

Perspectiva jurídica del derecho al agua, la gestión hídrica y las concesiones en México

Legal perspective on the right to water, water management and concessions in Mexico

Perspectiva jurídica sobre o direito à água, a gestão da água e as concessões no México

Nohemí Norberto-Cárdenas¹
Hugo Oliver Robles-Cuevas²
Diana Olvera-Robles³
Raúl Ruiz-Canizales⁴
Alina del Carmen Nettel-Barrera⁵

Recibido: 24 de agosto de 2024

Aprobado: 20 de septiembre de 2024

Publicación: 2 de diciembre de 2024

Cómo citar este artículo:

Nohemí Norberto-Cárdenas, Hugo Oliver Robles-Cuevas, Diana Olvera-Robles, Raúl Ruiz-Canizales & Alina del Carmen Nettel-Barrera. *Perspectiva jurídica del derecho al agua, la gestión hídrica y las concesiones en México*. DIXI, vol. 27, n°. 1, enero-junio 2025, 1-30.

DOI: <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2025.01.06>

Artículo de investigación. <https://doi.org/10.16925/2357-5891.2025.01.06>

¹ Licenciada en Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro. Actualmente, es estudiante de la Maestría en Ciencias Jurídicas.

Correo electrónico: ncardenas12@alumnos.uaq.mx

ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-1073-4141>

² Licenciado en Economía Empresarial de la Universidad Autónoma de Querétaro. Licenciado en Derecho del Centro de Estudios Superiores del Bajío, campus Querétaro. Maestro en Ciencias Jurídicas y maestro en Impuestos de la Universidad Autónoma de Querétaro. Actualmente, es estudiante del Doctorado en Ciencias Jurídicas.

Correo electrónico: hugo.robles.cuevas@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0004-3522-9005>

³ Licenciada en Derecho. Maestra en Ciencias Jurídicas de la Universidad Autónoma de Derecho. Doctora en Ciencias Jurídicas. Actualmente, es profesora de tiempo libre en la Universidad Autónoma de Querétaro.

Correo electrónico: diana.olvera.robles@uaq.mx

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-2473-8853>

⁴ Doctor en Derecho de la Universidad Autónoma de Querétaro. Docente investigador de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Querétaro. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (nivel 2) del Consejo Nacional de Humanidades, Ciencias y Tecnologías (Conahcyt).

Correo electrónico: raul.canizales@uaq.mx

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8428-3711>

⁵ Doctora en Derecho de la Universidad de Barcelona (España). Miembro del CAC-128 "Derechos humanos y globalización". Miembro del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores, nivel 1.

Correo electrónico: alinanettel@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8031-1647>



Resumen

El trabajo realizado tiene como propósito el estudio de la configuración normativa en torno al tema de la gestión hídrica sustentable en México, un aporte desde la perspectiva jurídica que intenta contrastar los derechos consagrados en un ordenamiento legal y las instituciones que se prevén para su regularización. La función del estudio hermenéutico del derecho al agua y sus instituciones permite identificar la dimensión económica y social inserta en la normativa del agua y la vía legal que permite las concesiones de este elemento natural. En el artículo, se identifica que el derecho al agua está consagrado tanto en el plano internacional como en el local, y se identifica como un derecho fundamental. Es el Estado mexicano quien suscribe su importancia, ya que es parte imprescindible para la vida y la dignidad humana; el Estado observa los lineamientos internacionales y representa el ideal de la normativa relativa al agua, operando a través de instituciones, organismos que atienden a planes y programas ideados con anticipación. A manera de conclusión, este texto estudia la base normativa para contrastarla con la realidad social en estudios posteriores. En ese sentido, la visión jurídica y el estudio de la ley nos da un panorama del deber ser, lo ideal y lo deseable en un Estado de derecho plasmado en la norma.

Palabras clave: concesiones, derecho al agua, gestión hídrica, regulación.

Abstract

The purpose of this work is to study the normative configuration around the issue of sustainable water management in Mexico, a contribution from the legal perspective that attempts to contrast the rights enshrined in a legal system and the institutions that are foreseen for its regularization. The function of the hermeneutic study of the right to water and its institutions makes it possible to identify the economic and social dimension inserted in the water regulations and the legal path that allows the concessions of this natural element. The article identifies that the right to water is enshrined both internationally and locally, and is identified as a fundamental right. It is the Mexican State that subscribes to its importance, since it is an essential part of life and human dignity; the State observes international guidelines and represents the ideal of water regulations, operating through institutions, agencies that attend to plans and programs devised in advance. By way of conclusion, this text studies the normative basis in order to contrast it with the social reality in subsequent studies. In this sense, the legal vision and the study of the law give us an overview of what should be, what is ideal and what is desirable in a rule of law embodied in the norm.

Keywords: Concessions, right to water, water management, regulation.

Resumo

O objetivo deste trabalho é estudar a configuração normativa da questão da gestão sustentável da água no México, uma contribuição a partir de uma perspectiva jurídica que tenta contrastar os direitos consagrados em um sistema legal e as instituições previstas para sua regularização. A função do estudo hermenêutico do direito à água e de suas instituições permite identificar a dimensão econômica e social inserida na regulamentação da água e o caminho legal que permite as concessões desse elemento natural. O artigo identifica que o direito à água está consagrado tanto em nível internacional quanto local, sendo identificado como um direito fundamental. É o Estado mexicano que subscreve sua importância, por ser parte indispensável da vida e da dignidade humana; o Estado observa as diretrizes internacionais e representa o ideal de regulação da água, operando por meio de instituições, órgãos que atendem a planos e programas previamente elaborados. À guisa de conclusão, este texto estuda a base normativa para contrastá-la com a realidade social em estudos posteriores. Nesse sentido, a visão jurídica e o estudo do direito nos dão um panorama do que deve ser, do que é ideal e do que é desejável em um Estado de Direito consubstanciado na norma.

Palavras-chave: Concessões, direito à água, gestão da água, regulamentação.

I. INTRODUCCIÓN

Para un abordaje jurídico del derecho al agua y algunos de los conceptos que se relacionan íntimamente con su efectividad (su gestión y la figura de la concesión), se requiere un estudio tanto histórico como de las normas jurídicas que a nivel nacional e internacional dan fundamento a las acciones del Estado en la materia. En ese proceso de generación de normas, destacan varios aspectos que se estudian en este trabajo. Lo anterior intenta contribuir a la reflexión crítica sobre la construcción del derecho positivo referente a la concreción del derecho al agua para las personas, pues en la actualidad es evidente la necesidad de replantear nuestras concepciones del mencionado tema-problema.

Los desafíos que se presentan en indicadores como, por ejemplo, el estancamiento o retroceso en los objetivos de desarrollo sostenible son fuente de preocupación para las generaciones presentes y futuras. Entre esos objetivos se encuentra garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todas las personas. Todos los actores que inciden de alguna manera en la realización de dicha meta son corresponsables en su posible cumplimiento o incumplimiento, y esto es determinante para la vida en el planeta. En este sentido, es que tal discusión se vuelve pertinente.

Este tema ha sido abordado por múltiples autores desde distintos puntos de vista. Coincidiendo con la disciplina normativa jurídica del tema, encontramos a Luzma Nava en *Cuando la gestión del agua se vuelve problemática: el caso de México*, a Wilfrido Gómez Arias y Andrea Moctezuma en *Los millonarios del agua: una aproximación al acaparamiento del agua en México*, y a Gonzalo Armienta en su texto *El derecho humano al agua en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Las implicaciones prácticas del presente trabajo radican principalmente en la importancia del análisis que se desarrolla con la finalidad de contribuir a la discusión en torno a los grandes problemas de hoy en día para gestionar el agua de manera adecuada y sustentable. Por lo anterior, el propósito es estudiar la configuración normativa en torno al tema de la gestión hídrica sustentable en México.

II. LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL DERECHO AL AGUA EN MÉXICO

El agua es un elemento natural necesario y vital, por lo que es indispensable e insustituible para realizar actividades cotidianas y económicas. Las transformaciones del panorama hídrico en México durante el siglo xx fueron impulsadas por la idea

de progreso, lo cual ha “convertido al agua en un recurso cada vez más escaso y codiciado”¹. La problemática actual de la gestión hídrica en el país “deriva de la disponibilidad de los recursos en agua, de la concentración de la población y del aporte a la economía”².

Resulta necesario precisar que México, como nación independiente, pasó por tres momentos trascendentales respecto a la gestión hídrica: el primero fue un modelo de gestión local del agua con una perspectiva de bien común heredado del periodo colonial; el segundo —durante 1850 hasta 1916— impulsó el desarrollo de la iniciativa privada a través de empresas de agua; y, finalmente, con la Constitución de 1917 se estableció una perspectiva liberal y social sobre los recursos económicos, lo que permitió definir las competencias del Ejecutivo y con ello la federación recobró facultades sobre las aguas para después vincular el recurso con el ámbito del mercado global³.

En cuanto al desarrollo de la perspectiva jurídica del derecho al agua, no siempre se ha entendido de forma clara. Por ejemplo, en el ámbito internacional es donde se encuentra por primera vez un esbozo o alusión a este derecho. Entonces, comprender sus alcances en México requiere la explicación de los postulados internacionales y su relación con las disposiciones normativas internas en donde se evidencia la correspondencia que guarda el derecho al agua con otros derechos⁴. Es así como la construcción del derecho al agua en México tiene vinculación con los instrumentos internacionales, principalmente porque las normas en materia de agua se adecuaron según los estándares internacionales. Por tal razón, es necesario comprender la legislación actual a la luz de dichos parámetros que han sido determinantes para establecer pautas de regulación hídrica.

1 Alejandro Tortolero. *EL AGUA Y SU HISTORIA: MÉXICO Y SUS DESAFÍOS HACIA EL SIGLO XXI*. Siglo XXI. (2006). Pág. 143.

2 Luzma Nava. *Cuando la gestión del agua se vuelve problemática: el caso de México*. LA CHRONIQUE DES AMÉRIQUES, núm. 38. 2006. Pág. 5.

3 Diana Birrichaga Gardida. *La regulación de las empresas de abasto de agua en México 1855-1930*. TST: TRANSPORTES, SERVICIOS Y TELECOMUNICACIONES, núm. 26. 2014. Pág. 198-221. Al respecto, la autora menciona que: “La construcción de las empresas de abasto de agua en México puede vincularse a la falta de capacidad financiera de los gobiernos locales para dotar de agua potable a sus habitantes. Cabe mencionar que desde el periodo colonial el agua potable fue considerada un bien común de los habitantes de una ciudad o villa y que por ello podía obtenerse de manera gratuita en las fuentes públicas. Asimismo, el ayuntamiento tenía la prerrogativa de conceder una fracción de ella a particulares que podían acceder al uso privado por medio de merced o concesión real, lo que les permitía tener fuentes privadas, aunque no en propiedad plena”. Sin embargo, el intervencionismo estatal en temas hídricos fue resultado de la instauración del Estado social, cuando este asumió la responsabilidad de la prestación de servicios públicos y limitó la intervención de los particulares en las actividades públicas, en especial al tratarse de servicios públicos.

4 Más adelante se explican los demás derechos.

En cuanto al ámbito internacional, Armienta señala que la determinación del derecho al agua fue un proceso que, a través de distintos instrumentos internacionales, buscó contribuir a la garantía del derecho al agua desde parámetros claros. Sin embargo, “el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas ha interpretado que los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 19 de diciembre de 1966 es la norma que sin ser implícita estatuye tal derecho”⁵.

En correspondencia con el panorama internacional, en México el derecho al agua aparece de forma implícita en otros derechos, entre ellos la vida, la salud y la alimentación. De hecho, la Constitución federal vigente prevé la regulación hídrica en varios artículos en los que establece parámetros sobre los alcances del derecho al agua, la propiedad del recurso natural y su gestión, así como la distribución de competencias para la prestación del servicio público para el abasto de agua. La reforma constitucional modificó su ordenamiento a partir del año 2011, lo que significó un parteaguas en la inclusión de los conocidos derechos humanos⁶. Estas adecuaciones se observaron principalmente en el artículo 4.º constitucional, en donde se encuentra que el derecho al agua queda vinculado al derecho al medio ambiente sano⁷.

Así las cosas, el artículo en comento —en el párrafo sexto— establece las características generales desde las cuales se entenderá este derecho:

-
- 5 Gonzalo Armienta Hernández. *El derecho humano al agua en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Coords. Diego Valadés, Gonzalo Armienta Hernández, Francisco Higuera Castro y José Antonio García Becerra. REFLEXIONES SOBRE EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO: SINALOA EN EL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN. Universidad Autónoma de Sinaloa; Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa. (2017). Pág. 115-130, 121.
 - 6 En relación con esta transición, Gonzalo Armienta señala: “El 8 de febrero de 2012 se le adiciona un párrafo al artículo 4 constitucional para establecer claramente el derecho al agua como un derecho humano, pues se encuentra consignado en el capítulo 1 correspondiente a los derechos humanos”. Ver: *Id.* Pág. 124.
 - 7 El párrafo 5 del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos abarca el medio ambiente de forma general, dotándolo con la característica de que debe ser sano para permitir el desarrollo y el bienestar de todas las personas. Tenemos una referencia a la salud y al conjunto de recursos naturales configurados en un medio ambiente del que se entiende que también abarca el agua. Según esta idea, las siguientes líneas del párrafo señalan que el derecho al medio ambiente sano —que incluye el derecho al agua— lo debe garantizar el Estado. Además, prevé la imposición de una sanción a aquel que genere daño o deterioro, pues esto configura responsabilidad por lo causado: “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.

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.⁸

Resulta interesante cómo el legislador adopta conceptos básicos del ámbito internacional y no se limita a construir el derecho al agua como un derivado de otro. Al configurarlo de manera individual, determina tres aspectos relacionados con dicho derecho: el acceso, la disposición y el saneamiento. Al respecto, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU-DAES) —en la Resolución A/RES/64/292⁹ y en la Observación General N.º 15¹⁰— aporta conceptos para explicar el acceso al agua e indica la importancia de la proximidad de los individuos al acceso al líquido vital, señalando que: “Todo el mundo tiene derecho a unos servicios de agua y saneamiento accesibles físicamente dentro o situados en la inmediata cercanía del hogar, de las instituciones académicas, en el lugar de trabajo o las instituciones de salud”¹¹. Por lo tanto, es trascendental la cercanía del recurso a los espacios donde las personas desempeñan actividades cotidianas.

8 Artículo 4, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

9 Mediante esta resolución, la Asamblea General declara el acceso seguro a un agua potable salubre y al saneamiento como un derecho humano fundamental para el completo disfrute de la vida y de todos los demás derechos humanos. Ver: Resolución aprobada por la Asamblea General el 28 de julio de 2010. [Sin remisión previa a una Comisión Principal (A/64/L.63/REV.1 y ADD.1)] 64/292. El derecho humano al agua y el saneamiento. Disponible en: https://aguaysaneamiento.cndh.org.mx/Content/doc/Normatividad/Instrumentos/Resolucion_64_292DHAS.pdf

10 La Observación General N.º 15 desglosa el contenido de los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Su importancia radica en la explicación de estos artículos, pues en ellos se configura el derecho humano al agua, que es indispensable para una vida humana digna. Ver: Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N.º 15 (2002). El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8789.pdf>

11 De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), la fuente de agua debe encontrarse a menos de 1000 metros del hogar, y el tiempo de desplazamiento para la recogida no debería superar los 30 minutos. Ver: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU-DAES). *Derecho humano al agua y al saneamiento*. 2014. Disponible en: https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml#:~:text=El%2028%20de%20julio%20de,de%20todos%20los%20derechos%20humanos

Para México, el acceso al líquido vital está determinado por zonas geográficas. El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) compara las zonas norte y sur en función de la accesibilidad al agua. En la primera zona, los habitantes tienen un buen acceso al agua gracias a que en su gran mayoría cuentan con los servicios básicos, pero reciben un porcentaje bajo de agua renovable al año (9 %); en cambio, el segundo cuenta con un porcentaje bajo de servicios básicos (agua entubada dentro de la vivienda) y recibe un porcentaje superior de agua renovable al año (67,2 %). Ante este panorama, queda claro que el papel que juega el Estado es crucial. En el modelo de Estado social vigente, el acceso al agua está determinado por la prestación de servicios básicos que la distribuyen y posibilitan la cercanía del recurso en las viviendas¹².

La disposición del agua puede explicarse desde la dimensión semántica. El verbo *disponer* implica para el Estado una acción de poner el recurso al alcance del individuo, mientras que la disponibilidad significa que el individuo pueda usar agua para sus necesidades cotidianas. Esta distinción es importante, pues permite identificar la dimensión estatal y subjetiva de un parámetro normativo que busca explicar el derecho al agua.

De tal modo, el texto constitucional aborda la necesidad del saneamiento en su artículo 4.º, párrafo sexto. El interés del legislador radica en establecer un indicador para el Estado; no basta con garantizar el acceso, pues la calidad de la prestación del servicio público debe garantizar la higiene, lo que implica la adecuada gestión de recursos hídricos para evitar que la población enferme por tomar agua contaminada¹³. Tania García señala que, en el caso de México, el tema de saneamiento es “de especial importancia para aquellos estados de la República cuyos problemas fundamentales en relación a este recurso se centran ya no en su disponibilidad, sino en su mala gestión”¹⁴, y esto conlleva la responsabilidad estatal con la cual se determina la prestación, la regulación y la distribución del agua.

Hasta este punto, puede apreciarse que tanto el acceso como la disponibilidad y el saneamiento son conceptos interrelacionados. Al tratarse del derecho al agua, dichos conceptos significan que el Estado debe hacer posible que los individuos

12 Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Agua potable y drenaje*. 2019. Disponible en: <https://cuentame.inegi.org.mx/territorio/agua/dispon.aspx?tema=T>

13 Organización de las Naciones Unidas (ONU). *Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible: por un plan de rescate para las personas y el planeta*. 2023. Disponible en: https://unstats.un.org/sdgs/report/2023/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2023_Spanish.pdf_gl=1*4d18u7*_ga*Njc0OTIyOTluMTcxMTgyNDk2Nw.*_ga_TK9BQL5X7Z*MTcxMTgyNDk2OC4xLjAuMTcxMTgyNDk2OC4wLjAuMA

14 Tania García López y Jamile Bergamaschine Mata Diz. *Retos jurídicos tras la inclusión del derecho humano al agua en la Constitución mexicana*. REVISTA DE DIREITO DA CIDADE, vol. 7, núm. 4. 2015. Pág. 1690-1707.

tengan agua para realizar actividades cotidianas, y para que el recurso se pueda usar debe cumplir con indicadores de saneamiento. En este sentido, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha emitido jurisprudencia confirmando los alcances de los criterios constitucionales e internacionales. El criterio de la Corte considera la disponibilidad, la calidad y la accesibilidad¹⁵ como garantías del derecho humano al agua, que contienen los lineamientos reconocidos en la Observación General N.º 15. Así mismo, el contenido del párrafo sexto del artículo 4.º constitucional aborda los tipos de usos del agua: el consumo personal y el consumo doméstico. En México, los principales usos del recurso comprenden cuatro áreas: la agrícola con un porcentaje de 76 %, el abastecimiento público con 14 %, termoeléctricas con 5 % y la industria con 5 %¹⁶; es decir, existen otras áreas que implican mayor uso del recurso, y el uso personal o doméstico se integra en el segundo lugar de la lista.

Finalmente, la norma constitucional establece como características básicas e intrínsecas a la prestación de servicio público que debe ser: suficiente, salubre, aceptable y asequible. Estos términos fueron propuestos primero en el ámbito internacional y después fueron adoptados en el ordenamiento constitucional. Los lineamientos básicos para el derecho al agua derivan de dos documentos internacionales: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Observación General N.º 15 de la ONU. En el primero, el derecho al agua se encuentra interrelacionado con el “nivel de vida adecuado y la mejora continua de condiciones de existencia” y con el “derecho a la salud”.

Posteriormente, la ONU completó dichas disposiciones a través de la Observación General N.º 15, en donde se aborda de forma puntual el derecho humano al agua, así como los lineamientos básicos que debe seguir el Estado para garantizarlo¹⁷. Al

15 El criterio de la primera sala de la SCJN considera que son garantías del derecho humano al agua las siguientes: 1) disponibilidad, de tal forma que su abastecimiento sea continuo y suficiente para usos personales y domésticos; 2) calidad, pues su uso personal y doméstico debe ser salubre y, por tanto, no contener microorganismos o sustancias químicas o radioactivas que puedan representar una amenaza para la salud de las personas, así como tener un color, olor y sabor aceptables para ese mismo fin; y, 3) accesibilidad, consistente en que sus instalaciones y servicios deben ser asequibles para todas las personas sin discriminación. Ver: Tesis: 1a./J. 81/2023 (11a.). Derecho humano al agua. La disponibilidad, calidad y accesibilidad, son garantías para su protección. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Undécima Época. Disponible en: https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/EDvNfYgBvbG1RDka3_ap/%22Usos%22

16 Comisión Nacional del Agua (Conagua). *Estadísticas del agua en México*. 2018. Pág. 193. Disponible en: <https://files.conagua.gob.mx/conagua/publicaciones/Publicaciones/EAM2018.pdf>

17 Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General N.º 15 (2002). El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8789.pdf>

respecto, este documento señala que la suficiencia se relaciona con el abastecimiento continuo de agua para el consumo personal y doméstico¹⁸, esto es, “entre 20 y 50 litros de agua por persona y día para garantizar que se cubren las necesidades más básicas”¹⁹; respecto a la salubridad, el organismo internacional indica que “el agua necesaria debe ser libre de microorganismos, sustancias químicas y peligros radiológicos que constituyan una amenaza para la salud humana”²⁰. Aunado a la idea anterior, la aceptabilidad del agua implica que debe “presentar un color, olor y sabor aceptables para ambos usos, personal y doméstico”²¹. Finalmente, la asequibilidad conlleva que el agua como líquido vital pueda adquirirse, lo que significa evaluar el costo que los usuarios pagan por la prestación de este servicio público²².

En el caso de México, los requisitos básicos para garantizar el derecho al agua se encuentran señalados en instrumentos internacionales; por lo tanto, el contenido

-
- 18 El abastecimiento de agua por persona debe ser suficiente y continuo para el uso personal y doméstico. Estos usos incluyen de forma general el agua de beber, el saneamiento personal, el agua para realizar la colada, la preparación de alimentos, la limpieza del hogar y la higiene personal. Ver: *Id.* En congruencia con esta perspectiva, María García aborda una de las características del derecho al agua, señalando que: “Cuando nos referimos a cada una de estas características del agua como es el hecho de ser suficiente estamos hablando de la posibilidad de acceso a un suministro para la satisfacción de las necesidades básicas de consumo personal y doméstico”. Ver: María del Rocío García Sánchez. *El derecho humano al agua, una tarea pendiente para el Estado mexicano*. PAG: REVISTA IBEROAMERICANA DE PRODUCCIÓN ACADÉMICA Y GESTIÓN EDUCATIVA, vol. 5, núm. 10. Julio-diciembre 2018. Pág. 5.
 - 19 La OMS realiza un estudio y señala la cantidad aceptable de agua por persona al día para garantizar que se cubran las necesidades más básicas: un nivel aceptable de 20 L y un nivel medio de 50 L. Si se garantiza el acceso dentro de estos parámetros, se señala que disminuyen las preocupaciones en materia de salud. Ver: Guy Howard, Jamie Bartram, Ashley Williams, Alicia Overbo, David Fuente y Jo-Anne Geere. DOMESTIC WATER QUANTITY, SERVICE LEVEL AND HEALTH. 2.ª edición. OMS. (2020). Pág. 41. Disponible en: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/338044/9789240015241-eng.pdf?sequence=1>
 - 20 Las medidas de seguridad del agua potable vienen normalmente definidas por estándares nacionales y/o locales de calidad del agua de boca. Las guías para la calidad del agua potable de la OMS proporcionan las bases para el desarrollo de estándares nacionales que, implementadas adecuadamente, garantizarán la salubridad del agua potable. Ver: Organización Mundial de la Salud (OMS). *Guías para la calidad del agua de consumo humano. Cuarta edición que incorpora la primera adenda*. OMS. (2017).
 - 21 Todas las instalaciones y servicios de agua deben ser culturalmente apropiados y sensibles al género, al ciclo de la vida y a las exigencias de privacidad. Ver: Guy Howard, Jamie Bartram, Ashley Williams, Alicia Overbo, David Fuente y Jo-Anne Geere, *supra*, nota 19.
 - 22 El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sugiere que el coste del agua no debería superar el 3 % de los ingresos del hogar. Ver: Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU-DAES). *Derecho humano al agua y al saneamiento*. 2014. Disponible en: https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml#:~:text=El%2028%20de%20julio%20de,de%20todos%20los%20derechos%20humanos

de la normativa interna se ajusta para cumplir con dichos lineamientos. En este sentido, las primeras contribuciones surgieron del Poder Judicial a través de la SCJN, quien emitió criterios en los que explica la forma en la que se deben entender los derechos contenidos en los pactos internacionales, especialmente con el PIDESC²³.

El criterio jurisdiccional de la SCJN interpreta acorde a las normas internacionales, en el que a grandes rasgos el derecho al agua se aborda o entiende a la par del derecho a la salud, de tal suerte que se permitió dotar al derecho al agua con las características de aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. De acuerdo con Dávila, tales características lo erigen como un derecho humano colectivo que debe basarse en criterios de solidaridad, cooperación mutua, equidad y en condiciones dignas. De ahí que pueda proclamarse de prioridad y de seguridad nacional, razones que impiden justificar que el derecho humano al agua atienda a intereses particulares o de grupos minoritarios, pues imperaría un régimen de aprovechamiento del agua sin visión humana y social²⁴.

La obligación que impone al Estado la norma de garantizar este derecho se atiende a que la procura existencial del individuo recae en dicha organización sociopolítica como consecuencia del cambio de las condiciones de vida de la sociedad industrial²⁵, y la salvaguarda del individuo se consolida como un pilar en el Estado social moderno²⁶. En este orden de ideas, el derecho al agua genera la obligación estatal de garantizar este derecho por medio de instrumentos que definan y regulen el acceso, el uso equitativo y el uso sustentable del recurso. Respecto a la equidad en materia de agua, debería ser considerada como aquella posibilidad de que los habitantes de una misma nación tengan las mismas oportunidades y derechos²⁷, mientras que la

23 El criterio jurisdiccional determinó que la salud debe entenderse como un derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarios para alcanzar el más alto nivel posible de salud en correspondencia con el PIDESC. Ver: Tesis: 1a. LXV/2008. Derecho a la salud. Su regulación en el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su complementariedad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Novena Época. 30 de abril de 2008. Disponible en: https://bj.scjn.gob.mx/doc/tesis/Q_I2MHYBN_4klb4HEde/%22Declaraci%C3%B3n%20Universal%20de%20los%20Derechos%20Humanos%22

24 Juan M. Dávila Rangel. *El acceso, disposición y saneamiento del agua como derecho humano*. ANUARIO DE DERECHOS HUMANOS, núm. 2. 2018. Pág. 27-44, 34.

25 Ernst Forsthoﬀ. *EL ESTADO DE LA SOCIEDAD INDUSTRIAL*. Instituto de Estudios Políticos. (1975).

26 Ernst Forsthoﬀ. *Concepto y esencia del Estado social*. En: Wolfgang Abendroth, Ernst Forsthoﬀ y Karl Doehring. *EL ESTADO SOCIAL*. Centro de Estudios Constitucionales. (1986).

27 Jorge Serrano Ceballos, Juan Martín Granados Torres y Luis Eusebio Alberto Avendaño González. *Equidad y desarrollo humano sobre la base del acceso al agua*. REVISTA MÉDICA ELECTRÓNICA, vol. 39. 2017.

sustentabilidad representa un cambio de paradigma en el manejo y la aplicación de los recursos naturales desde un enfoque integral de lo social, ambiental y económico. De tal manera, la sustentabilidad del agua pasa por la conservación de sus fuentes, la lluvia, acuíferos, lagos y ríos, los bosques, la energía para manejarla, la agricultura, la ganadería y por tanto la alimentación, la urbanización y la industria²⁸.

Finalmente, dada la naturaleza social del tema del agua, la norma establece un esquema de distribución de competencias entre los niveles federales, locales y municipales, y la participación ciudadana. En este orden de ideas, la norma constitucional expone en los artículos 27, 42, 72 y 115 la propiedad y el dominio nacional del agua, y las generalidades para su gestión como un recurso natural esencial en donde intervienen todos los niveles de gobierno.

Respecto al artículo 27, la norma constitucional puntualiza que la propiedad del agua corresponde a la nación y será esta quien establezca las medidas necesarias para sus usos, reservas y destinos. Este dominio directo comprende la totalidad del recurso hídrico presente en el territorio nacional bajo las características de “inalienable e imprescriptible”²⁹. A su vez, al margen de la propiedad originaria que tiene el Estado sobre el territorio nacional y sus elementos naturales susceptibles de apropiación, en temas de agua se establecen algunas disposiciones para su explotación por parte de particulares a través de la figura administrativa de la concesión³⁰.

Los artículos 42 y 72 hacen referencia, en primer lugar, a las áreas que debemos entender por territorio nacional; y en segundo lugar, a las facultades que tiene el Congreso de la Unión para legislar leyes federales y concurrentes entre los distintos

28 Oscar Monroy Hermosillo. *Manejo sustentable del agua en México*. REVISTA DIGITAL UNIVERSITARIA. 2013. Disponible en: <https://www.revista.unam.mx/vol.14/num10/art37/art37.pdf>

29 El artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”. Como muestran los párrafos 1 y 3, la propiedad de las aguas del territorio mexicano es originalmente de la Nación, pero permite la posibilidad de que intervengan particulares. Este supuesto ha sido de ayuda para que personas puedan hacer propiedad privada las tierras para asentarse o realizar actividades económicas. Sin embargo, el Estado se reserva la posibilidad de expropiación a favor de causas de interés público y con ello se resalta que el interés público está por encima de la conformación de la propiedad privada, al igual que el beneficio social y el aprovechamiento de los recursos naturales. Además, en el párrafo 5, los cuerpos de agua que conforman la propiedad de la Nación y el uso por particulares comprende: mares territoriales, aguas marinas interiores, lagos interiores de formación natural, ríos y sus afluentes, corrientes o intermitentes y sus afluentes, lagos, lagunas o esteros, manantiales, cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores, aguas del subsuelo y otras aguas.

30 Artículo 27, párrafos 6 y 10, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

órdenes de gobierno³¹. Por último, el artículo 115 explica las facultades municipales para la distribución del agua potable y los demás servicios públicos relacionados con el drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales³². La relevancia que tienen estas disposiciones radica en la distinción entre las competencias federales, locales y municipales, tres niveles que concurren en la gestión hídrica con distintas formas de intervención que se explicarán más adelante.

Es importante resaltar en este punto que la Constitución, como norma fundante del sistema jurídico mexicano, ha tenido una impronta en la concepción de la apropiación de la naturaleza y, por consiguiente, de su administración y gestión. Al momento de su promulgación, la Constitución mantuvo una perspectiva del agua como elemento natural coherente con los ideales revolucionarios que buscaban la protección a la propiedad social, así como “la reivindicación del territorio como bien común, la protección de la naturaleza y la distribución equitativa de la tierra y su riqueza [lo que] contemplaba su posible aprovechamiento y a la vez obligaba a su conservación y a evitar su destrucción”³³. Esta perspectiva cambió significativamente a partir de 1934, cuando se incluyó el concepto de *recurso natural*, lo que conllevó un cambio al establecer la posibilidad de explotar los recursos naturales para su incorporación a la lógica del mercado³⁴. Tal situación se consolidó con posteriores reformas a la Constitución y que respondieron a la implementación de un modelo económico neoliberal global que

31 Artículos 42 y 72, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

32 Artículo 115, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

33 La comisión redactora del artículo 27 Constitucional toma de referencia los principales documentos relacionados con la protección de la tierra, de manera que su propuesta final retomó como antecedentes el Plan de San Luis, el Plan de Ayala y el Plan de Guadalupe. “En el aspecto agrario, el Artículo 27 es una verdadera síntesis dialéctica, producida literalmente por la confrontación política y militar, entre las diferentes luchas por la tierra y las propuestas de reparto que de manera secuencial se fueron desarrollando en el curso de la revolución”. Ver: Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Diario de debates del Congreso Constituyente de 1916-1917, art. 27. Pág. 1004. Disponible en: <https://emiliano-zapata.scjn.gob.mx/sites/default/files/diario-debates/2019-04/Arti%cc%81culo%2027.pdf>

34 “Sin conocer lo que motivó la inclusión del término ‘recursos naturales’ en el sistema jurídico mexicano, es plausible que no fuera resultado de la casualidad, pues respondió al interés del titular del ejecutivo federal para impulsar el modelo capitalista de mercado en el país, por medio de la legalización de la mercantilización de los bienes naturales ligados a la tierra, como es el caso del agua [...] Hecho que explica, en parte, por qué este concepto, que cobija e impulsa la visión promovida desde la ingeniería hidráulica, se impuso como perspectiva dominante en la gestión y administración de las aguas nacionales en México, resultado de estas reformas promovidas por el ejecutivo en turno”. Ver: Alberto Rojas Rueda y Erica Rubí Serrano Farías. *El agua como mercancía en el sistema jurídico mexicano*. Coords. Juana Amalia Salgado-López y Adriana Caballero-Serapio. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS DE POLÍTICA HÍDRICA EN MÉXICO. VALOR, MERCADO Y BANCOS DE AGUA: ALGUNAS CONSIDERACIONES CLAVE PARA LA SUSTENTABILIDAD HÍDRICA. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. (2024). Pág. 29-55, 38.

se mantuvo hasta 2011, cuando la reforma en materia de derechos humanos implicó un cambio de paradigma en el sistema jurídico mexicano cuya máxima principal fue la protección de los derechos humanos³⁵.

La reforma constitucional de 2011 significó para México transitar de un modelo positivista basado en garantías constitucionales —que eran reconocidas y otorgadas al individuo en función de la letra de la ley— al reconocimiento de una serie de derechos humanos que van más allá de la literalidad expresada por el ordenamiento jurídico³⁶. Esta reforma contribuyó al fortalecimiento de la esfera jurídica de la persona, especialmente cuando se trata de los derechos humanos de tercera generación, como es el caso del derecho al agua³⁷. Lo anterior implica revisar y adecuar las disposiciones normativas en la materia, así como la actualización de las entidades gubernamentales que administran el agua para que se asegure su respeto³⁸ bajo parámetros objetivos que permitan solucionar los problemas hídricos que enfrentará el país.

Criterios recientes de la SCJN han determinado una serie de directrices normativas en las que el estándar de protección al derecho al agua debe entenderse como el derecho de las personas a que las autoridades se abstengan de restringir su acceso en condiciones de disponibilidad, calidad y accesibilidad. Al respecto, las garantías de la accesibilidad del derecho humano al agua, emitidas acorde a los lineamientos de la Observación General N.º 15, abordan cuatro aspectos: 1) el físico, en el que se señala que el acceso de agua debe ser suficiente, salubre y aceptable; 2) el económico, en el que se aborda que el abastecimiento debe ser asequible para que no comprometa el cumplimiento de otros derechos; 3) la no discriminación, en la que el agua y sus instalaciones no pueden negarse a ninguna persona; y 4) el acceso a la información,

35 Miguel Carbonell. *Las obligaciones del Estado en el artículo 1.º de la Constitución mexicana*. Coords. Miguel Carbonell y Pedro Salazar. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS. UN NUEVO PARADIGMA. Porrúa-UNAM. (2012). Págs. 75-85.

36 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. Diario Oficial de la Federación, N.º 4, Tomo DCXCIII, 6 de junio de 2011. Disponible en: <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red/constitucion/pdfs/DECRETO%20DOF%2006062011.pdf>

37 Tesis: 1a./J. 82/2023 (11a.). Estándar de protección del derecho humano al agua. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Undécima Época. Tomo IV. Junio de 2023. Pág. 3565. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2026557>

38 Samuel Schmidt y Gonzalo Hatch Kuri. *El agua en México. Una cuestión de seguridad nacional*. FOREIGN AFFAIRS LATINOAMÉRICA, vol. 12, núm. 4. 2012. Págs. 86-96, 90-91.

entendido como el derecho de las personas a recibir solicitar y difundir información referente al agua³⁹. La SCJN, además de adoptar los lineamientos internacionales, realiza su respectiva integración para unificar una visión de protección del derecho al agua al señalar las garantías para su acceso desde cuatro aspectos que el Estado debe respetar.

III. INSTITUCIONES, ORGANISMOS Y PROGRAMAS HÍDRICOS FEDERALES PARA LA GESTIÓN DEL AGUA

Como puede apreciarse en el apartado anterior, históricamente el control hídrico en México ha oscilado entre la federación y los gobiernos estatales⁴⁰. Durante el siglo XIX, y después de la promulgación de la Constitución de 1917, la federación retomó el control de la gestión de los recursos naturales y gestionó el recurso hídrico bajo distintos enfoques. Se podría decir que la forma en que las autoridades administrativas regulan el recurso hídrico fue:

[...] a través de dos momentos históricos cuya frontera se sitúa alrededor de 1992. El primero, marcado por un modelo de gobierno centralista en el cual la administración pública del recurso era en gran parte responsabilidad de las instituciones federales. El segundo, marcado por un modelo de gobierno basado en la descentralización y la democratización de la gestión del agua, así como en la privatización del recurso.⁴¹

39 Tesis: 1a./J. 83/2023 (11a.). Derecho humano al agua. Las garantías de la accesibilidad son: física, económica, no discriminación y acceso a la información. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Undécima Época. Tomo IV. Junio de 2023. Pág. 3567. Disponible en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2026559>

40 Como puede apreciarse en el apartado anterior, la gestión hídrica estuvo a cargo de los gobiernos locales durante la Colonia y después de la independencia.

41 En primer lugar, el federalismo arraigado de la época permitió que la federación retomara facultades sobre el control del recurso natural y restó protagonismo a los gobiernos locales, lo que permitió al ejecutivo federal centralizar la política hídrica desde finales de la Revolución hasta los años noventa. Posteriormente, el segundo periodo se caracterizó por la descentralización, privatización del recurso y democratización en la gestión hídrica. Ver: Luise Rolland y Yenny Vega Cárdenas. *La gestión del agua en México*. POLIS. INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS SOCIOPOLÍTICO Y PSICOSOCIAL, vol. 6, núm. 2. 2010, Págs. 155-188, 157.

Para el Poder Ejecutivo, el establecimiento de pautas normativas constitucionales propició el desarrollo de normas federales desde las cuales se determinaron los preceptos normativos y administrativos que enmarcan la función administrativa de gestión del agua, por medio de legislación y sobre todo por medio de instituciones públicas que materializan los preceptos constitucionales⁴². La regulación hídrica pasó por diferentes instituciones hasta que en 1986 se creó la Comisión Nacional del Agua (Conagua) como un organismo desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente. En el ámbito normativo federal, se realizó un cambio de la Ley Federal de Aguas, promulgada en 1972, a la Ley de Aguas Nacionales de 1992⁴³, en la que se determinaron las pautas para gestionar el recurso hídrico.

Respecto a la Ley de Aguas Nacionales (LAN), es importante mencionar que su objetivo es regular el uso, la distribución y el control de las aguas nacionales, así como velar por la preservación de la calidad y la cantidad del agua para lograr así su desarrollo integral sostenible. De esta manera, el panorama federal se ha caracterizado por el control que ganó el Poder Ejecutivo sobre las aguas de territorio federal y las facultades del Congreso para legislar en la materia.

En primer lugar, el Poder Ejecutivo adquirió facultades de regulación que implican la planeación de la política hidráulica en el Plan Nacional de Desarrollo, y mantuvo la perspectiva de reordenar y modernizar el sector del agua en el siglo xx⁴⁴. La propuesta fue lanzada en 1992, y en su exposición de motivos se señala la prioridad de la observancia del bienestar de las próximas generaciones que enfrentarán el tema del agua como un reto, debido a su escasez. En esta época, ya se percibe el problema

42 De acuerdo con el artículo 4 de la Ley de Aguas Nacionales, el Ejecutivo federal es la autoridad a quien le corresponde la administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos. Ver: Artículo 4 de la Ley de Aguas Nacionales. Diario Oficial de la Federación, 1 de diciembre de 1992. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAN.pdf>

43 La Ley de Aguas Nacionales es el ordenamiento complementario del artículo 27 constitucional, relativo a la propiedad de tierras y aguas de la Nación. Su objeto es regular la explotación, uso o aprovechamiento de estas, así como el control, distribución y preservación de la calidad y cantidad del agua, en aras del desarrollo integral sustentable. El antecedente inmediato de la Ley Nacional de Aguas es la Ley Federal de Aguas publicada el 11 de enero de 1972 y derogada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de diciembre de 1992, durante el mandato del presidente Carlos Salinas de Gortari, y posteriormente el 12 de enero de 1994 se publica el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

44 Cámara de Diputados. Servicio de Investigación y Análisis. *Estructura institucional y legal para la administración del agua en el siglo xx*. 2003. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polisoc/dps03/7estruc.htm#107>

del agua como uno de los más importantes en el país, debido a la demanda de los ciudadanos de un adecuado servicio de agua potable y alcantarillado⁴⁵.

Ahora bien, otro instrumento a través del cual el Poder Ejecutivo lleva a cabo los deberes impuestos por la norma constitucional es la implementación de políticas hídricas y de facultades de planeación. De tal manera, el documento rector es el Programa Nacional Hídrico, un programa especial que determina la planeación y la gestión hídrica de cada administración pública federal⁴⁶.

El Programa Nacional Hídrico abarca el concepto de las cuencas hidrológicas del país como la unidad básica para la gestión de los recursos hídricos. La Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales las define como cavidades naturales en las que se acumula agua de lluvia, la cual circula hacia una corriente principal y llega a un punto común de salida; de igual modo, una o varias cuencas pueden conformar una región hidrológica⁴⁷. Este concepto es necesario para entender la organización planeada para la gestión física del elemento natural susceptible de apropiación. De acuerdo con datos de la Conagua, el país se dividió en 757 cuencas hidrológicas, agrupadas en 37 regiones hidrológicas y en 653 acuíferos. Para la administración de las aguas subterráneas en las que la Comisión desempeña sus funciones, generó trece Organismos de Cuenca en trece regiones hidrológico-administrativas⁴⁸. En el citado informe de la Conagua, en el año 2017 se identificaron 108 cuencas con disponibilidad negativa o déficit; y según el informe presentado en 2021, 104 de las 757 cuencas se encuentran con déficit de disponibilidad⁴⁹.

45 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Exposición de motivos: Ley de Aguas Nacionales. 1 de diciembre 1992. Disponible en: <https://legislacion.scjn.gob.mx/bus-cador/paginas/wfProcesoLegislativoCompleto.aspx?q=s6n2if7Uv7A+Z8I0w3ky6Z-8nwEmVxT40WuVpV7kOtSulghk3hevLqnyaRM87FijMjYIaPel13ZP5bo+1x8xKsw==>

46 Estos programas se emiten cada cierto periodo y derivan del Plan Nacional de Desarrollo, pues debe ser coherente con los objetivos de la administración en turno; su finalidad es el desarrollo y avance de la seguridad hídrica con enfoque en derechos humanos, por lo que busca reducir brechas de inequidad por medio de un enfoque centrado en las personas. Ver: Programa Nacional Hídrico 2020-2024. Disponible en: <https://www.gob.mx/conagua/articulos/consulta-para-el-del-programa-nacional-hidrico-2019-2024-190499>

47 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. *¿Qué son las cuencas hidrológicas y las reservas de agua?* 2018. Disponible en: <https://www.gob.mx/semarnat/articulos/que-son-las-cuencas-hidrologicas-y-las-reservas-de-agua>

48 Las Regiones Hidrológico-Administrativas (RHA) están definidas con criterios hidrológicos y respetando la división política municipal para facilitar los procesos administrativos y la integración de información socioeconómica. Ver: Comisión Nacional del Agua (Conagua). *Atlas del agua en México 2018*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2018).

49 Comisión Nacional del Agua (Conagua). *Atlas del agua en México 2021*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2021).

Sobre la gestión hídrica, el ordenamiento que aborda el concepto es la LAN, un proceso por el cual se ha promovido e instrumentado para el desarrollo sustentable y el beneficio de los seres humanos en su medio social, económico y ambiental⁵⁰. Dicho proceso se realiza en conjunto con principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales, bienes, derechos, atribuciones y responsabilidades. Para que esto sea posible, además del Estado, se prevé la participación de los usuarios del agua —también ciudadanos— y de las organizaciones sociales, que pueden ser asociaciones civiles o empresas. El proceso en cuestión señala tres puntos: el control y manejo del agua y las cuencas hidrológicas (mismo que lleva a su distribución y administración); la regulación, explotación y uso o aprovechamiento del agua; y por último la preservación y sustentabilidad en cantidad y calidad de los ya mencionados recursos hídricos.

El artículo 14 bis 6 de la LAN establece los instrumentos básicos de la política hídrica nacional; entre ellos delimita el ámbito de planificación hídrica a nivel local, estatal, cuenca hidrológica, región hidrológica administrativa y nacional. También, señala el régimen de concesiones y asignaciones como el medio para otorgar derechos para explotación, uso o aprovechamiento del agua, así como su respectivo cobro de derechos por la actividad realizada. Por último, destaca la necesidad de participación de organizaciones y usuarios para el desarrollo de actividades específicas⁵¹.

IV. EL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LA CONCESIÓN Y LA DIMENSIÓN ECONÓMICA DEL DERECHO AL AGUA EN MÉXICO: ELEMENTOS FEDERALES PARA LA PROTECCIÓN DEL INTERÉS GENERAL

En la sección anterior, se expuso la configuración de las facultades en el ámbito federal bajo una perspectiva histórica y social. Ahora, en este apartado, es necesario abarcar el tema relativo a la regulación del recurso hídrico a través del servicio público y de la concesión. Respecto al servicio público, se refiere a la actividad de prestación de la administración, y comprende “todas aquellas actividades que realiza el ayuntamiento de manera uniforme y continua para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, como por ejemplo el agua potable, alcantarillado, mercados, panteones,

50 Artículo 3, fracción xxix, Ley de Aguas Nacionales.

51 Artículo 14 bis 6, fracción 1, 2, 4 y 5, Ley de Aguas Nacionales.

rastras, calles, parques y transportes”⁵². Satisfacer las necesidades básicas resulta de gran importancia, pues tienen como destinatario a la población en general y proporcionar un servicio asequible, de buena calidad y continuo.

Por otra parte, la concesión se observa como la realización de ciertas actividades o la explotación de recursos federales porque existe una limitante en la acción de la administración pública. En específico, la concesión se aborda en este caso porque además es el medio establecido en la ley para otorgar uso o explotación del elemento natural, en este caso, el agua. Entre las concesiones de agua hay algunas especialmente para riego o actividades económicas del sector industrial, pero también existen las previstas para la prestación de servicios públicos. De acuerdo con la clasificación tradicional de las actividades que realiza la administración pública, Cano las identifica en tres tipos: limitación de derechos, fomento y prestación; donde la última “pretende facilitar a los ciudadanos servicios que satisfagan las necesidades o intereses colectivos”⁵³.

La figura de la concesión en México se identifica, primero, en el contenido del artículo 27 párrafo 6 de la Constitución. Se señala que la explotación, uso o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación (en este fragmento la Constitución usa el término *recursos*) son actividades que solo podrán ser realizadas por particulares o sociedades constituidas legalmente a través de la figura de la concesión⁵⁴. Sobre la naturaleza de esta figura, Jorge Calafell concuerda en que es el medio más eficaz “para entregar a los particulares ciertas actividades o la explotación de recursos federales, que la administración pública no está en condiciones de desarrollar ya sea por incosteabilidad económica o por inconveniencia política”⁵⁵. El autor aborda un sentido político-social en la definición, pues la concesión solo sucede porque aquel que ostenta el dominio de los recursos o que tiene por facultad realizar

52 Jorge Martín Cordero Torres. *Los servicios públicos como derecho de los individuos*. CIENCIA Y SOCIEDAD: REPÚBLICA DOMINICANA, vol. 36, núm. 4. 2011. Pág. 682-701, 690.

53 Tomás Cano Campos (coord.). *LECCIONES Y MATERIALES PARA EL ESTUDIO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO*. Iustel. (2009). Pág. 121.

54 Artículo 27, párrafo 6, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

55 En relación con la definición de Calafell, la naturaleza jurídica de la concesión ha sido objeto de debate. Por un lado, se señala como contrato por la similitud que comparte con el contrato de obra pública. Por otro lado, se entiende como un acto unilateral, ya que hay poca o casi nula intervención del concesionario. Pero la más aceptada señala que puede entenderse como un acto mixto, mismo que “tuvo su origen en el derecho francés, la concesión considerada como un acto mixto, se descompone en dos elementos: la situación reglamentaria y el contrato administrativo, de aquí se desprenden dos fases: como acto unilateral y como acto contractual”. Ver: Jorge E. Calafell. *Teoría general de la concesión*. JURÍDICA. ANUARIO DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA, núm. 26. 1996. Pág. 215-228.

la actividad (el Estado) no puede llevarlo a cabo. Por ello, se trata de una figura auxiliar del Estado para la realización de actividades concretas.

En relación con los conceptos anteriores, Acosta está de acuerdo con que existe una discusión sobre la naturaleza jurídica de la concesión, en la que se ha entendido de dos formas: como un contrato o como un acto administrativo. Pero al no ser suficiente el alcance de estas dos figuras, propone que debe entenderse como un acto discrecional, al explicar lo siguiente: "De acuerdo con lo anterior, desde nuestro punto de vista, la concesión constituye un acto administrativo discrecional del órgano de la Administración Pública, que aplica en un caso concreto las disposiciones que regulan la materia de la concesión"⁵⁶.

Ante este panorama, en su artículo 3.º, fracción XIII, la LAN prevé a la concesión como un "título que otorga el Ejecutivo Federal, a través de 'la Comisión' o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, y de sus bienes públicos inherentes, a las personas físicas o morales de carácter público y privado, excepto los títulos de asignación"⁵⁷. En este concepto de concesión, se identifica un matiz institucional, además de que la concesión se idea como un documento que permite realizar actividades relativas a la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas de la Nación. Se resalta que este instrumento jurídico es el medio necesario para realizar las actividades de explotación, uso o aprovechamiento, debido al carácter público que ostenta el recurso hídrico bajo parámetros de asignación discrecional y en consideración al costo ambiental de las obras proyectadas⁵⁸.

En cuanto al procedimiento de asignación de las concesiones, es importante resaltar que la LAN, según el uso o el destino, prevé varios supuestos. Sin embargo, se pueden resumir las etapas descritas en la tabla 1.

56 Miguel Acosta Romero. *TEORÍA GENERAL DE LA CONCESIÓN (SU ESTUDIO EN EL DERECHO MEXICANO)*. Universidad Autónoma de México. (1998). Pág. 248.

57 Artículo 3, fracción XIII, Ley de Aguas Nacionales.

58 También, se identifica a las autoridades encargadas de expedir los títulos de concesión: como excepción la actuación directa de la Conagua para el caso señalado en la fracción IX del artículo 9 y como actuación general a los Organismos de Cuenca, quienes podrán expedir los títulos de concesión, asignación y permisos de descarga a los que se refiere la ley y sus reglamentos.

Tabla 1. Proceso de concesión simplificado - Ley de Aguas Nacionales

Procedimiento	Artículo	Resumen	Autoridad que interviene
Solicitud	21	Contenidos mínimos de solicitud de concesión o asignación.	Presentar ante la Comisión (Conagua).
	21 bis	Se señalan los documentos que el promovente deberá adjuntar a la solicitud.	
Plazo	22 párrafo 1	Plazo para contestar las solicitudes de sesenta días hábiles desde su fecha de presentación.	La Comisión (Conagua) debe responder.
Parámetros para el otorgamiento de la concesión	22 párrafo 6	Se prevé actuación ante ciertos casos: I.- Puede reservar ciertas aguas para concesionar ciertas aguas por concurso. II.- En caso de que no se reserven y haya concurrencia de solicitantes, se otorga al mejor postor (el que mejor garantice).	La Comisión (Conagua) determina los lineamientos.
Duración de la concesión o asignación	24	Para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales: de cinco a treinta años.	
Prórroga	24 párrafo 2	Prevé prórroga hasta por igual término y características del título vigente, solo para las concesiones o asignaciones señaladas en el artículo 22, y las previstas en los artículos 13 bis 3 y 14 bis 5. (El uso doméstico y el uso público urbano siempre serán preferentes sobre cualquier otro uso).	Para otorgar la prórroga, la autoridad considerará la recuperación total de las inversiones que haya efectuado el concesionario o asignatario, en relación con la explotación, uso o aprovechamiento de los volúmenes concesionados o asignados.
Renuncia al derecho de prórroga	24 párrafos 3 y 4	Se entenderá ante la falta de presentación de la solicitud de prórroga.	
Notificación	24 párrafo 5	Se notificará personalmente a los promoventes la resolución sobre las solicitudes dentro del plazo de sesenta días hábiles (art. 22, LAN), procedimiento del artículo 35 LFPA. Ante la omisión se entenderá negada la solicitud.	La Comisión (Conagua) debe notificar.

Fuente: Elaboración propia sobre el proceso de concesión simplificado, con base en los artículos 21-24 de la Ley de Aguas Nacionales.

En la tabla anterior, se resume el proceso de solicitud de concesión o asignación de aguas nacionales contenido en la LAN. Estas bases se detallan en el reglamento respectivo de dicha ley y en su artículo 29 se explican detalles como la presentación de las solicitudes para personas físicas y personas morales⁵⁹, los requisitos que deben cubrir (deben acreditar su existencia legal, así como la personalidad jurídica del promovente), y otros datos importantes como la autoridad encargada de revisar y aprobar las solicitudes, y la autoridad facultada para expedir los títulos de concesión y asignación y los permisos de descarga⁶⁰.

⁵⁹ Artículo 29, Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

⁶⁰ Artículo 12, fracción IX, Ley de Aguas Nacionales.

Tabla 2. Proceso de concesión simplificado

Acción realizada	Artículo	Resumen	Autoridad que interviene
Solicitud	30	Junto a la solicitud de concesión o asignación, se debe presentar al mismo tiempo (con excepción del uso agrícola): el permiso de descarga de aguas residuales; el permiso para la realización de las obras que se requieran para aprovechamiento del agua; y la concesión para la explotación, uso o aprovechamiento de cuerpos de agua a cargo de la Comisión.	La solicitud se presenta ante la Comisión (Conagua).
Contenido de la solicitud	31	Deberán contener los datos mencionados en el artículo 21 LAN y presentarlo por escrito. Se señalan ocho fracciones que se enuncian de forma breve: acreditar la personalidad; acta constitutiva (para personas morales); acreditar la propiedad o posesión del terreno en su caso, la solicitud de las servidumbres; croquis de localización; memoria técnica con los planos correspondientes; documentación técnica relativa al volumen de consumo; documentos que amparen legalmente el aprovechamiento anterior efectuado.	
Caso específico	32	El reglamento señala una documentación especial para el caso de explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales superficiales o del subsuelo. Se debe acompañar solo los requisitos I-IV del artículo 31 del Reglamento LAN.	
Plazo para subsanar deficiencias	35	Para la solicitud de concesión o asignación, treinta días hábiles improrrogables.	La Comisión (Conagua) hace saber.
Se otorga o se niega	38	Una vez integrado el expediente, la autoridad otorgará o denegará la concesión o asignación, y deberá fundar y motivar su resolución.	La Comisión (Conagua).
Concurso	39	Para los casos de concurrencia de varios interesados o las posibilidades de aprovechamiento de agua en usos múltiples.	La Comisión (Conagua) someterá a concurso.
Sobre el concurso	40	El procedimiento para el concurso de las aguas: la Comisión expedirá la convocatoria y se publicará en el Diario Oficial de la Federación; se especifican propósitos de las bases del concurso, criterios de selección, plazo de ejecución, vigencia y requisitos; también se precisará lugar, fecha y hora del acto de recepción y apertura de ofertas (en un plazo de mínimo treinta y máximo noventa días). El concurso debe desarrollarse de acuerdo con la convocatoria y en presencia de interesados y autoridades de la Conagua. Las propuestas se darán a conocer ante los concursantes y se señala lugar, fecha y hora para dar a conocer su fallo. Los parámetros para otorgar la concesión se basan en mejores condiciones técnicas, económicas y sociales o de utilización del agua, que son los mismos que se señalan en la convocatoria. El fallo de la Comisión será inapelable.	La Comisión (Conagua).
Daños y perjuicios	42	Las concesiones o asignaciones se entienden hechas sin perjuicio de derechos de terceros. En los títulos, se señala que el concesionario o asignatario debe responder por los daños y perjuicios que se causare a terceros.	

(continúa)

(viene)

Cambio de uso de agua	43	Se realiza mediante aviso (quince días hábiles siguientes a la fecha en que hayan dado aviso a la Comisión) y se efectuará bajo protesta so pena de sanción. La Comisión debe inscribir el cambio en el Registro Público de Derechos de Agua.	La Comisión (Conagua) y el Registro Público de Derechos de Agua.
Solicitud de expedición de certificados	44	Según los artículos 224 fracción v, 281-A y 282 fracción iv de la Ley Federal de Derechos, los concesionarios o asignatarios que se encuentren en estos supuestos de ley pueden solicitar certificados, y para ello se debe presentar una solicitud que contenga: nombre, denominación o razón social y domicilio; tipo de certificado; constancia vigente que acredite la inscripción del título de concesión o asignación de agua y permiso de descarga de aguas residuales; fotocopia de los comprobantes de pago de las contribuciones o aprovechamientos fiscales; información y documentación técnica; memoria técnica de obras e instalaciones correspondientes. De ser necesario, que no se utilizan volúmenes de agua mayores a los establecidos en normas oficiales mexicanas en materia ecológica.	La Comisión (Conagua) expedirá los certificados.
Caso de revocación	46	Caso en el que se ha revocado una concesión por causas imputables al concesionario en los términos del artículo 27, fracción II LAN, por lo menos durante un año no se tramitará al concesionario otra en sustitución.	La Comisión (Conagua).
Caducidad de la concesión	47	La concesión caduca (según el artículo 27 fracción III de la LAN) cuando durante tres años consecutivos se use solo parte del volumen de agua y caducará la concesión o asignación respecto al volumen no aprovechado. La caducidad no operará en los siguientes supuestos: por mandamiento judicial o por resolución administrativa; por caso fortuito o fuerza mayor; cuando se trate de obras de infraestructura tendientes a usar de manera más eficiente el agua; cuando el volumen de agua se reserve para sus programas de crecimiento o expansión; cuando el concesionario o asignatario requiera más de tres años.	La Comisión (Conagua).
Transmisión de títulos	64	Requerirán autorización de la Comisión. En relación con la transmisión el artículo 77 del Reglamento de la LAN, señala que podrán transferirse derechos y obligaciones emanados de un título de concesión o asignación por vía sucesoria o por adjudicación judicial.	La Comisión (Conagua).
Contenido de títulos	177	En los títulos de concesión para explotación, uso o aprovechamiento de bienes nacionales a cargo de "la Comisión", se debe especificar: nombre de las corrientes y vasos; ubicación, descripción y delimitación o croquis del lugar y el área de aprovechamiento; explotación, uso o aprovechamiento objeto de la concesión; la descripción de las obras aprobadas y los plazos aproximados para concluir obra; la descripción de las obras aprobadas y los plazos aproximados; modalidades a las que se deberá sujetar la concesión y las condiciones generales; obligación de pago de los derechos o aprovechamientos; duración de la concesión; causas de su revocación o terminación.	

(continúa)

(viene)

Término del plazo de concesión	166	Al término del plazo o de la última prórroga en su caso, los bienes nacionales concesionados revertirán al dominio de la federación. La Comisión podrá exigir al concesionario la demolición y remoción (a cuenta y costo del concesionario) que a juicio de la autoridad ya no sean de utilidad.	La Comisión (Conagua).
--------------------------------	-----	---	------------------------

Fuente: Elaboración propia con base en el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

Puede apreciarse que es un procedimiento administrativo que, al emitir derechos sobre el recurso natural del agua, exige que sea claro y eficiente para el control de los particulares que ejercen una actividad de naturaleza pública a través de la concesión. Además, debido a la propia naturaleza de la figura de la concesión en donde intervienen intereses económicos, hay de por medio esquemas económicos que se encuentran tras el escenario de la gestión hídrica.

Así las cosas, la concesión de agua es equiparable a un medio de explotación. En este contexto, Wilfrido Gómez y Andrea Moctezuma⁶¹ argumentan que este panorama corresponde a la neoliberalización del agua, pues el sector privado tiene mucha más presencia en el uso del agua y emplean el agua para fines lucrativos; y la norma, al no ser lo suficientemente clara, no determina un límite legal en cuanto al volumen de agua concesionada. Esto pone en riesgo la calidad del líquido y el bienestar colectivo, todo con la intención de conseguir mayores utilidades debilitando el control del Estado⁶².

La dimensión económica que el derecho configuró respecto al derecho al agua y la explotación del recurso a través de la concesión, se observa también en los aspectos de recaudación fiscal en los que se incluyó la prestación de servicio de agua potable. De esta manera, la LAN señala las atribuciones de la Comisión en la concurrencia de los recursos totales o parciales de la federación destinados a ciertas actividades, entre ellas la concesión. Se determina el agua como un tema de recaudación fiscal, pues se señala que la Comisión podrá:

[...] ejercer ciertas atribuciones fiscales respecto a las contribuciones y aprovechamientos, en los términos del Código Fiscal de la Federación:

61 Wilfrido Gómez Arias y Andrea Moctezuma. *Los millonarios del agua: una aproximación al acaparamiento del agua en México*. ARGUMENTOS. ESTUDIOS CRÍTICOS DE LA SOCIEDAD, núm. 93. Mayo-agosto 2020. Pág. 36.

62 La idea anterior deja claro que el contexto neoliberalizador de la concesión favoreció el control de los concesionarios al mantener amplias facultades y prerrogativas, por lo que el Estado pocas veces ejerce el debido control sobre la actividad de los concesionarios, lo cual implica un riesgo para el bienestar social.

devolver y compensar pagos; autorizar el pago de contribuciones o aprovechamientos a plazos, en parcialidades o diferido; proporcionar asistencia gratuita a los contribuyentes; contestar consultas sobre situaciones individuales, reales y concretas; dar a conocer criterios de aplicación; requerir la presentación de declaraciones; comprobar el cumplimiento de obligaciones, incluyendo la práctica de visitas domiciliarias y el requerimiento de información a los contribuyentes, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados; determinar contribuciones o aprovechamientos omitidos mediante la liquidación del crédito a pagar y sus accesorios; imponer y condonar multas; y notificar los créditos fiscales determinados.⁶³

El ordenamiento LAN designa que la Conagua, como autoridad del agua, “puede ejercer atribuciones fiscales en materia de administración, determinación, liquidación, cobro, recaudación y fiscalización de las contribuciones y aprovechamientos que se le destinen o en los casos que señalen las leyes respectivas, conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación”. En este sentido, y en congruencia con la LAN, la Ley Federal de Derechos aborda el ámbito del agua en el que se especifican los derechos por uso o aprovechamiento de bienes del dominio público.

Estos derechos hacen referencia al cobro por la prestación de un servicio. Se aborda el caso previsto en el artículo 222 de la Ley Federal de Derechos, en el que se señala la obligación “al pago del derecho sobre el agua de las personas físicas o morales a aquellos sujetos con título de asignación, concesión, autorización o permiso otorgado para el uso, explotación o que aprovechen aguas nacionales”. La forma en la que se determina el pago de derecho sobre el agua será de acuerdo con la zona y disponibilidad de agua —o en dado caso, la cuenca o acuífero en que se efectúe su extracción—; y se establecen cuotas específicas para cada caso⁶⁴. De acuerdo con lo indicado en la LAN, el Reglamento de la LAN y la Ley Federal de Derechos, se señala a la Conagua como una autoridad fiscal, lo cual conlleva el pago de derechos, explotación o aprovechamientos de las aguas de la Nación.

63 Esto se identifica en el artículo 9, fracción x, en el que se despliegan las atribuciones de la Comisión, entre ellas: “Apoyar, concesionar, contratar, convenir y normar las obras de infraestructura hídrica que se realicen con recursos totales o parciales de la federación o con su aval o garantía, en coordinación con otras dependencias y entidades federales, con el gobierno del Distrito Federal, con gobiernos de los estados que correspondan y, por medio de estos, con los gobiernos de los municipios beneficiados con dichas obras”. Ver: Artículo 9, fracción x, Ley de Aguas Nacionales.

64 Artículo 223, Ley Federal de Derechos. Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1981. Disponible en: <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFD.pdf>

La impronta que exige el control del Estado sobre la regulación de la actividad de los concesionarios encuentra fundamento en el pilar de la actividad de la administración pública: el interés general. De esta manera, la regulación de las concesiones juega un papel primordial en los mecanismos de control hídrico en relación con el objeto de:

... [la protección] del interés general en función de la actividad administrativa [que] opera como factor de la legalidad de la actividad administrativa tanto en su aspecto negativo: regular sin llegar a ser contraria al interés general, como en su aspecto positivo: necesita conformidad con la noción de interés público. La noción de interés general es [...] una vía de control importante de la legalidad que logró penetrar en la jurisprudencia administrativa.⁶⁵

Entonces, el interés general puede considerarse como un indicador de la administración para no regular fuera de lo que dicta el interés público; y en el caso particular de las concesiones de agua, que estas evitan que el sector privado monopolice el sector y cumpla con las funciones de Estado que se le han transferido bajo un marco de legalidad.

Al respecto, los procedimientos administrativos de control sobre las concesiones implican suspensión, extinción, revocación, restricciones y servidumbres de la concesión, asignación y de permiso de descarga. Para cada mecanismo de control, se prevén varias causales y al menos en el primer caso cuatro de las cinco fracciones son de carácter económico, fiscal y formal, y solo uno de estos supuestos se relaciona con una mala gestión y uso del elemento natural. Resulta interesante observar que, a pesar de las adecuaciones a la norma, los mecanismos de control entrañan un sentido económico y no el sentido de protección al medio susceptible de explotación⁶⁶.

La imposición de multas no asegura que el infractor no vuelva a incurrir en la conducta; y aún más importante, no asegura la reparación para las causales que

65 Fernando Sainz Moreno. *Sobre el interés público y la legalidad administrativa*. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 82. 1977. Pág. 439-454.

66 Los procedimientos de control señalados en la Ley de Aguas Nacionales se encuentran en el capítulo III bis, artículo 29 bis y artículo 29 bis 6. Además, el artículo 119 de la Ley de Aguas Nacionales señala las causales de sanciones administrativas, que varían entre el daño a ecosistemas y el mal uso del volumen de agua concesionado, además de aquellas formales. Posterior a este primer artículo, se indica que la autoridad que se encarga de imponer infracciones y sanciones administrativas es la autoridad del agua, que puede aplicar sanciones administrativas por medio de multas de carácter económico (UMAS). Ver: Artículos 119 y 120, Ley de Aguas Nacionales.

implican un impacto negativo en el recurso natural. A fin de dimensionar esta situación que se regula por medio de estas sanciones económicas, se indican datos publicados en el Registro Público de Derechos de Agua. De 1993 a enero de 2020, el total de títulos y permisos de aguas nacionales y bienes públicos inherentes otorgados por la Conagua ascendió a 514 684 repartidos entre 361 600 usuarios. Entre los tipos de concesiones otorgadas, 418 021 son títulos de concesión o asignaciones para uso de aguas superficiales o aguas subterráneas⁶⁷. De acuerdo con esta última cantidad, podemos inferir con una operación que el uso de aguas superficiales o subterráneas representa el 81,21 % del total de concesiones otorgadas en un periodo de veintisiete años, mostrando la abrumadora dimensión de concesionarios del agua.

La emisión masiva de los concesionarios importa por la protección al interés general —obligación intrínseca a la actividad administrativa— y, por supuesto, por la dimensión social del tema; pero además existen razones económicas que favorecen la prestación del servicio público relacionada con el agua y que responde a una situación que se presenta en México: el contexto de desigualdad y los monopolios que han explotado el recurso. Al respecto, Gómez y Moctezuma señalan que hay tres maneras diferentes en las que se permite el monopolio legal del agua:

1. Los usuarios pueden acceder a una sola concesión con grandes volúmenes de agua, ya que no se establece un límite preciso, salvo las consideraciones de disponibilidad media anual;
2. Un mismo usuario puede tener distintas concesiones de diversos tipos con diferentes volúmenes y diferentes usos; y
3. Un mismo usuario puede tener varias concesiones a nombre de parientes, socios y/o prestanombres, como en el caso de la Coca Cola y la familia Tricio.⁶⁸

Una revisión a la situación del factor que rodea el tema de las concesiones, si se analiza con perspectiva crítica, arroja el constante incumplimiento de deberes de actuación de los concesionarios. De acuerdo con la autora Elena Palomino, algunas de las obligaciones que son más incumplidas —una vez que se otorga el título de concesión— son las fracciones IV, V, VI y XV del artículo 29 de la LAN, entre las cuales destacan: “[...] el pago puntual de los derechos fiscales —atribuido a las empresas

67 Wilfrido Gómez Arias y Andrea Moctezuma, *supra*, nota 61.

68 *Id.* Pág. 36.

transnacionales que no pagan en tiempo y forma correcta o pagan costos muy bajos—; la sujeción de las disposiciones generales y normas en materia de seguridad hidráulica y de equilibrio ecológico, así como de protección al ambiente⁶⁹.

Ante el supuesto planteado en el artículo 29 bis 3 de la LAN, la autoridad prevé seis causas de extinción de la concesión:

I. Vencimiento de la vigencia establecida en el título, excepto cuando se hubiere prorrogado en los términos de la presente Ley; II. Renuncia del titular; III. Cegamiento del aprovechamiento a petición del titular; IV. Muerte del titular, cuando no se compruebe algún derecho sucesorio; V. Nulidad declarada por “la Autoridad del Agua” [...] VI. Caducidad parcial o total declarada por “la Autoridad del Agua” cuando se deje parcial o totalmente de explotar, usar o aprovechar aguas nacionales durante dos años consecutivos, sin mediar causa justificada explícita en la presente Ley y sus reglamentos.⁷⁰

Con las causales de extinción de la concesión, se puede observar que en el ordenamiento LAN no opera una causal relacionada con el daño al medio ambiente, sino que las causales se basan en formalidades relativas al título de concesión.

Cano identifica que “este ámbito presenta ciertas singularidades desde la perspectiva de las garantías (material y formal) del derecho fundamental a la legalidad de las infracciones y sanciones administrativas por tratarse del ámbito de las denominadas relaciones de sujeción especial”⁷¹. Al final, el control de la actividad de los concesionarios se limita a aspectos formales, lo cual es esencial dentro del ámbito del derecho administrativo. Lo cierto es que, ante el incumplimiento de los concesionarios, la población es la principal afectada.

V. CONCLUSIONES

La discusión respecto a la perspectiva jurídica del derecho al agua, la gestión hídrica y las concesiones en México es un tema que pronto podría sufrir cambios sustanciales. Entre otras razones, esto se debe a que el derecho al agua como derecho humano —a la par de toda la construcción conceptual y jurídica de muchos derechos humanos

69 Elisa Palomino Ángeles. *La concesión: una forma indebida del uso y aprovechamiento del agua*. MATICES: REVISTA DE POSGRADO, vol. 5, núm. 12. 2011. Pág. 71-75.

70 Artículo 29 bis 3, Ley de Aguas Nacionales.

71 Tomás Cano Campos, *supra*, nota 53. Pág. 143.

como los entendemos hoy en día— se va transformando frente a los retos que nos presenta la realidad: escasez, estrés hídrico, contaminación, problemas en la gestión del líquido vital, etc. El estudio de la base normativa jurídica que aquí se ha presentado nos lleva a concluir que los aspectos formales del marco normativo de la legislación del agua invitan a la reflexión sobre el incumplimiento por parte de los concesionarios respecto a las obligaciones o deberes regulados en la ley y que, además, se relacionan actualmente con el concepto de derechos humanos.

Es cierto que el estudio jurídico, desde la perspectiva del derecho como sistema, tiene la gran limitación de enmarcarse dentro del deber ser —al menos del jurídico— y no así dentro del ser o del estado real de las cosas. Esto no reduce la importancia de su estudio, pues es a partir de estas bases que es pertinente buscar la generación de nuevas dinámicas entre los distintos actores que participan en la efectividad del derecho al agua y la gestión sustentable del recurso.

VI. REFERENCIAS

Alberto Rojas Rueda y Erica Rubí Serrano Farías. *El agua como mercancía en el sistema jurídico mexicano*. Coords. Juana Amalia Salgado-López y Adriana Caballero-Serapio. INSTRUMENTOS ECONÓMICOS DE POLÍTICA HÍDRICA EN MÉXICO. VALOR, MERCADO Y BANCOS DE AGUA: ALGUNAS CONSIDERACIONES CLAVE PARA LA SUSTENTABILIDAD HÍDRICA. Instituto Mexicano de Tecnología del Agua. (2024). Pág. 29-55, 38.

Alejandro Tortolero. EL AGUA Y SU HISTORIA: MÉXICO Y SUS DESAFÍOS HACIA EL SIGLO XXI. Siglo XXI. (2006).

Comisión Nacional del Agua (Conagua). *Atlas del agua en México 2018*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2018). Disponible en: <https://files.conagua.gob.mx/conagua/publicaciones/Publicaciones/AAM2018.pdf>

Comisión Nacional del Agua (Conagua). *Atlas del agua en México 2021*. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (2021). Disponible en: https://sinav30.conagua.gob.mx:8080/port_publicaciones.html

Diana Birrichaga Gardida. *La regulación de las empresas de abasto de agua en México 1855-1930*. TST: TRANSPORTES, SERVICIOS Y TELECOMUNICACIONES, núm. 26. 2014. Pág. 198-221. Disponible en: https://www.tstrevista.com/sumarios/sum26/sumario_26_008_es.asp

Elisa Palomino Ángeles. *La concesión: una forma indebida del uso y aprovechamiento del agua*. MATICES: REVISTA DE POSGRADO, vol. 5, núm. 12. 2011. Pág. 71-75. Disponible en: <https://www.revistas.unam.mx/index.php/matices/article/view/25724>

Ernst Forsthoff. EL ESTADO DE LA SOCIEDAD INDUSTRIAL. Instituto de Estudios Políticos. (1975).

Ernst Forsthoff. *Concepto y esencia del Estado social*. En: Wolfgang Abendroth, Ernst Forsthoff y Karl Doebling. EL ESTADO SOCIAL. Centro de Estudios Constitucionales. (1986).

Fernando Sainz Moreno. *Sobre el interés público y la legalidad administrativa*. REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, núm. 82. 1977. Pág. 439-454. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulocodigo=1097937>

Gonzalo Armienta Hernández. *El derecho humano al agua en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Coords. Diego Valadés, Gonzalo Armienta Hernández, Francisco Higuera Castro y José Antonio García Becerra. REFLEXIONES SOBRE EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO: SINALOA EN EL CENTENARIO DE LA CONSTITUCIÓN. Universidad Autónoma de Sinaloa; Supremo Tribunal de Justicia del Estado de Sinaloa. (2017). Pág. 115-130.

Guy Howard, Jamie Bartram, Ashley Williams, Alicia Overbo, David Fuente y Jo-Anne Geere. DOMESTIC WATER QUANTITY, SERVICE LEVEL AND HEALTH. 2.ª edición. OMS. (2020). Disponible en: <https://iris.who.int/bitstream/handle/10665/338044/9789240015241-eng.pdf?sequence=1>

Juan M. Dávila Rangel. *El acceso, disposición y saneamiento del agua como derecho humano*. ANUARIO DE DERECHOS HUMANOS, núm. 2. 2018. Pág. 27-44. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/anuario-judicatura/article/viewFile/37389/34296>

Jorge E. Calafell. *Teoría general de la concesión*. JURÍDICA. ANUARIO DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA, núm. 26. 1996. Pág. 215-228. Disponible en: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/juridica/article/view/11299/10346>

Jorge Martín Cordero Torres. *Los servicios públicos como derecho de los individuos*. CIENCIA Y SOCIEDAD: REPÚBLICA DOMINICANA, vol. 36, núm. 4. 2011. Pág. 682-701. Disponible en: <https://www.redalyc.org/pdf/870/87022786005.pdf>

Jorge Serrano Ceballos, Juan Martín Granados Torres y Luis Eusebio Alberto Avendaño González. *Equidad y desarrollo humano sobre la base del acceso al agua*. REVISTA MÉDICA ELECTRÓNICA, vol. 39. 2017. Disponible en: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S168418242017000700006#:~:text=La%20equidad%2C%20en%20materia%20de,ser%20considerada%20como%20un%20servicio

- Luise Rolland y Yenny Vega Cárdenas. *La gestión del agua en México*. POLIS. INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS SOCIOPOLÍTICO Y PSICOSOCIAL, vol. 6, núm. 2. 2010, Págs. 155-188.
- Luzma Nava. *Cuando la gestión del agua se vuelve problemática: el caso de México*. LA CHRONIQUE DES AMÉRIQUES, núm. 38. 2006. Disponible en: https://ieim.uqam.ca/IMG/pdf/chro_nava_06_38.pdf
- María del Rocío García Sánchez. *El derecho humano al agua, una tarea pendiente para el Estado mexicano*. PAG: REVISTA IBEROAMERICANA DE PRODUCCIÓN ACADÉMICA Y GESTIÓN EDUCATIVA, vol. 5, núm. 10. Julio-diciembre 2018. Disponible en: <https://www.pag.org.mx/index.php/PAG/article/view/783>
- Miguel Acosta Romero. *TEORÍA GENERAL DE LA CONCESIÓN (SU ESTUDIO EN EL DERECHO MEXICANO)*. Universidad Autónoma de México. (1998).
- Miguel Carbonell. *Las obligaciones del Estado en el artículo 1.º de la Constitución mexicana*. Coords. Miguel Carbonell y Pedro Salazar. LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE DERECHOS HUMANOS. UN NUEVO PARADIGMA. Porrúa-UNAM. (2012). Págs. 75-85.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). *Guías para la calidad del agua de consumo humano. Cuarta edición que incorpora la primera adenda*. OMS. (2017). Disponible en: <https://www.who.int/es/publications/i/item/9789241549950>
- Oscar Monroy Hermosillo. *Manejo sustentable del agua en México*. REVISTA DIGITAL UNIVERSITARIA. 2013. Disponible en: <https://www.revista.unam.mx/vol.14/num10/art37/art37.pdf>
- Samuel Schmidt y Gonzalo Hatch Kuri. *El agua en México. Una cuestión de seguridad nacional*. FOREIGN AFFAIRS LATINOAMÉRICA, vol. 12, núm. 4. 2012. Págs. 86-96.
- Tania García López y Jamile Bergamaschine Mata Diz. *Retos jurídicos tras la inclusión del derecho humano al agua en la Constitución mexicana*. REVISTA DE DIREITO DA CIDADE, vol. 7, núm. 4. 2015. Pág. 1690-1707. Disponible en: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/rdc/article/view/20911>
- Tomás Cano Campos (coord.). *LECCIONES Y MATERIALES PARA EL ESTUDIO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO*. lustel. (2009).
- Wilfrido Gómez Arias y Andrea Moctezuma. *Los millonarios del agua: una aproximación al acaparamiento del agua en México*. ARGUMENTOS. ESTUDIOS CRÍTICOS DE LA SOCIEDAD, núm. 93. Mayo-agosto 2020. Disponible en: <https://doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/202093-01>