. Para ello, crea una nueva estructura de gestión democrática y ciudadanizada del agua, tal como la llama que, no obstante, es parcial por cuanto no permite que estén todos los intereses y usuarios representados. Ciudadanos son aquellos que han estado excluidos de la gestión del agua por las autoridades, y que son los pueblos indígenas y los ejidatarios, el resto de los actores sociales que tienen intereses también legítimos pero que se sitúan en otras posturas, con otras opiniones, no están considerados para tomar decisiones, es decir, no tienen voz y

voto, son más bien, destinatarios de esta norma y de las decisiones que se tomen en los órganos colegiados deliberativos que crea la ley, que además no fueron consultados para su elaboración. Se pretende que la CONAGUA sea un órgano ejecutor de las decisiones de los Consejos de Aguas y Cuencas, en sus diversas escalas territoriales.

- B. El desarrollo reglamentario del artículo 4° constitucional sobre el derecho humano al agua es extenso, pero va más allá al ampliar la regulación a los artículos 1°, 2°, 4°, 27 y 115, bajo la justificación del derecho humano al agua y los derechos indígenas, lo que es inconstitucional pues va más allá de desarrollar el derecho humano al agua, inclusive el artículo 27 constitucional. Pero no sólo eso, condiciona, limita e incluso suple a la CONAGUA como autoridad a través de los Consejos de Aguas y Cuencas que crea. Esto es, además del desarrollo reglamentario, la inconstitucionalidad por invasión de competencias de la Federación. Para garantizar el derecho humano al agua y un uso sustentable del agua, no es necesario incluir en esta ley otros artículos constitucionales.
- C. Sus argumentos principales son la garantía del derecho humano al agua, así como la defensa y reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y los ejidos. Por ello, aparecen sobrerrepresentados en todos los órganos deliberativos, siempre están presentes aun cuando no estén afectados directamente. Su herramienta principal es la consulta, que aparece bien regulada además de su participación en los órganos colegiados.
- D. El nuevo esquema para el otorgamiento de concesiones es arbitrario, lo justifica en la concentración y acaparamiento que existe del agua en sólo el 2% del total de usuarios, exigiendo ahora que toda la contaminación producida se revierta a su cargo y que cubran los costos de la preservación de los cuerpos de agua y la garantía del DHA. Limita por otro lado, el volumen de agua que les puede ser concesionado.
- E. No aborda el tema de la regulación de los servicios públicos que en el subsector se ha visto como necesaria; se refiere a metodologías tarifarias elaboradas por los Consejos Regionales y los sistemas prioritarios (lo que puede ser inconstitucional), pero no menciona la capacitación, certificación, profesionalización y autonomía que debe existir para los organismos operadores, que no menciona, pues en su lugar habla de Juntas municipales de agua y saneamiento. El retorno a la municipalización de los servicios públicos se ha dado en algunas ciudades (en México y de otros países) donde hubo concesiones de los servicios públicos; en este caso, la prohibición se basa en el supuesto lucro y abuso de los sistemas privados conocidos en México, por lo que la propuesta es la gestión pública, la recuperación en donde existan sistemas privados de la forma más rápida posible y la

democratización de las juntas de agua y saneamiento (lo que puede ser inconstitucional), supervisadas por una contraloría social del agua.

- F. Hay tres temas que hacen poco viable la propuesta: el primero es el costo de la implementación de un esquema como este, que exige ser plenamente participativo; un costo no sólo económico, sino también social, por cuanto la ciudadanización alcanza todos los aspectos de la gestión del agua; el segundo es el tiempo que se requiere para lograr instaurar y poner en funcionamiento un esquema como éste, si se quiere que sea participativo efectivamente; en tercer lugar, la oposición que encontrará en los usuarios del agua, por la afectación a sus intereses, que no participaron de la consulta o la redacción de esta iniciativa.
- G. Su principal debilidad, es el desconocimiento de muchos aspectos técnicos de la gestión del agua, que requieren de plazos más largos de los que prevé, tan solo baste citar la generación de la información sobre acuíferos y sistemas de flujo.
- H. El gran tema que siempre estará rondando a la *Ley General de Aguas* es la inconstitucionalidad si desarrolla otros artículos más allá del 4° e invade competencias de los órdenes de gobierno.
- I. Se pretende cambiar en dos años la gestión que ha prevalecido por más de cien años. Para ello, se requiere de una firme decisión política, que deberá conseguirse, al más alto nivel.
- J. Finalmente, tal como anunció el Presidente de la Comisión de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento de la Cámara de Diputados, tendrá que revisarse junto con otras propuestas para integrar una sola, proceso en el que hay un alto riesgo de desviar o mal interpretar lo que las iniciativas proponen, terminando en una mezcla nada deseable, o en un texto legislativo de difícil implementación.

**B. INICIATIVA QUE EXPIDE LA LEY GENERAL DE AGUAS, ABROGA LA LEY DE AGUAS NACIONALES Y REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, SUSCRITA POR DIPUTADOS INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENO, PUBLICADA EN LA GACETA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS EL 28 DE ABRIL DE 2020.**

Esta iniciativa se presentó el 27 de abril de 2020 en la Cámara de Diputados y, se publicó en la Gaceta Parlamentaria el 28 de abril siguiente. Fue presentada por diversos diputados de la LXIV Legislatura del Grupo Parlamentario de Morena.<sup>124</sup>

### **1. Exposición de Motivos.**

Lo más relevante de la exposición de motivos es lo siguiente:

Indica en su primer párrafo que, la iniciativa corresponde al mandato constitucional, derivado de la adición al Artículo 4º de la Constitución, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012.

En el segundo párrafo de la exposición de motivos, se hace referencia a la Ley General de Aguas, en el sentido de que, con ella se *permitiría garantizar y proteger efectivamente el derecho humano de acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible*. [Énfasis añadido]

En el tercer párrafo de la exposición de motivos, se hace referencia al citado Artículo 4º de la Constitución, en el sentido de que, para garantizar ese derecho por el Estado, se deberá establecer la participación de los tres órdenes de gobierno.

Coincidimos con lo indicado en los tres párrafos anteriores, sin embargo, en la misma exposición de motivos se mezcla de manera confusa, la participación de los tres órdenes de gobierno en relación con el derecho humano al agua potable para *consumo personal y doméstico* (sexto párrafo del Art. 4º Constitucional) con la competencia federal para los demás usos de las aguas nacionales (párrafo quinto y sexto del Art. 27 de la Constitución) que no pueden ser objeto de participación entre los tres órdenes de gobierno porque son exclusivamente federales.

---

<sup>124</sup> Guerra Navarro Laura Mónica, Ambrocio Gachuz José Guadalupe, Barajas Barajas Esteban, Bayardo Cabrera Rosa María, Briceño Zuloaga María Wendy, Cano González Susana, Carranza Aréas Julio, Del Bosque Villareal Diego Eduardo, Del Sol Estrada José Ricardo, Díaz Aguilar Leticia, Díaz García María Elizabeth, Espinoza Segura María Bertha, García Zepeda Julieta, Interian Gallegos Limbert Iván de Jesús, Juan Carlos Irma, Martínez Aguilar Claudia Emeteria, Medel Palma Carmen, Mejía Cruz María Esther, Moreno Gil Mario Ismael, Navarrete Rivera Alma Delia, Orihuela Nava David, Pérez Segura Laura Imelda, Ramos Ruiz Juan Israel, Reyes López Valentín, Rodríguez Arellano Ediltrudis, Rodríguez Ruiz Ana María, Valles Sampedro Lorena Iveth y Zamora Valdez Casimiro.

Gran parte de la exposición de motivos (visible en sus páginas 2 a 11) corresponde a información publicada por la Comisión Nacional del Aguas en la que se describe básicamente la situación hídrica del país.

Bajo el rubro “II. Fundamento Legal” se hace referencia a las siguientes disposiciones constitucionales; Artículo 4º (derecho humano al *acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y asequible*), al Artículo 1º (derechos humanos) y al Artículo 115 (servicios públicos municipales en materia de agua).

Bajo el numeral “III. ¿Por qué es necesaria una Ley General del Aguas? ¿Por qué abrogar la Ley de Aguas Nacionales?” se hace referencia a la Ley de Aguas Nacionales asumiendo incorrectamente que, por el hecho de la Constitución permite el otorgamiento de concesiones de aguas nacionales a los particulares, ello implica que el uso, aprovechamiento o explotación de esas aguas se haga de manera no sustentable y que no se reglamenta en esa Ley lo relativo a la sustentabilidad en materia de agua.

El uso, aprovechamiento o explotación de aguas nacionales de manera no sustentable, como sucede con el uso agrícola del agua y las descargas de aguas residuales de los municipios, no deriva del régimen de concesiones sino de la inaplicación de la ley por parte de las autoridades competentes. Ello de ninguna manera implica que no esté reglamentado lo relativo a la sustentabilidad en materia de agua. Contrario a lo que se afirma, diversas disposiciones jurídicas regulan lo relativo a la sustentabilidad el agua, tales como la Ley de Aguas Nacionales, empezando por su artículo 1 que es del tenor literal siguiente:

*“ARTÍCULO 1. La presente Ley es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales; es de observancia general en todo el territorio nacional, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por **objeto** regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr **su desarrollo integral sustentable**”*

[Énfasis añadido]

Más disposiciones en materia de uso sustentable del agua se encuentran en las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales en materia de derechos y obligaciones de concesionarios y asignatarios,

así como en materia de descargas de aguas residuales. En materia de prevención y control de la contaminación destaca en la Ley de Aguas Nacionales lo siguiente:

Los que exploten, usen o aprovechen aguas nacionales serán responsables en términos de la Ley de Aguas Nacionales de:<sup>125</sup>

- a) Realizar las medidas necesarias para prevenir su contaminación y, en su caso, para reintegrar las aguas referidas en condiciones adecuadas, a fin de permitir su explotación, uso o aprovechamiento posterior; y,*
- b) Mantener el equilibrio de los ecosistemas vitales.*

Conforme a la actual Ley de Aguas Nacionales la Comisión Nacional del Agua tiene a su cargo:<sup>126</sup>

- a) Promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura federal, los sistemas de monitoreo y los servicios necesarios para la preservación, conservación y mejoramiento de la calidad del agua en las cuencas hidrológicas y acuíferos, de acuerdo con las NOMs respectivas y las condiciones particulares de descarga;
- b) Formular y realizar estudios para evaluar la calidad de los cuerpos de aguas nacionales;
- c) Formular programas integrales de protección de los recursos hídricos en cuencas hidrológicas y acuíferos, considerando las relaciones existentes entre los usos del suelo y la cantidad y calidad del agua;
- d) Establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares de descarga que deben satisfacer las aguas residuales, de los distintos usos y usuarios, que se generen en:
  - (i) Bienes y zonas de jurisdicción federal;
  - (ii) Aguas y bienes nacionales;
  - (iii) Cualquier terreno cuando puedan contaminar el subsuelo o los acuíferos; y,

---

<sup>125</sup> Art. 85 de la Ley de Aguas Nacionales.

<sup>126</sup> *Ibíd*em Art. 86.



- (iv) Los demás casos previstos en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y en los reglamentos de la Ley de Aguas Nacionales.
- e) Realizar la inspección y verificación del cumplimiento de las disposiciones de las normas oficiales mexicanas aplicables, para la prevención y conservación de la calidad de las aguas nacionales y bienes señalados en la Ley de Aguas Nacionales;
- f) Autorizar en su caso, el vertido de aguas residuales en el mar, y en coordinación con la Secretaría de Marina cuando provengan de fuentes móviles o plataformas fijas.

A este respecto, el 17 de enero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Vertimientos en las Zonas Marinas Mexicanas, la cual establece que la autoridad en materia de vertimientos es la Secretaría de Marina y, que corresponde a ésta el control y la prevención de la contaminación o alteración del mar por vertimientos de desechos y otras materias en las zonas marinas mexicanas. De esta manera, corresponde a la Secretaría de Marina (y no a la CONAGUA) la responsabilidad de aplicar las disposiciones contenidas en el Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, 1972 (Protocolo de Londres).<sup>127</sup>

- g) Vigilar, en coordinación con las demás autoridades competentes, que el agua suministrada para consumo humano cumpla con las NOMs correspondientes;
- h) Vigilar, en coordinación con las demás autoridades competentes, que se cumplan las normas de calidad del agua en el uso de las aguas residuales;
- i) Promover o realizar las medidas necesarias para evitar que basura, desechos, materiales y sustancias tóxicas, así como lodos producto de los tratamientos de aguas residuales, de la potabilización del agua y del desazolve de los sistemas de alcantarillado urbano o municipal contaminen las aguas superficiales o del subsuelo y los bienes que señala el artículo 113 de la Ley de Aguas Nacionales;
- j) Instrumentar en el ámbito de su competencia un mecanismo de respuesta rápido, oportuno y eficiente, ante una emergencia hidroecológica o una contingencia ambiental, que se presente en los cuerpos de agua o bienes nacionales a su cargo;

---

<sup>127</sup> SECRETARÍA DE MARINA, Protección al Medio Ambiente Marino. Vertimientos Autorizados de Derechos Marinos. *Vertimientos de Derechos*. <https://digaohm.semar.gob.mx/promam/vertimientos.html>

- k) Atender las alteraciones al ambiente por el uso del agua, y establecer a nivel de cuenca hidrológica o región hidrológica las acciones necesarias para preservar los recursos hídricos y, en su caso, contribuir a prevenir y remediar los efectos adversos a la salud y al ambiente, en coordinación con la Secretaría de Salud y la SEMARNAT en el ámbito de sus respectivas competencias;
- l) Ejercer las atribuciones que corresponden a la Federación en materia de prevención y control de la contaminación del agua y de su fiscalización y sanción, en términos de la Ley de Aguas Nacionales;
- m) Realizar:
  - (i) El monitoreo sistemático y permanente de la calidad del agua, y mantener actualizado el Sistema de Información de Calidad del Agua a nivel nacional, coordinado con el Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del Agua en términos de la Ley de Agua Nacionales;
  - (ii) El inventario nacional de plantas de tratamiento de aguas residuales; y,
  - (iii) El inventario nacional de descargas de aguas residuales; y,
- n) Otorgar apoyo a la PROFEPA cuando así lo solicite, conforme a sus competencias, sujeto a la disponibilidad de recursos.

Para la preservación de los humedales que se vean afectados por los regímenes de flujo de aguas nacionales, la CONAGUA tiene actualmente las siguientes atribuciones:<sup>128</sup>

- a) Delimitar y llevar el inventario de los humedales en bienes nacionales o de aquellos inundados por aguas nacionales;
- b) Promover en los términos de la Ley de Aguas Nacionales y sus reglamentos, las reservas de aguas nacionales o la reserva ecológica conforme a la ley de la materia, para la preservación de los humedales;

---

<sup>128</sup> Art. 86 BIS 1. Ley de Aguas Nacionales.

- c) Proponer las NOMs para preservar, proteger y, en su caso, restaurar los humedales, las aguas nacionales que los alimenten, y los ecosistemas acuáticos e hidrológicos que forman parte de los mismos;
- d) Promover y, en su caso, realizar las acciones y medidas necesarias para rehabilitar o restaurar los humedales, así como para fijar un entorno natural o perímetro de protección de la zona húmeda, a efecto de preservar sus condiciones hidrológicas y el ecosistema; y,
- e) Otorgar permisos para desecar terrenos en humedales cuando se trate de aguas y bienes nacionales a su cargo, con fines de protección o para prevenir daños a la salud pública, cuando no competan a otra dependencia.

También hay disposiciones en materia de uso sustentable en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente<sup>129</sup> (“LGEEPA”), que es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones tienen por objeto propiciar el **desarrollo sustentable**<sup>130</sup> y establecer las bases para:<sup>131</sup>

*“...e) El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;*

*f) La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo...”*

[Énfasis añadido]

---

<sup>129</sup> Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 28 de enero de 1988. Última reforma publicada en dicho Diario el 5 de junio de 2018.

<sup>130</sup> Para efectos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, “desarrollo sustentable” es el proceso evaluable mediante criterios e indicadores del carácter ambiental, económico y social que tiende a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, que se funda en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento de recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. *Ibíd.* Art. 3º fracción XI.

<sup>131</sup> *Ibíd.* Art. 1º.

Dentro del Título Tercero de la LGEEPA, intitulado *aprovechamiento sustentable de los elementos naturales*, se incluye un capítulo sobre *aprovechamiento sustentable del agua y los ecosistemas acuáticos*.<sup>132</sup> Dentro del *Título Cuarto.- Protección al Ambiente*, de la LGEEPA, se incluye un capítulo sobre **prevención y control de la contaminación del agua y de los ecosistemas acuáticos**.<sup>133</sup>

A mayor abundamiento, también hay disposiciones en materia de uso sustentable de las aguas nacionales en la Ley Federal del Mar,<sup>134</sup> en la Ley de Vertimientos en las Zonas Marinas Mexicanas,<sup>135</sup> así como en diversos instrumentos internacionales firmados y ratificados por México, tales como los siguientes:

En materia de agua destacan los siguientes tratados multilaterales:

#### **En materia de Contaminación del Mar.**

- a) Convención Internacional para la Prevención de la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos (mayo, 1954)<sup>136</sup> y su modificación (1969).<sup>137</sup>
- b) Convenio Internacional relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que Causen una Contaminación por Hidrocarburos (1969).<sup>138</sup>

---

<sup>132</sup> *Ibidem* Arts. 88 a 97.

<sup>133</sup> *Ibidem* Arts. 117 a 133.

<sup>134</sup> Ley Federal del Mar, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1986. Fe de erratas publicada en dicho Diario el 9 de enero de 1986.

<sup>135</sup> Ley de Vertimientos en Zonas Marinas Mexicanas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de enero de 2014. Última reforma publicada en dicho Diario el 13 de abril de 2020.

<sup>136</sup> Convención Internacional para la Prevención de la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos; abierta a la firma en Londres, el 12 de mayo de 1954; suscrita por los Estados Unidos Mexicanos el 10 de agosto de 1954; aprobada por el Senado, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1951; el depósito del instrumento de aceptación se efectuó el 10 de mayo de 1956; publicada en el Diario Oficial de la Federación del 20 de julio de 1956 (fe de erratas publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de octubre de 1956); CTS T. XIII, p. 369.

<sup>137</sup> Modificaciones del Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos, 1954 y sus Anexos; lugar y fecha de adopción: Londres, Gran Bretaña, 21 de octubre de 1969; Aceptación de México: 31 de enero de 1977; entrada en vigor general: 20 de enero de 1978; entrada en vigor para México: 20 de enero de 1978; publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de marzo de 1977; Secretaría de Relaciones Exteriores; México: Relación de Tratados en Vigor; México, Diciembre 1991, p. 113.

<sup>138</sup> Convenio Internacional relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Accidentes que Causen una Contaminación por Hidrocarburos; lugar y fecha de adopción: Bruselas, Bélgica, 29 de noviembre de 1969; adhesión de México: 8 de abril de 1976; entrada en vigor general: 6 de mayo de 1975; entrada en vigor para México: 7 de julio

- c) Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias (1972) y,<sup>139</sup> su Protocolo de 1996.<sup>140</sup>
  
- d) Protocolo relativo a la intervención en Alta Mar en Casos de Contaminación por Sustancias Distintas de los Hidrocarburos (1973).<sup>141</sup>
  
- e) Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques (1973)<sup>142</sup> su Protocolo (1978),<sup>143</sup> [conocido también como MARPOL 73/78] así como sus enmiendas (1984, 1985, 1987, 1989, 1990, 1991 y 1992).<sup>144</sup>

---

de 1976; publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de mayo de 1976; Secretaría de Relaciones Exteriores; México: Relación de Tratados en Vigor; México, Diciembre 1991, p. 113.

<sup>139</sup> Convenio sobre la Prevención de la Contaminación del Mar por Vertimiento de Desechos y Otras Materias; lugar y fecha de adopción: México, Londres, Moscú y Washington, 29 de diciembre de 1972; ratificación de México: 7 de abril de 1975; entrada en vigor general: 30 de agosto de 1975; entrada en vigor para México: 30 de agosto de 1975; publicado en el Diario Oficial de la Federación de 16 de julio de 1975; C.T.S., T. XX, p. 289. Secretaría de Relaciones Exteriores; México: Relación de Tratados en Vigor; México, diciembre 1991, p. 117.

<sup>140</sup> Decreto por el que se aprueba el Protocolo de 1996 relativo al Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, 1972, adoptado en la ciudad de Londres, el siete de noviembre de mil novecientos noventa y seis; publicado en el Diario Oficial de la Federación del 18 de enero de 2006.

<sup>141</sup> Protocolo relativo a la Intervención en Alta Mar en Casos de Contaminación por Sustancias Distintas de los Hidrocarburos, 1973; lugar y fecha de adopción: Londres, Gran Bretaña, 2 de noviembre de 1973; Adhesión de México: 11 de abril de 1980; entrada en vigor general: 30 de marzo de 1983; entrada en vigor para México: 30 de marzo de 1983; publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de mayo de 1980 (fe de erratas publicada en el Diario Oficial de la Federación de 1 de agosto de 1980); C.T.S. T. XX, p. 495; U.N.T.S. No. 14670. Secretaría de Relaciones Exteriores; México: Relación de Tratados en Vigor; México, Diciembre 1991, p. 117.

<sup>142</sup> Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, 1973; lugar y fecha de adopción: Londres, Gran Bretaña, 2 de noviembre de 1973; publicado en el Diario Oficial de la Federación de 8 de julio de 1992.

<sup>143</sup> Protocolo de 1978 relativo al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques, 1973; lugar y fecha de adopción: Londres, Gran Bretaña, 17 de febrero de 1978; publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de julio de 1992.

<sup>144</sup> Enmiendas de 1984, 1985, 1987, 1989, 1990, 1991 y 1992 relativas al Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques 1973 y su Protocolo 1978; publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 26 de octubre de 1993.

- f) Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos (1971)<sup>145</sup> y sus Protocolos de 1984<sup>146</sup> y 1992<sup>147</sup> que lo enmiendan.
  
- g) Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos (1969)<sup>148</sup> y su Protocolo (1976)<sup>149</sup>, así como el Protocolo de 1984 que enmienda a dicho Convenio<sup>150</sup> y el Protocolo de 1992 que también lo enmienda.<sup>151</sup>
  
- h) Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (1982).<sup>152</sup>
  
- i) Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos (1990).<sup>153</sup>

---

<sup>145</sup> Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos; lugar y fecha de adopción: Bruselas, Bélgica, 18 de diciembre de 1971; publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de agosto de 1994.

<sup>146</sup> Protocolo de 1984 que enmienda el Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Debidos a Contaminación por Hidrocarburos, 1971; lugar y fecha de adopción: Londres, Gran Bretaña, 25 de mayo de 1984; publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de febrero de 1995.

<sup>147</sup> Protocolo de 1992 que enmienda el Convenio Internacional sobre la Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Debidos a Contaminación por Hidrocarburos, 1971; lugar y fecha de adopción: Londres, Gran Bretaña, 27 de noviembre de 1992; publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de febrero de 1995.

<sup>148</sup> Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos; lugar y fecha de adopción: Bruselas, Bélgica, 29 de noviembre de 1969; publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de agosto de 1994.

<sup>149</sup> Protocolo correspondiente al Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil por Daños Causados por la Contaminación de las Aguas del Mar por Hidrocarburos, 1969; lugar y fecha de adopción: Londres, Gran Bretaña, 19 de noviembre de 1976; publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de agosto de 1994.

<sup>150</sup> Protocolo de 1984 que enmienda el Convenio Internacional sobre responsabilidad Civil Nacida de Daños Debidos a Contaminación por Hidrocarburos, 1969; lugar y fecha de adopción: Londres, Gran Bretaña, 25 de mayo de 1984; publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de febrero de 1995.

<sup>151</sup> Protocolo de 1992 que enmienda el Convenio Internacional sobre Responsabilidad Civil Nacida de Daños Debidos a Contaminación por Hidrocarburos, 1969; publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de febrero de 1995.

<sup>152</sup> Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar; Firma México: 10 de diciembre de 1982; Aprobación Senado: 29 de diciembre de 1982; Publicación de la Aprobación el Diario Oficial de la Federación: 18 de febrero de 1983; Vinculación de México: 18 de marzo de 1983 Ratificación; Entrada en vigor internacional: 16 de noviembre de 1994; Entrada en vigor para México: 16 de noviembre de 1994; Publicación de la promulgación en el Diario Oficial de la Federación: 1 de junio de 1983.

<sup>153</sup> Convenio Internacional sobre Cooperación, Preparación y Lucha contra la Contaminación por Hidrocarburos, 1990; lugar y fecha de adopción: Londres, Gran Bretaña, 30 de noviembre de 1990; publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de febrero de 1995.

Tratados Bilaterales (destacan):

a) En materia de Contaminación del Mar:

Acuerdo de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre la Contaminación del Medio Marino por Derrames de Hidrocarburos y Otras Sustancias Nocivas (1980)<sup>154</sup> así como sus modificaciones de 1980<sup>155</sup> y 1990.<sup>156</sup>

b) En materia de Contaminación en la Zona Fronteriza:

(i) Convenio sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza (1983),<sup>157</sup> también conocido como “Convenio de La Paz”.

- ANEXO I.- Acuerdo de Cooperación para la Solución de los Problemas de Saneamiento en San Diego, California/Tijuana, Baja California (1985).<sup>158</sup>

(ii) Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América del Norte (1993).<sup>159</sup>

---

<sup>154</sup> Acuerdo de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre la Contaminación del Medio Marino por Derrames de Hidrocarburos y Otras Sustancias Nocivas; lugar y fecha de firma: México, D.F., 24 de julio de 1980; entrada en vigor: 30 de marzo de 1981; publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de mayo de 1981 (fe de erratas publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de agosto de 1981); aprobado por el Senado el 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 9 de enero de 1981; C.T.S. T. XXIII, p. 625.

<sup>155</sup> Por canje de notas de 17 de octubre y 18 de noviembre de 1980, se adicionó el Anexo VI, con la inclusión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la lista de las Dependencias Auxiliares por parte de los Estados Unidos Mexicanos.

<sup>156</sup> Acuerdo entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América que modifica el Acuerdo de Cooperación entre los dos gobiernos sobre la Contaminación del Medio Marino por Derrames de Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas; celebrado por canje de notas, fechadas en la Ciudad de México el 6 de diciembre de 1988 y el 20 de marzo de 1989; publicado en el Diario Oficial de la Federación de 25 de enero de 1991.

<sup>157</sup> Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza; lugar y fecha de firma: La Paz, B.C.S., 14 de agosto de 1983; aprobado por el Senado el 29 de noviembre de 1983, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de enero de 1984; el canje de las notificaciones previsto en el Artículo 19 se efectuó en Washington, D.C., E.U.A., el 25 de enero y el 16 de febrero de 1984; entrada en vigor: 16 de febrero de 1984; publicado en el Diario Oficial de la Federación de 22 de marzo de 1984; C.T.S. T. XXV, p. 125; U.N.T.S. 22805.

<sup>158</sup> Acuerdo de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América para la solución de los Problemas de Saneamiento en San Diego, California/Tijuana, Baja California; lugar y fecha de firma: San Diego, California, 18 de julio de 1985; entrada en vigor: 18 de julio de 1985; no se publicó en el Diario Oficial de la Federación; C.T.S. T. XXVI, p. 355; UNTS 22805.

<sup>159</sup> Acuerdo entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre el establecimiento de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza y el Banco de Desarrollo de América



a) En materia de distribución de aguas internacionales.

Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América (1944).<sup>160</sup>

Por todo lo anterior, es claro que, el régimen de concesiones no impide que haya regulación en materia de uso sustentable del agua. El problema es la inaplicación de la ley por parte de las autoridades competentes.

## 2. Objeto de la Ley.

El Artículo 1 de la iniciativa en comento es del tenor literal siguiente:

*“Artículo 1.- La presente Ley es reglamentaria de los artículos 1º; 2o, apartado A, fracciones V y VI; 4o, párrafos quinto y sexto; 27, párrafos primero, tercero, cuarto, quinto, sexto, décimo en sus fracciones I y VII; y 115, fracción III, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto establecer la coordinación y participación de la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México, los municipios y demarcaciones territoriales, los pueblos y comunidades indígenas y todas las personas, para respetar, proteger y garantizar los derechos humanos asociados al agua en forma suficiente, salubre, aceptable, asequible y equitativa, mediante la protección del derecho a un medio ambiente sano asociado con la administración y gestión integrada de los recursos hídricos. Asimismo, regula el uso y aprovechamiento equitativo de las aguas propiedad de la Nación dentro de los límites del territorio nacional, así como la gestión de riesgos asociados con el agua, con el fin de asegurar un desarrollo integral y sustentable.*

*Sus disposiciones son de orden público, observancia obligatoria e interés social”*

[Énfasis añadido]

---

del Norte; lugar y fecha de firma: Ciudades de México y Washington, D.C., el 16 y 18 de noviembre de 1993; entrada en vigor: 1 de enero de 1994; publicado en el Diario Oficial de la Federación del 27 de diciembre de 1993.

<sup>160</sup> Firmado el 3 de febrero de 1944 en la Ciudad de Washington, EU.A. ENRIQUEZ, Ernesto, *El tratado entre México y los Estados Unidos de América sobre Ríos Internacionales: una lucha nacional de noventa años*. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1975. Segunda Edición 2003, Comisión Nacional del Agua. México.

En ese Artículo 1 se establece que, la *Ley General de Aguas* es reglamentaria de diversas disposiciones constitucionales, tales como el Artículo 115, fracción III, inciso a) de la Constitución, lo cual es contrario al texto constitucional. En efecto, dicha disposición constitucional establece la competencia municipal en relación con las funciones y servicios públicos del agua en los siguientes términos:

“...*Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*

*b) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales...”*

Consecuentemente, la Federación no puede regular esos servicios que corresponden exclusivamente a los municipios, conforme al citado Artículo 115. La Federación no debe invadir la competencia municipal.

El citado Artículo 1 de la iniciativa de *Ley General de Aguas* en comento, también pretende regular, entre otros, el Artículo 4° (sexto párrafo) y el Artículo 27 (párrafo quinto y sexto) ambos de la Constitución. Si bien es cierto que la Federación puede legislar sobre ambas disposiciones constitucionales, también es cierto que, la Constitución establece un régimen de competencias en las que claramente puede distinguirse entre las competencias concurrentes para los tres órdenes de gobierno (como las del Artículo 73, fracciones XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-L, XXIX-N, XXIX-Ñ, XXIX-P, XXIX-T, XXIX-V, XXIX-W, XXIX-X, XXIX-Z, de la Constitución) y las competencias federales, exclusivas de la Federación (como los párrafos quinto y sexto del Artículo 27 de la Constitución). Consecuentemente, en una ley general que regula el derecho humano al *acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y asequible*, así como la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, no puede mezclarse con las competencias exclusivamente federales (como los párrafo quinto y sexto del Artículo 27 de la Constitución) porque dicha competencia federal no es objeto de participación entre los tres órdenes de gobierno y, por otro lado, una ley inferior a la constitución no debe contravenirla. A este respecto se abunda en el numeral I.C.1. de este documento.

El Artículo Tercero Transitorio del decreto que adicionó el sexto párrafo del Art. 4° de la Constitución, para reconocer expresamente el derecho humano *al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y*

*asequible*, así como la participación entre participación de la Federación, las entidades federativas y lo municipios, impone la obligación constitucional al Congreso de la Unión de emitir una *Ley General de Aguas*. Como antes se indicó, en principio, una *Ley General* distribuye competencias concurrentes, sin embargo, en la práctica, en el sistema jurídico mexicano, hay leyes generales que no distribuyen competencias entre los tres niveles de gobierno, como es el caso de la Ley General de Sociedades Mercantiles y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, por ello, cabe preguntarse ¿cuál fue la intención del legislador a ese respecto?

Por lo señalado en el párrafo anterior y, a la luz de la práctica en el sistema jurídico mexicano, no es posible dar respuesta a la pregunta formulada en ese párrafo en virtud de que el texto de ese Art. Tercero Transitorio no alcanza para ello. Esa situación nos obliga a revisar el texto del sexto párrafo del Art. 4º de la Constitución en el que no se establece expresamente que el Congreso tiene facultades para distribuir competencias entre los tres niveles de gobierno como sí sucede en el artículo 73 de la Constitución. El sexto párrafo del Art. 4º de la Constitución establece:

*“...El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, **estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía** para la consecución de dichos fines”*

[Énfasis añadido]

Téngase en cuenta que dicha disposición constitucional indica que, la ley (*Ley General de Aguas*) establecerá la participación de la Federación, entidades federativas, municipios **y ciudadanía** para los fines indicados (derecho humano al agua potable para consumo personal y doméstico), por lo que no podría decirse que se establece una competencia concurrente entre los tres órdenes de gobierno y *la ciudadanía*, ya que ésta última no es autoridad ni orden de gobierno. Entonces, dicha disposición constitucional solo tendría sentido si se interpreta en su sentido literal, es decir, que la *Ley General de Aguas* establecerá la *participación* (no competencia concurrente) de los tres niveles de gobierno **y la ciudadanía** para la consecución de los fines del derecho humano al agua potable para consumo personal y doméstico.

Suponiendo sin conceder que, dicha participación se considerara como competencia concurrente, a pesar de que incluye a la ciudadanía, entonces no habría la menor duda de que el alcance de esa competencia concurrente se limitaría al derecho humano *al acceso, disposición y saneamiento de*

*agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y asequible, y no a los otros usos del agua ni a otros derechos humanos en virtud de la que la competencia exclusivamente federal de los párrafos quinto y sexto del Art. 27 de la Constitución no fue modificada de manera alguna.*

El Artículo 2 de la iniciativa en comento establece que *Ley General de Aguas* es aplicable a todas las aguas comprendidas dentro del territorio nacional, ***aun cuando no sean de propiedad nacional.*** Esta disposición claramente contraviene el régimen de competencia que establece la Constitución, particularmente el Artículo 27 que expresamente establece cuales son las aguas propiedad de la Nación que son de competencia federal y cuáles son las aguas de competencia estatal, en los siguientes términos (a este respecto se abunda en el numeral I.C.1. de este documento):

“Artículo 27....

*...**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...”*

[Énfasis añadido]

### **3. Generalidades.**

En el artículo 3 de la iniciativa en comento establece varios principios para regir la actividad de los poderes públicos y los particulares en materia de aguas y cuencas. En su fracción I se indica como uno de esos principios el relativo al *Acceso a la justicia y reparación del daño*, en los siguientes términos:

*“Acceso a la justicia y reparación del daño: Implica la garantía de los derechos humanos asociados al agua cuando sean violados por las autoridades o por los particulares, a través de un recurso administrativo o judicial pronto, **gratuito**, expedito y efectivo para lograr la restitución en el ejercicio de los derechos violados, la reparación del daño y la garantía de no reparación”*

[Énfasis añadido]

En principio estamos de acuerdo con ese principio, sin embargo, la iniciativa no aclara como será esa gratuidad, ¿el Estado Mexicano asumirá el costo de la defensoría? ¿Lo hará a través de servicios públicos de defensoría de derechos humanos solo en materia hídrica o en materia de derechos humanos en general?

Consideramos que podría ser conveniente la creación de una Procuraduría de la Defensa de los Derechos Humanos (todos y no solo en materia hídrica) lo cual no sería materia de la *Ley General de Aguas*. También sugerimos que, esa defensoría gratuita sea solamente para grupos vulnerables que no tiene acceso a la justicia.

La iniciativa en comento no adiciona ni propone medio de defensa alguno, adicional a los ya existentes.

#### **4. Autoridades.**

El Artículo 7 de la iniciativa en comento establece una lista de autoridades para efectos de esa ley, en la que se incluye la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa especializada en materia hídrica. A este respecto los tribunales no son autoridades administrativas del agua.

#### **5. Asignaciones.**

En general la iniciativa se refiere a las concesiones y permisos, pero no a las *asignaciones* que son uno de los aspectos más importantes para que los municipios pueden cumplir con los servicios municipales en materia de agua, particularmente para consumo personal y doméstico.

#### **6. Recursos Hídricos**

En el Artículo 11 de la iniciativa en comento, se incluyen aguas que no corresponden a las referidas en el artículo quinto y sexto del Art. 27 de la Constitución, por tanto, la iniciativa a ese respecto va más allá de lo establecido en la Constitución al incluir aguas pluviales, nubes, neblina y vapor de agua.

#### **7. Informes semestrales la Cámara de Diputados sobre los títulos de concesión.**

En el Art. 42 de la iniciativa en comento, se pretende obligar a la CONAGUA a informar semestralmente a la Cámara Diputados del Congreso de la Unión, sobre los títulos de concesión sin incluir las asignaciones que están directamente vinculadas con el derecho humano al agua potable. Las concesiones y asignaciones se inscriben en el Registro Público de Derecho de Agua (REPDA). Dicho registro es público y cualquier persona puede consultarlo. Consideramos que ese informe a la Cámara de Diputados no tiene ninguna razón de ser si la información sobre

concesiones es pública. Por otro lado, consideramos que involucrar a la Cámara de diputados politizaría el otorgamiento de concesiones, cuyo procedimiento debería sujetarse a lo que establece la ley y no a presiones políticas.

#### **8. Sala Especializada en Materia Hídrica en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.**

En los artículos 436 a 440 de la iniciativa en comento se incluyen disposiciones que tienen que ver con la creación de una Sala Especializada en Materia Hídrica en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa para el desahogo del juicio contencioso administrativo federal. Consideramos que no corresponde a la *Ley General de Aguas* regular ese juicio ni el establecimiento de salas especializadas, lo cual debe regularse en las leyes aplicables tales como la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

#### **9. Conclusiones sobre la iniciativa de integrantes del Grupo Parlamentario de MORENA.**

- A. La *Ley General de Aguas* no puede exceder el desarrollo reglamentario mandatado. Debe ceñirse a las normas básicas e indispensables para garantizar el cumplimiento del derecho humano al agua potable *para consumo personal y doméstico*, dejando a un posterior reglamento establecer su desarrollo.
- B. Su planteamiento parte equivocadamente de que, para garantizar ese derecho humano se requiere modificar la actual gestión y administración de las aguas nacionales en todos los usos del agua y diversos derechos humanos, además del referido en el párrafo sexto del Art. 4º de la Constitución; de ahí que, según esa iniciativa, tenga que sustituirse la Ley de Aguas Nacionales, pues, según algunas opiniones que apoyan dicha iniciativa, es preferible una sola ley, a que coexista una sobre el derecho humano al agua potable *para consumo personal y doméstico*, junto con la Ley de Aguas Nacionales. Contrario a esa opinión, en este documento se explica el problema de anticonstitucionalidad que genera la iniciativa en comento.
- C. La solución que se propone para evitar el problema de anticonstitucionalidad y para la eficacia del derecho humano al agua potable y al saneamiento, es que se expida una *Ley General de Aguas*, que regule exclusivamente el derecho humano al acceso,



disposición y saneamiento de **agua para consumo personal y doméstico** en forma suficiente, saludable y asequible, sin incluir los demás usos del agua, que son de competencia federal (no concurrente) regulados por la Ley de Aguas Nacionales, misma que se podría subsistir como está, o que se podría también reformar o ser abrogada por otra ley de competencia federal y no de competencia concurrente, para no violentar el Estado de Derecho Constitucional en materia hídrica en nuestro país.

- D. Lo referido en el párrafo B anterior no significa que la *Ley General de Aguas* opere como “LA LEY” que resolverá toda la problemática asociada al agua que, en este caso debe estar acotada al derecho humano al agua potable **para consumo personal y doméstico**, por disposición expresa del sexto párrafo del Art. 4º de la Constitución. Para una buena técnica jurídica legislativa sería mejor remitir a los cuerpos normativos específicos (ambiental, por ejemplo) para que se modifiquen vía esa ley lo conducente. En este caso, la iniciativa pretende abarcar todos los supuestos al más mínimo detalle, lo que se contrapone con la esencia de una Ley General, cuyas características son: (i) ser una ley de mínimos básicos; y, (ii) establecer la participación de los tres niveles de gobierno y la ciudadanía. En este caso, la iniciativa propone una ley de 463 artículos y 36 transitorios, más algunas modificaciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.
- E. El desarrollo reglamentario debe realizar dentro del marco constitucional, sin invadir la competencia atribuida en exclusividad a otros órdenes de gobierno, con especial cuidado al artículo 115 constitucional. Esto no significa que no pueda referirse a otros artículos que son necesarios para el entendimiento y cumplimiento del derecho humano al agua, pero no debe funcionar como el cajón de sastre para resolver todo. NO puede desarrollar más derechos humanos referidos en la iniciativa como “*derechos humanos asociados al agua*”, porque no son parte de su contenido según dispone la Observación General No. 15 sobre el derecho humano al agua del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, de la que derivó el concepto de derecho humano al agua **para consumo personal y doméstico**, reconocido en el sexto párrafo del Art. 4º de la Constitución.
- F. Así, además de ser una iniciativa muy extensa, no hay un orden en la estructura de la ley, pues va mezclando capítulos del derecho humano al agua **para consumo personal y doméstico**, de la gestión del agua para otros usos, de la calidad del agua, del régimen de concesiones, de los servicios públicos y es repetitiva en numerosos apartados sobre un mismo tema.

- G. La Iniciativa hace una ampliación de su objeto para referirse no solo al derecho humano al agua potable para consumo personal y doméstico, sino que también se refiere a la protección de otros derechos humanos, y bajo el concepto de “*derechos humanos asociados al agua*” incluye los derechos a la información, a la participación, al medio ambiente, y propiamente de acceso, disposición y saneamiento de agua, pero olvida otros que en la exposición de motivos señaló como del derecho a la alimentación y el derecho a la salud, que están más ligados con el agua que los que desarrolla. No es clara la razón que justifica el olvido de estos dos últimos y que se prefiera desarrollar los primeros. Por todo lo expuesto en este documento, consideramos que, lo jurídicamente correcto es que la *Ley General de Aguas* se limite a regular el derecho humano al agua potable **para consumo personal y doméstico**, sin incluir la regulación de otros derechos humanos ni otros usos del agua por el problema de anticonstitucionalidad que generaría, como se acredita en este documento, y que aparece resumido en las CONCLUSIONES.
- H. La iniciativa retoma varias propuestas de la iniciativa del colectivo “*Agua para todos*” que incorpora sin grandes modificaciones, así como el padrón de aprovechamiento sustentable, el dictamen socio-hídrico, la creación de contralorías sociales, la participación ciudadana en la prestación de servicios públicos, la creación de Consejos locales, regionales y nacional de cuencas, el reconocimiento de los sistemas comunitarios de prestación de servicios, mayores atribuciones al IMTA o las restricciones al ejercicio de autoridad de la Conagua.
- I. Destaca en la iniciativa la intención por “*la ciudadanización del agua*” que, sin expresarlo, realiza a lo largo de la ley, principalmente a través de los Consejos regionales de cuenca, a los que atribuye competencias tanto como a la CONAGUA y que ejercen **funciones de autoridad**. En esa ciudadanización se propone la creación de contralorías sociales (quizá no tan fuertes como las de la iniciativa de “agua para todos”), la democratización de las juntas municipales y comunitarias de agua, y la atribución de funciones de autoridad a los órganos colegiados de cuenca. La pregunta que surge es ¿tendrán la capacidad y conocimiento para ejercerlas? La experiencia de los actuales Consejos de Cuenca muestra lo contrario. Es verdad que éstos, tal como están, no funcionan adecuadamente y que hay que revisar su estructura y funcionamiento, pero ir al extremo, considerando que ahora, por esta iniciativa, funcionarían porque tienen mayor presencia ciudadana no es realista. Un factor decisivo ha sido el financiamiento de sus reuniones y operatividad, situación a la que se enfrentarían también los Consejos Regionales de Cuenca propuestos. La experiencia muestra que entre más y más órganos colegiados se creen están

destinados a, por lo menos, enfrentar dificultades para su creación y funcionamiento.

- J. Asimismo, se otorgan atribuciones al IMTA que hasta revierte la relación con la CONAGUA que, de ser el brazo técnico de apoyo e investigación, pareciera ser en la iniciativa el censor y revisor de sus decisiones. Esto merma la autoridad y rectoría de la que es, según la Constitución, la autoridad del agua en representación del Ejecutivo Federal.
- K. Para el cumplimiento del derecho humano al agua potable *para consumo personal y doméstico*, describe su contenido (calidad, cantidad, asequibilidad, participación, información), prevé la protección a grupos vulnerables y la atención de necesidades específicas (como de escuelas y de zonas rurales) y establece la coordinación para su cumplimiento. La redacción que tienen muchos artículos dificulta saber, con certeza, que le corresponde a cada autoridad, que es lo que debería definir la iniciativa.
- L. La inclusión de un marco jurídico para la prestación de los servicios públicos inicia con la repetición de lo que establece ya el artículo 115 constitucional, y establece un órgano regulador estatal con funciones que pueden precisarse mejor. En la configuración de la prestación de los servicios participa también el Consejo Regional de Cuencas, y se permite la participación particular o comunitaria.
- M. Para los sistemas comunitarios, o para las autoridades indígenas se establecen obligaciones, tratándolos como prestadores del servicio público, que difícilmente podrán desempeñar, si no es con colaboración municipal o estatal.
- N. La dispersión y excesivo detalle con que está redactada la iniciativa, dificulta su lectura y comprensión de los alcances de cada tema. El querer incluir todo lo que se dijo en los Foros no es la mejor solución pues pareciera que se incluyó todo lo que se dijo en éstos, sin discriminar lo pertinente de lo que no añade más a lo que ya disponen otras leyes.
- O. Para el tema de prestación de los servicios públicos se requiere tener claro cuál es el esquema que se propone a mediano y largo plazo, para que no se lea como un añadido de propuestas. Es decir, ¿qué se pretende con la inclusión de los sistemas comunitarios?, por poner un ejemplo; no sólo es su reconocimiento, sino que, para alcanzar la cobertura universal, son necesarios, en ese sentido, su empoderamiento,

su capacitación, su colaboración. No funcionarán sin la colaboración de autoridades y eso, no aparece en la ley.

- P. La creación de órganos reguladores tampoco resuelve por sí solo el tema, baste mencionar el que existe en el estado de México no funciona como tal, y en donde las tarifas, por tomar una función crucial para provocar cambios en la sostenibilidad, sigue sujeta a los vaivenes políticos. Es decir, no se han comprendido los alcances de los cambios requeridos. No es por ley que se resuelven los problemas, sino que está en otros ámbitos provocar los cambios.
- Q. Por cuanto hace a la redacción y estructura de la ley es necesaria una revisión de síntesis para dejar sólo lo indispensable para una buena gestión del agua que permita garantizar el derecho humano al agua *para consumo personal y doméstico*, eliminar lo repetitivo y lo que corresponde a otras leyes, sin incluir la regulación de usos del agua, ni otros derechos humanos cuya regulación corresponde a otras leyes (como en materia ambiental), por el problema de anticonstitucionalidad que genera y que se aborda en este documento.
- R. Conclusiones sobre el tema de anticonstitucionalidad en general de la iniciativa se indican en el siguiente rubro de CONCLUSIONES.

## VI. CONCLUSIONES.

- E. Ambas iniciativas pretenden ser reglamentarias del Art. 115 de la Constitución, sin embargo, la Federación no puede regular los servicios que, en materia de agua, corresponden exclusivamente a los municipios, conforme al citado Artículo 115. La Federación no debe invadir la competencia municipal. Las dos iniciativas invaden la competencia municipal establecida en esa disposición constitucional.
- F. Ambas iniciativas también pretenden regular, entre otros, el Artículo 4º (sexto párrafo) y el Artículo 27 (párrafo quinto y sexto) ambos de la Constitución, así como todas las aguas y todos los usos, no solamente el uso *para consumo personal y doméstico*.
- G. Si bien es cierto que la Federación puede legislar sobre ambas disposiciones constitucionales, también es cierto que, la Constitución establece un régimen de competencias en las que claramente puede distinguirse entre las competencias concurrentes para los tres órdenes de gobierno (como las del Artículo 73, fracciones

XXIX-C, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-L, XXIX-N, XXIX-Ñ, XXIX-P, XXIX-T, XXIX-V, XXIX-W, XXIX-X, XXIX-Z, de la Constitución) y las competencias federales exclusivas de la Federación (como los párrafos quinto y sexto del Artículo 27 de la Constitución). Consecuentemente, en una ley que regula el derecho humano al *acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y asequible*, así como la participación entre la Federación, las entidades federativas y los municipios, no puede mezclarse con las competencias exclusivamente federales (como los párrafos quinto y sexto del Artículo 27 de la Constitución) porque dicha competencia federal no es objeto de participación entre los tres órdenes de gobierno y, por otro lado, una ley inferior a la constitución no debe contravenirla. A este respecto se abunda en el numeral I.C.1. de este documento.

- H. El Artículo Tercero Transitorio del decreto que adicionó el sexto párrafo del Art. 4º de la Constitución para reconocer expresamente el derecho humano *al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y asequible*, así como la participación entre participación de la Federación, las entidades federativas, los municipios y la ciudadanía, impone la obligación constitucional al Congreso de la Unión de emitir una *Ley General de Aguas*. Como antes se indicó, en principio, una *Ley General* distribuye competencias concurrentes, sin embargo, en la práctica, en el sistema jurídico mexicano, hay leyes generales que no distribuyen competencias entre los tres niveles de gobierno, como es el caso de la Ley General de Sociedades Mercantiles y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, por ello, cabe preguntarse ¿cuál fue la intención del legislador a ese respecto?
- I. Por lo señalado en el párrafo anterior y, a la luz de la práctica en el sistema jurídico mexicano, no es posible dar respuesta a la pregunta formulada en ese párrafo en virtud de que el texto de ese Art. Tercero Transitorio no alcanza para ello. Esa situación nos obliga a revisar el texto del sexto párrafo del Art. 4º de la Constitución en el que no se establece expresamente que el Congreso tiene facultades para distribuir competencias entre los tres niveles de gobierno como sí sucede en el artículo 73 de la Constitución. El sexto párrafo del Art. 4º de la Constitución establece:

*“...El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los*

*municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”*

- J. Téngase en cuenta que dicha disposición constitucional indica que, la ley (*Ley General de Aguas*) establecerá la participación de la Federación, entidades federativas, municipios **y ciudadanía** para los fines indicados (derecho humano al agua potable para consumo personal y doméstico), por lo que no podría decirse que se establece una competencia concurrente entre los tres órdenes de gobierno y *la ciudadanía*, ya que ésta última no es autoridad ni orden de gobierno. Entonces, dicha disposición constitucional solo tendría sentido si se interpreta en su sentido literal, es decir, que la *Ley General de Aguas* establecerá la *participación* (no competencia concurrente) de los tres niveles de gobierno **y la ciudadanía** para la consecución de los fines del derecho humano al agua potable para consumo personal y doméstico.
- K. Suponiendo sin conceder que, dicha participación se considerara como competencia concurrente, a pesar de que incluye a la ciudadanía, entonces no habría la menor duda de que el alcance de esa competencia concurrente se limitaría al derecho humano *al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y asequible*, y no a los otros usos del agua ni a otros derechos humanos en virtud de la que la competencia exclusivamente federal de los párrafos quinto y sexto del Art. 27 de la Constitución no fue modificada de manera alguna.
- L. Otros importantes elementos de inconstitucionalidad e ilegalidad se indican también a lo largo de este documento.
- M. La solución que se propone para evitar el problema de anticonstitucionalidad y para la eficacia del derecho humano al agua potable y al saneamiento, es que se expida una *Ley General de Aguas*, que regule exclusivamente el derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y asequible, sin incluir los demás usos del agua, que son de competencia federal (no concurrente) en la Ley de Aguas Nacionales, misma que se podría dejar como está, o que se podría también reformar o ser abrogada por otra ley de competencia federal y no de competencia concurrente, para no violentar el Estado de Derecho Constitucional en materia hídrica en nuestro país.

- N. Es labor del Legislativo tomar la esencia de las discusiones y debates públicos y no ir al detalle en una ley; pues esa es la función de los reglamentos y normas jurídicas de menor jerarquía.
- O. Emitir una *Ley General de Aguas* que regule exclusivamente el derecho humano al *acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y asequible*, así como la participación de los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía, para efectos de ese derecho humano, daría cumplimiento al mandato constitucional del Art. Tercero Transitorio de la adición al Art. 4º de la Constitución por el que se reconoció expresamente ese derecho humano, sería una ley de gran aceptación por tratarse de la regulación de un derecho humano de la mayor importancia. Urge cumplir con este mandato constitucional.

\*\*\*\*\*