ACUSE

MEDIO AMBIENTE CONAGUA

Oficio B00.5.03- 04358

Lugar Ciudad de México

Fecha 26 MAR. 2020

2020 MAR 31 13:10

Subdirección General Jurídica
Gerencia de Procedimientos Administrativos
Expediente: 17-2348
Registro: 20-09293, 20-10337, 20-10314, 20-10271, 20-09288

CONAGUA DESPACHO 26 MAR 2020 SUBDIRECCIÓN JURÍDICA

Asunto: Pronunciamiento de no aceptación de la Recomendación 1/2020

Mtra. María del Rosario Piedra Ibarra
Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Periférico Sur 3469, Col. San Jerónimo Lídice, Alcaldía Magdalena Contreras, Ciudad de México, Código Postal 10200.
Presente

Me refiero a su oficio CNDH/P/52/2020 de 4 de marzo de 2020, a través del cual formula un exhorto a este organismo desconcentrado para reconsiderar la aceptación de la Recomendación 1/2020, emitida por esa Comisión Nacional de los Derechos Humanos el 6 de febrero del año en curso y dirigida a la Comisión Nacional del Agua y al Gobierno del Estado de Baja California.

Recibí copia Yazmin Martínez 31.03.2020

Al respecto, con fundamento en lo establecido en el artículo 46, fracciones I y XIV, del Reglamento Interior de la Comisión Nacional del Agua, se ratifica la no aceptación de la Recomendación 1/2020, en virtud que del análisis de ésta, así como del oficio antes mencionado, la Comisión Nacional del Agua reitera que en el caso concreto no se concedió la debida garantía de audiencia a esta institución y se dejaron de observar aspectos esenciales del procedimiento que impidieron a este organismo desconcentrado contar con los elementos de información necesarios para establecer una adecuada defensa de sus derechos e intereses institucionales. Asimismo, se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no acreditó de manera fehaciente, en términos del artículo 42 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 147 de su Reglamento Interno, las presuntas violaciones a derechos humanos señaladas en la Recomendación.

Recibí copia 31/03/20 SGA 1:00 PM

En este sentido, la Comisión Nacional del Agua considera oportuno analizar algunos de los posicionamientos expuestos en el oficio CNDH/P/52/2020 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con objeto de preciar la postura de este organismo con respecto a la no aceptación, así como aclarar algunos señalamientos que no corresponden con la realidad institucional.

CONAGUA JEFATURA DE OFICINA 31 MAR 2020

RECIBIDO SECRETARÍA PARTICULAR

RECIBIDO SUBDIRECCIÓN GENERAL DE INFRAESTRUCTURA HIDROAGRÍCOLA 31 Marzo 2020

21F S/ 27 MAR 2020 17:22

OFICIALÍA DE PARTES 2020

FOLIO

Es del conocimiento de la Comisión Nacional del Agua que el marco jurídico que rige la actuación de la CNDH es el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. No pasa desapercibido tampoco, como lo señala la Comisión Nacional de Derechos Humanos en el oficio en mención, que también rige su actuación por estándares internacionales, particularmente por los Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las instituciones nacionales de protección y promoción de los derechos humanos (Principios de París).

De igual manera es de señalarse que, en efecto, los llamados Principios de París, adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, a través de las resolución 1992/54 de 1992, y reafirmados por la Asamblea General, mediante la resolución 48/134 de 1993, son un conjunto de preceptos que se relacionan con el estatus, funcionamiento y autonomía de las instituciones nacionales protectoras de derechos humanos, que deben ser observados tanto por las propias instituciones protectoras de derechos humanos, como por el resto de las autoridades de un país. En el caso de México, tales principios están recogidos en buena medida por la normatividad que rige a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y a los organismos homólogos de las entidades federativas, sin embargo, por no tratarse de un instrumento internacional suscrito y ratificado por nuestro país en términos de los establecido en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2o., fracción I, de la Ley sobre la Celebración de Tratados, no puede ser invocado para la inaplicación de las normas nacionales que rigen a los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos, sus preceptos tienen únicamente un carácter orientador.

En relación con lo anterior, la CNDH señala en su comunicación que la CONAGUA refirió en el escrito de no aceptación de la Recomendación que "la CNDH debió circunscribirse únicamente a los hechos planteados en el escrito original de queja" con lo cual, a criterio de ese organismo autónomo se está sugiriendo "limitar la autonomía de este Organismo Nacional en cuanto al libre examen de las probables violaciones a derechos humanos de las que decida ocuparse". Tales aseveraciones por parte de la CNDH son incorrectas, ya que en ningún momento el planteamiento de CONAGUA fue en el sentido de limitar el libre examen de las

violaciones a derechos humanos de la CNDH, ni que estuviera obligada a conocer únicamente por los hechos motivo de la queja.

Lo que CONAGUA manifestó en su escrito de no aceptación es que si la CNDH se hubiera circunscrito únicamente a los hechos iniciales, la queja debió haber sido concluida por no acreditarse violaciones a los derechos humanos, ya que CONAGUA demostró que no se había otorgado hasta el momento ninguna concesión o permiso a la empresa cervecera, o bien, concluirse por no tener materia para seguir conociendo del asunto, en virtud de la suspensión de la construcción del Acueducto Ejido Villahermosa-Mexicali, que era el motivo que dio origen a la queja inicial. Por ello, y toda vez que la CNDH no se circunscribió a los hechos motivo de la queja, que son de los únicos que tuvo conocimiento CONAGUA, y ya que decidió ampliar su investigación a hechos relacionados con la queja pero de naturaleza distinta, la CNDH debió poner en conocimiento de CONAGUA, en términos del artículo 34 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los nuevos hechos y situaciones jurídicas que determinó investigar, a efecto de que este organismo desconcentrado pudiera rendir los informes respectivos, situación que no ocurrió, por lo que CONAGUA quedó en estado de indefensión, al no contar con los elementos de información necesarios para establecer una defensa adecuada de sus derechos e intereses institucionales.

Esto es, los presuntos actos y omisiones que fueron considerados para la emisión de la Recomendación, en ningún momento fueron hechos del conocimiento formal de la CONAGUA, tampoco se solicitó se rindiera informe alguno sobre éstos, ni hay evidencia de que se llevaran a cabo otro tipo de diligencias para verificar algún acto u omisión de personas servidoras públicas adscritas a esta institución que pudieran haber constituido una violación a derechos humanos. Llama la atención que en el escrito de referencia se señala que "a mediados de 2018", sin precisar la fecha concreta, "personal de este Organismo Nacional sí entabló reuniones con funcionarios de la CONAGUA adscritos a la Subdirección General Jurídica, particularmente la entonces titular de esa unidad, la Gerencia de Procedimientos Administrativos y jefes de departamento pertenecientes a esa oficina", donde supuestamente se hizo del conocimiento de las personas servidoras públicas de CONAGUA los nuevos hechos que estaban siendo investigados por la CNDH, sin embargo, no existe documento alguno que, en

términos del artículo 30 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 111 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, indique que tal actuación se hizo constar en un acta circunstanciada, derivada de la fe pública que les confiere la ley a las personas visitadoras adjuntas de ese organismo nacional y donde quedara constatado que la CONAGUA tuvo conocimiento formal de los nuevos hechos que estaba investigando, distintos a los de la queja inicial.

Tanto las supuestas responsabilidades institucionales que se atribuyen a CONAGUA, como las distintas recomendaciones específicas, están relacionadas con el dictamen de factibilidad que promovió la empresa cervecera ante la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali (CESPM); las gestiones sobre derechos de agua correspondientes a los predios donde se construiría la planta; el contrato celebrado entre la empresa y la CESPM, y las presuntas afectaciones derivadas de la falta de adopción de un marco adecuado y efectivo en el ámbito del uso público urbano del agua, aspectos de los que CONAGUA no tuvo conocimiento durante la tramitación del expediente, por lo que los presuntos hechos violatorios de derechos humanos no pudieron ser aclarados o controvertidos por esta institución.

Lo anterior, está ampliamente relacionado con falta de agotamiento del principio de exhaustividad en la investigación, ya que se dejaron de observar aspectos que pudieron ser significativos para encontrar la verdad sobre los hechos controvertidos o los relacionados con las posibilidades que ofrecen distintos medios probatorios[1]; los Principios de París, de los que se hizo referencia, contemplan lo anterior al señalar que las instituciones protectoras de derechos humanos deberán "recibir todos los testimonios y obtener todas las informaciones y documentos necesarios para el examen de las situaciones comprendidas en el ámbito de su competencia"

Asimismo, llama la atención que en el oficio de referencia, en relación con el principio de exhaustividad y el señalamiento de la falta de evidencia de

[1] Al respecto véase Tesis I.4o.C.2K(10a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, t. II, marzo de 2014, p. 1772.

actuaciones a lo largo del año 2019, se plantea: "Esto sin considerar las demás evidencias allegadas durante la tramitación del expediente de queja, que por causas diversas no se incluyeron en el listado de la Recomendación", ya que, de acuerdo con el artículo 132, fracción II, del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las recomendaciones deben contener "Enumeración de las evidencias que demuestran la violación a derechos humanos" por lo que salvo que las evidencias omitidas no fueran relevantes para demostrar la violación a derechos humanos, no es explicable cuáles podrían ser esas "causas diversas" para no incluir la totalidad de las evidencias en el cuerpo de la Recomendación.

Destaca también que en su comunicación no se hace referencia alguna de la omisión de ese organismo nacional de correr traslado de los escritos de queja de Q2 y Q3, de los que, hasta el momento, no tiene conocimiento la CONAGUA.

Con respecto al agotamiento de la conciliación, la CNDH señala en su escrito que la CONAGUA infiere erróneamente que era obligatorio "someter a aprobación de los entes públicos las violaciones a derechos humanos a través de la 'propuesta de conciliación' referida en al artículo 120 del Reglamento Interno". En este sentido, es de señalarse que la propuesta de conciliación no es una inferencia que hace la CONAGUA, sino un mandato que la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos establece para los servidores públicos de la CNDH. El artículo 136 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a la letra señala:

> ***Artículo 36**.- Desde el momento en que se admita la queja, el Presidente o los Visitadores Generales o adjuntos y, en su caso, el personal técnico y profesional, se pondrán en contacto inmediato con la autoridad señalada como responsable de la presunta violación de derechos humanos para intentar lograr una conciliación entre los intereses de las partes involucradas, siempre dentro del respeto de los derechos humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata del conflicto.*

Dicho precepto, es desarrollado en el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en los siguientes términos:

> ***Artículo 119.**- (Procedencia de la conciliación)*
>
> *Cuando el contenido de un escrito de queja radicado se refiera a alguna de las violaciones señaladas en el artículo 88 del presente Reglamento, el asunto no podrá*

someterse al procedimiento de conciliación con las autoridades señaladas como presuntas responsables.

Artículo 120.- (Propuesta de conciliación).
Cuando proceda, el visitador general correspondiente, de manera breve y sencilla, presentará por escrito a la autoridad o servidor público la propuesta de conciliación, siempre dentro del respeto a los derechos humanos que se consideren afectados, a fin de lograr una solución inmediata a la violación.

De la lectura de los citados preceptos y de una interpretación armónica de la Ley y el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se advierte que el mandato dirigido a los servidores públicos de la CNDH es el de intentar conciliar los intereses de las partes involucradas a fin de lograr una solución inmediata del conflicto y que, en caso de no lograrse tal supuesto o de incumplimiento de los términos de una conciliación, procede la recomendación.

Para mayor claridad en cuanto al tema, es conveniente revisar lo que la doctrina señala en este sentido, Jorge Carpizo, uno de los teóricos que más ha explorado sobre la figura del Ombudsman y primer Ombudsman nacional del país, afirma lo siguiente:

> Un camino muy adecuado para la resolución de las quejas es la conciliación o amigable composición, porque siempre serán más rápidas que una recomendación. Su flexibilidad y antiburocratismo las hacen un medio ejemplar, además de que la persuasión y el diálogo se impondrán a un solo punto de vista. Es la mejor forma de demostrar a la autoridad que el Ombudsman en un verdadero colaborador y que únicamente persigue la realización de la justicia en el caso concreto.
> Cuando la conciliación o la amigable composición no prosperan, entonces procede la recomendación2.

En los mismos términos, Carlos F. Natarén indica:

> Una vez admitida la queja, dado que la finalidad de la actividad del ombudsman es resolver las vulneraciones a los derechos humanos de la manera más rápida posible, en primer término se procura la conciliación entre el peticionario y las autoridades (...) En los casos en que no fue posible

[2] Carpizo, Jorge, *Derechos humanos y Ombudsman,* México, CNDH-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 58. (Las cursivas en el texto son añadidas).

llegar a una solución amistosa durante la tramitación de la queja, el procedimiento culmina con una recomendación3.

En un estudio sobre los criterios jurídicos de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Sandoval y Corzo señalan:

> La finalidad que se persigue a través del procedimiento conciliatorio, es que un asunto en que se acreditó la existencia de violaciones a derechos humanos, sin que éstas sean graves, pueda ser resuelto en menos tiempo sin llegar al extremo de una recomendación. Para ello, la autoridad que acepta la propuesta de conciliación asume un compromiso moral de resolver el motivo de la queja4.

En el caso que nos ocupa, era procedente someter el asunto al procedimiento conciliatorio en términos del artículo 120 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ya que no se actualizaban ninguno de los supuestos señalados en el artículo 119 del mismo ordenamiento. No se advierte de la lectura de los preceptos jurídicos señalados, ni de la opinión de la doctrina, que el agotamiento de la conciliación sea una facultad discrecional de las personas titulares de las visitadurías generales de la CNDH; y si bien, entendiendo el mandato amplio y el libre examen que pueden ejercer estas instituciones de los asuntos de los que conocen, así como la flexibilidad que rige los procedimientos de los organismos públicos de protección y defensa de los derechos humanos, se puede admitir que en determinados casos, a pesar de no existir violaciones graves a derechos humanos, se emita una recomendación sin agotar el procedimiento conciliatorio, sin embargo, ello implicaría fundar y motivar tal determinación, a partir de las particularidades específicas de los hechos y de las situaciones de derecho, ya que de no ser así habría una afectación al principio de seguridad jurídica y certeza que debe regir el procedimiento de estos organismos. No se observa que en la Recomendación que nos ocupa se haya realizado tal fundamentación y motivación.

---

[3] Natarén Nandayapa, Carlos F., *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México*, México, CNDH, 2005, pp. 131-134.

[4] Sandoval Vargas, Graciela y Corzo Sosa, Edgar, *Criterios jurídicos de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1999-2005)*, México, UNAM-CNDH, 2006, p.31.

Por lo anterior, se niega rotundamente la afirmación de que la interpretación que hace CONAGUA en lo relacionado con el procedimiento conciliatorio es "lesiva de los principios constitucionales e internacionales que rigen la actuación de este Organismo Nacional", ya que se considera que la forma de fortalecer tales principios, así como a la autonomía de la CNDH es apegándose al marco jurídico que la rige.

En cuanto a las presuntas violaciones a derechos humanos imputadas a la CONAGUA, que fueron ampliamente desvirtuadas en el escrito a través del cual se hace del conocimiento la no aceptación de la Recomendación 1/2020, se considera oportuno hacer algunas observaciones adicionales.

Con respecto a la existencia presuntas de violaciones al derecho humano al agua, motivadas en la falta de observancia de estándares de la materia por parte de las autoridades responsables, aunado a su falta de actuación conforme a los principios de debida diligencia, de acuerdo a la información proporcionada por el Organismo de Cuenca Península de Baja California, se niega categóricamente que CONAGUA haya incurrido en violaciones al derecho humano al agua, entendido éste en términos del sexto párrafo del artículo 4° de la Constitución Política en el sentido de que toda "persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para su consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible", toda vez que a la fecha no se han autorizado ni concesiones administrativas, ni cambios de derechos de riego a la CESPM, por parte del Organismo de Cuenca Península de Baja California, bajo el concepto o con el objeto de dirigirlas a la Empresa para sus actividades industriales.

En este sentido, se advierte que los hechos presuntamente violatorios de derechos humanos que señala la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no se han actualizado, ya que la empresa a que hace referencia la Recomendación no ha iniciado operaciones, por lo que se trata en todo caso de hechos futuros de realización incierta. Al respecto es de señalarse que el marco jurídico que rige a las personas servidoras públicas de CONAGUA establece claramente las facultades y atribuciones que éstas deben atender y hasta el momento han sujetado su actuación al principio de legalidad, que es un principio fundamental del derecho público, conforme al cual todo ejercicio de potestades debe sustentarse en

normas jurídicas que determinen un órgano competente y un conjunto de materias que están bajo su jurisdicción.

En cuanto a la afirmación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en el sentido de que la responsabilidad institucional de la CONAGUA, con respecto a la violación al derecho humano al agua, se debe a "la falta de observancia de estándares de la materia por parte de las autoridades responsables", y si bien es cierto que ese organismo nacional hace referencia en el cuerpo de la Recomendación a diversos tratados internacionales o a otros documentos, tales como la Agenda 2030 o a recomendaciones anteriores emitidas por ese organismo, en ningún momento se especifica concretamente cuáles son los estándares que dejaron de ser observados y en qué actuaciones concretas de las personas servidoras públicas de la CONAGUA se dejaron observar tales estándares.

Asimismo, esa Comisión Nacional señala que las actuaciones de CONAGUA "infringen las disposiciones previstas por el régimen jurídico aplicable", sin indicar cuáles son las disposiciones que se infringieron o que dejaron de ser observadas, ni lleva a cabo la debida motivación para señalar cuáles fueron los actos concretos de inobservancia de tales disposiciones.

En la Recomendación 1/2020, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos afirma que "el volumen destinado a esas actividades industriales compromete el cumplimiento de la obligación de garantizar equitativamente el abasto de agua, particularmente para fines personales y domésticos", sin embargo, en términos del artículo 42 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se establece que "*Las conclusiones del expediente, que serán las bases de las recomendaciones,* ***estarán fundamentadas exclusivamente en la documentación y pruebas que obren en el propio expediente***", mientras que, en el artículo 147 de su Reglamento Interno se establece que *"Las recomendaciones* y documentos de no responsabilidad **estarán basados en las evidencias que de manera fehaciente consten en los respectivos expedientes de queja**..." En el caso que nos ocupa y a partir del análisis de la Recomendación, no se advierte la existencia de evidencia fehaciente que acredite lo señalado en dicha aseveración, además de tratarse de un hecho futuro de realización incierta, toda vez que hasta el momento no se ha distribuido volumen alguno de agua a las actividades industriales de la empresa.

En lo relacionado con el señalamiento de responsabilidad institucional al no gestionar ante las instancias correspondientes las modificaciones necesarias para atender una supuesta obligación general de adoptar un marco jurídico adecuado, en cuanto al carácter prioritario de los fines personales y domésticos al interior de las asignaciones de aguas nacionales y el uso público urbano, es de señalarse que la queja que dio origen al expediente no contemplaba entre los hechos violatorios tales supuestos, motivo por el cual no se solicitó ninguna información al respecto a la CONAGUA, y si bien es cierto que en el transcurso de la investigación la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pudo haber encontrado evidencia de tal circunstancia, resulta a todas luces excesivo señalar a personas servidoras públicas de incurrir en una violación a derechos humanos, sustentada en la exigencia de una facultad que expresamente **no les confiere la ley** de acuerdo con sus funciones.

Vale la pena destacar al respecto que una de las vertientes del control de legalidad, de acuerdo a la reiterada interpretación del artículo 16 constitucional por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a partir de distintas tesis, tanto aisladas como de jurisprudencia, consiste en que "las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite", además de que dentro "del sistema constitucional que nos rige, ninguna autoridad puede dictar disposición alguna que no encuentre apoyo en un precepto de la ley"5, motivo por el cual no puede reprocharse a una autoridad o persona servidora pública el no ejercicio de aspectos que no encuentran respaldo en la ley.

En este sentido, el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece a quiénes corresponde la facultad de iniciar leyes en los siguientes términos:

> *Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:*
> *I. Al Presidente de la República;*
> *II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;*
> *III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y*
> *IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes.*

---

[5] *Cfr.* López Olvera, Miguel Alejandro, *La responsabilidad administrativa de los servidores públicos en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 102.

Asimismo, es importante señalar que en el artículo Tercero Transitorio del Decreto por el cual se reforma el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012, a través del que se introdujo en el texto constitucional el reconocimiento del derecho humano al agua, se estableció que el Congreso de la Unión contaba con 360 días para emitir una nueva Ley General de Aguas, situación que a la fecha no acontece y que, atendiendo al principio de reserva de ley, es indispensable para la modificación del resto de la normatividad que deriva de esa norma reglamentaria de la Constitución.

Por otra parte, si bien es cierto que la Ley de Aguas Nacionales es perfectible, como todo ordenamiento jurídico, y que pudieran realizarse modificaciones a ese cuerpo normativo a efecto de respetar, proteger y garantizar de una manera más amplia el acceso del agua para fines personales y domésticos, este organismo considera que las reformas realizadas a dicho ordenamiento, publicadas el 24 de abril de 2004 en el Diario Oficial de la Federación, fortalecieron los usos público urbano, doméstico y de riego, al promover el mejoramiento en servicios de agua potable y saneamiento tanto con la figura tradicional vía organismo del sector público, como con la de asociaciones y empresas.

Asimismo, que existen una serie de disposiciones en la Ley de Aguas Nacionales cuyo alcance se centra en el acceso al agua de las personas o grupos para fines personales o domésticos, entre otras los artículos 7, fracciones IV y VI, 7BIS, fracción X, 9, 12BIS 6, 13 BIS, fracción II y IX, 14 BIS 5 fracción XXII, 20, 21, 22, 41, 44, 47 BIS, 84 BIS, fracción I y DÉCIMO QUINTO Transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de *la Ley de Aguas Nacionales, publicado el 29 de abril de 2004 en el Diario Oficial de la Federación.*

No obstante lo anterior, llama la atención que si esa Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a partir de la investigación realizada, llegó a la conclusión de que las *"disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, en el ámbito de uso público urbano, infringen la obligación de adoptar un marco jurídico adecuado para el derecho humano al agua, al carecer de pautas encaminadas a garantizar la satisfacción prioritaria del acceso a los recursos hídricos para fines*

personales o domésticos", no haya ejercido la facultad explícita que le otorga el artículo 6°, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que a la letra dice:

> ***Artículo 6o.***- *La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:*
> *I a VII ...*
> ***VIII.***- *Proponer a las diversas autoridades del país, que en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas, que a juicio de la Comisión Nacional redunden en una mejor protección de los derechos humanos;*

Esto es, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos tiene la facultad expresa, para en cualquier momento realizar propuestas a las autoridades del país para realizar modificaciones de carácter legislativo, incluso en casos que no necesariamente estén relacionados con la investigación de una presunta violación a derechos humanos, por ello no se explica que vía una recomendación se solicite que se propongan modificaciones a las leyes, a autoridades que no cuentan con facultades expresas para ello, cuando este organismo autónomo está facultado expresamente para hacerlo y con mayor razón cuando ha llegado a la conclusión que alguna disposición legislativa o reglamentaria es contraria a la protección de los derechos humanos.

Con independencia de lo expuesto anteriormente, cabe destacar que la CONAGUA realizó durante el año 2019 un ciclo foros denominado "Disertaciones sobre el derecho humano al agua para la construcción de una ley general incluyente", que abarcó aspectos relacionados con la Ley de Aguas Nacionales, las leyes complementarias y las competencias actuales en la gestión del agua, los cuales se desarrollaron con las siguientes temáticas y fechas.

1. Generalidades 20 de mayo de 2019.
2. Análisis jurídico: una o dos leyes. 14 de junio de 2019.
3. Régimen concesional. 25 de julio de 2019.
4. Acceso de las comunidades indígenas y afrodescendientes. 21 de agosto de 2019.
5. Sistemas operadores de agua potable y saneamiento. 4 de septiembre de 2019.
6. Usos del agua. 11 de septiembre de 2019.
7. Equidad y acceso al agua de riego. 25 de septiembre de 2019.
8. Agua y ecosistemas asociados. 2 de octubre de 2019.

9. Uso industrial. 16 de octubre de 2019.
10. Calidad de aguas nacionales. 23 de octubre de 2019.
11. Control y prevención de la contaminación del agua. 6 de noviembre de 2019.

En dichos foros participaron 122 expertos y 81 instituciones, entre las que se encontraban organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas, legisladores, gobiernos estatales y municipales, organizaciones internacionales e instituciones intersectoriales.

Para este año 2020 se tiene programado dar continuidad a dichas actividades con los siguientes temas: Estabilización y recuperación de acuíferos; aguas fronterizas; seguridad hídrica, resilencia y capacidad de adaptación; planeación; régimen concesional; financiamiento para la sustentabilidad; distribución de competencias; y, contraloría, participación y transparencia

Igualmente, cabe destacar que el 1° de julio de 2019, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el **Decreto por el que se establecen facilidades administrativas para el otorgamiento de nuevas concesiones o asignaciones de aguas nacionales**, a partir del cual se establecen facilidades administrativas para el otorgamiento de nuevas concesiones de aguas nacionales a usuarios que cuenten con títulos para **uso doméstico** o público urbano que hubieran expirado el 1° de enero de 2019, así como para el trámite a nuevas solicitudes de concesión para **uso doméstico** y a las asignaciones de uso público urbano, para contribuir a garantizar el **derecho humano al agua para consumo personal y doméstico**, lo cual indica que el marco jurídico que rige las aguas nacionales ha permanecido en proceso de revisión y actualización.

En cuanto a la presunta responsabilidad institucional por la no realización de actos administrativos que posibiliten la observancia del derecho humano al agua en la modalidad de acceso personal y doméstico, no se advierte evidencia en la Recomendación de ese organismo nacional de cuáles son esos actos administrativos específicos que dejó de observar la CONAGUA, ni las situaciones concretas en que esto ocurrió.

En lo referente a los hechos motivo de la queja relacionados con la gestión de los recursos hídricos consistentes en el supuesto otorgamiento de permisos en

relación con derechos y usos de agua para la ejecución y construcción del acueducto Ejido Villahermosa-Mexicali, la CONAGUA acreditó que no se otorgó ningún permiso en ese sentido y, por otra parte, la construcción del acueducto señalado fue impugnada por habitantes de Mexicali a través del juicio de amparo, circunstancia por la que se determinó suspender la obra el 3 de marzo de 2017 y el 13 de junio del mismo año la Comisión Estatal del Agua la canceló definitivamente.

Como resultado de la suspensión de la construcción del acueducto la Empresa buscó otras alternativas, por lo que el 3 de abril de 2017 promovió un dictamen de factibilidad de servicio de agua potable ante la CESPM para la construcción de su proyecto y su operación, correspondiente a un volumen máximo de 7 millones de m3 anuales y un gasto máximo de 250 litros por segundo, lo cual fue autorizado mediante resolución del 18 de abril del mismo año. En el referido documento la CESPM dictaminó la procedencia del trámite, bajo la consideración de que "*resultaba factible proporcionar la citada cantidad de agua potable sin afectar el servicio prestado por la citada paraestatal*", asimismo se establecieron una serie de requisitos para la empresa.

En contraste con lo anterior, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace una serie de aseveraciones en el documento recomendatorio en los siguientes sentidos:

> *En el presente asunto, este Organismo Nacional observa violaciones al derecho humano al agua en agravio de los habitantes del Valle de Mexicali, con motivo de la falta de razonabilidad por parte de las autoridades involucradas en la provisión del consumo de agua potable a la Empresa (Numeral 131)*
>
> *Este Organismo Nacional acreditó la existencia de una situación de riesgo para las personas, al restringirse los volúmenes hídricos destinados al abastecimiento de agua potable para fines personales y domésticos, en virtud del suministro garantizado por la CESPM a la Empresa (Numeral 248).*
>
> *Este Organismo Nacional observa que la intervención de la CONAGUA en las transmisiones de derechos y actualizaciones de volúmenes constituye un elemento a partir del cual esa autoridad federal conoció (o debió conocer) las implicaciones del suministro otorgado a la Empresa en la disponibilidad de los recursos hídricos, así como las afectaciones en otros usuarios de aguas*

nacionales en la región, los destinatarios del servicio público proporcionado por la CESPM, y principalmente aquellos de carácter domésticos. (Numeral 304).

No se advierten en el texto de la Recomendación las evidencias que, en términos de los artículos 42 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 147 de su Reglamento Interno, señalen de manera fehaciente la falta de razonabilidad de las autoridades involucradas en la provisión del agua potable a la empresa, la existencia de una situación de riesgo para las personas al reducirse los volúmenes hídricos destinados al consumo personal, ni las afectaciones a otros usuarios de aguas nacionales de la región; tampoco hay evidencia de que la distribución del agua para la empresa sea desproporcionada y discriminatoria con respecto a otros usuarios, y se advierte que en ningún momento hace referencia sobre posibles irregularidades jurídicas o fallos técnicos del dictamen de factibilidad emitido por la CESPM.

A partir del dictamen de factibilidad emitido por la CESPM, el 18 de abril de 2017, se suscribió el contrato de suministro de agua entre la CESPM y la empresa para el abastecimiento progresivo de hasta 7 millones de m3 anuales y gasto máximo de 250 litros por segundo, en el cual con toda claridad en su cláusula segunda, relativa al suministro de agua se señala que *"El suministro del Volumen del Agua en todo momento atenderá al uso y prelación del recurso hídrico previsto en el artículo 22 de la Ley de Aguas Nacionales y* ***sin afectación alguna al servicio de agua prestado por "CESPM" para el "Uso doméstico"*** *y el "Uso Público Urbano".*

Por lo anterior, derivado del dictamen de factibilidad elaborado por la CESPM, así como de la firma del contrato entre ésta y la empresa, se advierte que el suministro del volumen de agua que, en su momento, otorgue la el organismo municipal a la empresa, no pone en riesgo ni tiene afectaciones al servicio para uso personal y doméstico, por lo que las violaciones a derechos humanos que en ese sentido señala la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no se encuentran evidenciadas en la Recomendación, ni las supuestas responsabilidades de servidores públicos o autoridades debidamente fundadas y motivadas.

Asimismo, en distintos numerales del documento se hace referencia a que el régimen jurídico, y muy concretamente la Ley de Aguas Nacionales, no establece

medidas que privilegien el carácter prioritario del abastecimiento o suministro personal y doméstico dentro del uso público urbano, ni aparentemente su fiscalización, sin embargo, se afirma que la CONAGUA está posibilitada para suplir esas deficiencias a través de mecanismos como la interpretación conforme o la interpretación más favorable con el fin de dotar de un sentido y alcance garantista a los actos administrativos que deriven de la Ley de Aguas Nacionales.

En este sentido, en su Recomendación la CNDH no hizo ciertas precisiones importantes para determinar si las personas servidoras públicas de la CONAGUA incurrieron en alguna omisión, toda vez que si bien se tiene claridad que lo que se pretende en este caso es maximizar el derecho humano al agua en su vertiente de uso doméstico, no se hace referencia, en situaciones concretas, cuál es la interpretación de la norma que resulta más favorable, ni se precisan las razones por las cuales debe preferirse tal interpretación de la norma; asimismo, cabe recordar que las autoridades administrativas no están facultadas para la inaplicación de las normas en control difuso y que, en la aplicación del control difuso, no se justifica la vulneración de otros derechos públicos subjetivos.

Sirvan para orientación las siguientes tesis:

Época: Décima Época
Registro: 2007561
Instancia: Primera Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I
Materia(s): Constitucional, Común
Tesis: 1a. CCCXXVII/2014 (10a.)
Página: 613

PRINCIPIO PRO PERSONA. REQUISITOS MÍNIMOS PARA QUE SE ATIENDA EL FONDO DE LA SOLICITUD DE SU APLICACIÓN, O LA IMPUGNACIÓN DE SU OMISIÓN POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE.

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a las autoridades el deber de aplicar el principio pro persona como un criterio de interpretación de las normas relativas a derechos humanos, el cual busca maximizar su vigencia y respeto, para optar por la aplicación o interpretación de la norma que los favorezca en mayor medida, o bien, que implique menores restricciones a su ejercicio. Así, como deber, se entiende que dicho principio es aplicable de oficio, cuando el Juez o tribunal considere necesario acudir a este criterio interpretativo para resolver los casos puestos a su consideración, pero también es factible que el quejoso en un juicio de amparo se

inconforme con su falta de aplicación, o bien, solicite al órgano jurisdiccional llevar a cabo tal ejercicio interpretativo, y esta petición, para ser atendida de fondo, requiere del cumplimiento de una carga mínima; por lo que, tomando en cuenta la regla de expresar con claridad lo pedido y la causa de pedir, así como los conceptos de violación que causa el acto reclamado, es necesario que la solicitud para aplicar el principio citado o la impugnación de no haberse realizado por la autoridad responsable, dirigida al tribunal de amparo, reúna los siguientes requisitos mínimos: a) pedir la aplicación del principio o impugnar su falta de aplicación por la autoridad responsable; b) señalar cuál es el derecho humano o fundamental cuya maximización se pretende; c) indicar la norma cuya aplicación debe preferirse o la interpretación que resulta más favorable hacia el derecho fundamental; y, d) precisar los motivos para preferirlos en lugar de otras normas o interpretaciones posibles. En ese sentido, con el primer requisito se evita toda duda o incertidumbre sobre lo que se pretende del tribunal; el segundo obedece al objeto del principio pro persona, pues para realizarlo debe conocerse cuál es el derecho humano que se busca maximizar, aunado a que, como el juicio de amparo es un medio de control de constitucionalidad, es necesario que el quejoso indique cuál es la parte del parámetro de control de regularidad constitucional que está siendo afectada; finalmente, el tercero y el cuarto requisitos cumplen la función de esclarecer al tribunal cuál es la disyuntiva de elección entre dos o más normas o interpretaciones, y los motivos para estimar que la propuesta por el quejoso es de mayor protección al derecho fundamental. De ahí que con tales elementos, el órgano jurisdiccional de amparo podrá estar en condiciones de establecer si la aplicación del principio referido, propuesta por el quejoso, es viable o no en el caso particular del conocimiento.

Amparo directo en revisión 4212/2013. BJL Construcciones, S.A. de C.V. y otra. 21 de mayo de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mónica Cacho Maldonado.

Época: Décima Época
Registro: 2007573
Instancia: Segunda Sala
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I
Materia(s): Constitucional
Tesis: 2a. CIV/2014 (10a.)
Página: 1097

CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO.

El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben cumplir con una serie de obligaciones en materia de derechos humanos. Sin embargo, en términos de la tesis P. LXIX/2011 (9a.) (*), del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las autoridades administrativas no están facultadas para realizar algún tipo de control constitucional, sea concentrado o difuso; es decir, no pueden declarar la invalidez de un determinado precepto e inaplicarlo, ni siquiera bajo el argumento de una reparación de derechos humanos, ya que ello implicaría desatender los requisitos de procedencia señalados por las leyes para interponer un medio de defensa, y que deben cumplirse de manera previa a un pronunciamiento de fondo del asunto. En todo caso, han de interpretar las

disposiciones jurídicas en el sentido más favorable a las personas, pero sin que ello llegue a descuidar las facultades y funciones que deben desempeñar en atención a sus ámbitos competenciales. Aceptar lo contrario, generaría incertidumbre jurídica en franca contravención a otros derechos humanos como los de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Amparo directo en revisión 1640/2014. Ramón Enrique Luque Félix. 13 de agosto de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretarios: Maura Angélica Sanabria Martínez y Everardo Maya Arias.

Época: Décima Época
Registro: 2009329
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Tipo de Tesis: Aislada
Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación
Libro 19, Junio de 2015, Tomo III
Materia(s): Constitucional, Común
Tesis: I.5o.C.9 K (10a.)
Página: 2363

PRINCIPIO PRO PERSONA. SU APLICACIÓN NO JUSTIFICA QUE EN LA TUTELA DE UN DERECHO FUNDAMENTAL SE VULNEREN OTROS.

En las sentencias de amparo, conforme al actual sistema para la protección de los derechos humanos, el análisis de las cuestiones planteadas debe realizarse tomando en consideración el ámbito de competencia que corresponde a los operadores jurídicos que han intervenido en el acto de autoridad, al así establecerse, conforme a su texto en el artículo 1o. de la Ley Fundamental, por lo que si bien deben acatarse los parámetros contenidos en dicho precepto, de manera destacada el principio interpretativo pro homine o pro persona, tal labor debe hacerse sin que su aplicación conduzca a la vulneración de otros derechos previstos a favor de personas diversas al impetrante. Es así, porque este principio hermenéutico no implica que se dejen de observar las normas que regulan la actuación de los juzgadores, en la instancia que les corresponda, pues en su justa dimensión implica que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica analizada, sea ésta la que se aplique, cumpliendo desde luego con los principios rectores de la labor jurisdiccional que a su vez son previstos como derechos humanos y desarrollados en la legislación secundaria, porque si no se hiciera, se generaría una vulneración a la seguridad jurídica, principio básico en todo Estado constitucional y democrático de derecho.

QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 321/2014. Salomé García y otra. 3 de julio de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: María Soledad Hernández Ruiz de Mosqueda. Secretario: Ricardo Mercado Oaxaca.

En lo relativo a los diversos señalamiento de la inobservancia del marco jurídico por parte de la CONAGUA, se destaca que la Comisión Nacional de los Derechos

Humanos no acredita en la Recomendación cuál es el marco jurídico que supuestamente dejó de observar la CONAGUA, con respecto a las presuntas afectaciones, esto es, no se identifican en este sentido conductas específicas de personas servidoras públicas de la institución con la inobservancia de normas jurídicas concretas que tuvieran como consecuencia la violación de derechos humanos de una persona o grupo de personas.

Por último, destaca la constante mención que hace la Recomendación de los estudios realizados por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, que supuestamente evidencian la existencia de las afectaciones señaladas por ese organismo nacional; al respecto, la CONAGUA tiene conocimiento del documento elaborado por el IMTA, denominado "Estudio de impacto al servicio de abastecimiento de agua a la población de la ciudad de Mexicali por el suministro de agua a la planta cervecera de Constellation Brands y estrategias de abastecimiento de agua a corto y largo plazo para la planta", del cual se destaca lo siguiente:

El objetivo del estudio es analizar el balance de agua en términos volumétricos y legales de la ciudad de Mexicali, para determinar el impacto en el servicio de agua potable a los habitantes de la ciudad ocasionado por la demanda de la planta cervecera que se construye en esa ciudad.

La metodología del estudio consiste en analizar la problemática a partir de la oferta de agua, a través de las diversas fuentes de abastecimiento con las que cuenta la ciudad, así como su condición legal; y la demanda de agua de la población, considerando la dotación y el consumo. Posteriormente el estudio abarca el balance en condiciones actuales y el balance en condiciones futuras, para finalmente analizar la seguridad de las fuentes de agua.

Al respecto, cabe destacar algunas de las conclusiones a las que llegó el mencionado estudio:

> *En condiciones actuales de abasto y derechos vigentes se determina que los habitantes de la ciudad de Mexicali no sufrirán afectaciones en la cantidad de agua que hoy reciben, aun cuando la CESPM envíe 100 lps (3.15 hm3/año) a la planta cervecera BC.*

Lo anterior en razón de que existe una disponibilidad de 22.68 hm3/año derivada de los derechos vigentes respecto de los que Mexicali se abastece, y además hay opciones de reducir la dotación actual de agua de 278 l/d/h como lo indica la normatividad de la Conagua, esto representaría una reducción en la demanda de 24 hm3/ año en la ciudad de Mexicali.

El análisis realizado bajo condiciones de emergencia hídrica en donde se analizan tres escenarios de Escasez Baja, Media y Alta con reducciones proporcionales basadas en el Acta 323 de la CILA, en donde los usos doméstico y público urbano tienen prelación como lo estipula la LAN, se reducen en primera instancia los otros usos incluyendo el agrícola cuyas reducciones serían de 2.0 por ciento anual para el caso de Escasez Baja, de 5.6 por ciento anual para Escasez Media y de 10.0 por ciento anual para Escasez Alta. Con estas reducciones en las transferencias de los derechos agrícolas el impacto sería como sigue:

a) En el escenario de Escasez Baja se tendría cubierta la demanda más allá del periodo analizado. Al 2050 el superávit se reduciría de 8.73 a 8.07 hm3.
b) En el escenario de Escasez Media se tendría cubierta la demanda más allá del periodo analizado. Al 2050 el superávit se reduciría de 8.73 a 6.75 hm3.
c) En el escenario de Escasez Alta se tendría cubierta la demanda más allá del periodo analizado. Al 2050 el superávit se reduciría de 8.73 a 5.43 hm3.

De lo señalado en el desarrollo del estudio realizado por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, y muy particularmente en sus conclusiones, puede advertirse que el abasto para consumo doméstico en el Municipio de Mexicali se encuentra asegurado hasta el año 2050, aun con la instalación de la planta cervecera y en un escenario de escasez alta

Ahora bien, en aras del de apoyar el fortalecimiento de los derechos humanos y brindar mayor transparencia a las acciones encaminadas a ello respecto de los alcances de la Recomendación 1/2020, esta Comisión Nacional del Agua propone a ese Organismo de protección a los Derechos Humanos, realizar en el presente caso y en conjunto, la publicación en medios de amplia difusión y de fácil acceso para los habitantes del municipio de Mexicali, los resultados de los estudios y

MEDIO AMBIENTE | CONAGUA

proyecciones realizadas por esta CONAGUA, respecto a la disponibilidad total de agua superficial y subterránea de la región de Baja California, así como los porcentajes destinados al uso agrícola en la zona de Mexicali, y por otro lado el porcentaje total destinado por el municipio de Mexicali para el uso público urbano y la reserva del municipio en contraste con el porcentaje destinado para uso industrial.

En razón de lo antes expuesto, CONAGUA realizará la publicación de los estudios y proyecciones realizadas respecto a la disponibilidad total de agua superficial y subterránea de la región de Baja California, en el sitio *web* que al efecto administra esta Comisión Nacional del Agua.

Por lo anteriormente expuesto, la Comisión Nacional de Agua reitera la no aceptación de la Recomendación 1/2020 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Sin más por el momento aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente,

Lic. Miguel Ángel Estrada Caravilla
Gerencia de Procedimientos Administrativos

C.c.p. Dra. Blanca Elena Jiménez Cisneros.- Directora General de la Comisión Nacional del Agua.- Presente
Mtra. Celia Maya García.- Subdirectora General Jurídica.- Presente.- Para su conocimiento
Lic. Luba Hoyos Wolkff.- Coordinadora Técnica-Presente.- Para descargo del Folio B00-20-0001184
Dr. Victor Hugo Alcocer Yamanaka.- Subdirector General de Infraestructura Hidroagrícola.- Presente.- Para su conocimiento
Mtro. Alfredo Ranulfo Ocon Gutiérrez.- Subdirector General Técnico.- Presente.- Para su conocimiento
Mtro. Eduardo I. Seldner Ávila.- Subdirector General de Administración.-Presente.- Para su conocimiento
Mtro. Jorge Eugenio Barrios Ordóñez.- Subdirector General de Administración del Agua -Presente.- Para su conocimiento
Ing. Rafael Sanz Ramos.- Director General del Organismo de Cuenca Península de Baja California.- Presente.- Para su conocimiento
Lic. Alberto López Gómez.- Gerente lo Consultivo.- Presente.- Para su conocimiento