

000010
ACUSE

SUPREMA CORTE DE
JUSTICIA DE LA NACIÓN

2020 RGO 3 071 10 25

OFICINA DE CERTIFICACION
JUDICIAL Y CORRESPONDENCIA

Asunto: Acción de Inconstitucionalidad.

Promovente: María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Suprema Corte de Justicia de la Nación.

María del Rosario Piedra Ibarra, Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con lo dispuesto en el inciso g) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del plazo establecido, promuevo acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto No. 67 mediante el cual se reformaron la Ley Orgánica de la Administración Pública; la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua; la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos; y la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable; todas del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 12 de mayo de 2020.

Señalo como domicilio legal para oír y recibir todo tipo de notificaciones el ubicado en Periférico Sur 3453, Anexo B, séptimo piso, colonia San Jerónimo Lídice, demarcación territorial Magdalena Contreras, C. P. 10200, Ciudad de México.

Designo como delegadas y delegado, en términos del artículo 59, en relación con el 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a Luciana Montaña Pomposo, Claudia Fernández Jiménez, Graciela Fuentes Romero, Cecilia Velasco Aguirre y Arturo Barraza, con cédulas profesionales números 4602032, 2070028, 08727841, 10730015 y 553309 respectivamente, que las y lo acreditan como licenciadas y licenciado en Derecho; asimismo, conforme al artículo 4° de la invocada Ley Reglamentaria, autorizo para oír y recibir notificaciones a las licenciadas y los licenciados Giovanna Gómez Oropeza, Marisol Mirafuentes de la Rosa, Kenia Pérez González, César Balcázar Bonilla y Román Gutiérrez Olivares; así como a María Guadalupe Vega Cardona.

Índice.

I. Nombre y firma de la promovente..... 3

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas..... 3

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó..... 3

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados..... 8

V. Derechos fundamentales que se estiman violados..... 8

VI. Competencia..... 8

VII. Oportunidad en la promoción..... 9

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad..... 11

IX. Introducción..... 12

X. Concepto de invalidez..... 13

 ÚNICO..... 13

 A. Parámetro de regularidad en materia de derecho al agua y saneamiento..... 14

 I. Núcleo esencial del derecho humano al agua..... 19

 II. Sistema constitucional en materia de agua y saneamiento..... 22

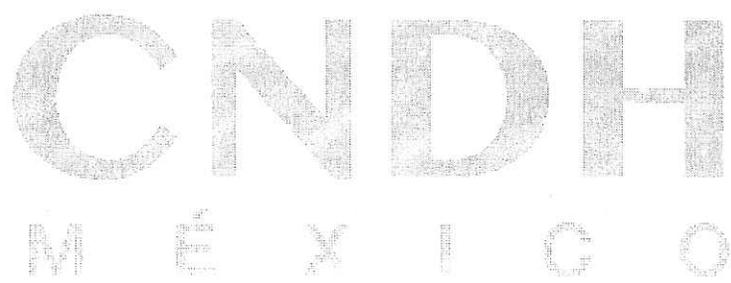
 B. Derecho fundamental de seguridad jurídica y principio de legalidad..... 27

 C. Inconstitucionalidad del Decreto..... 30

XI. Cuestiones relativas a los efectos..... 37

XII. Suplencia..... 37

ANEXOS..... 38



A efecto de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 61 de la ley que regula este procedimiento manifiesto:

I. Nombre y firma de la promovente.

María del Rosario Piedra Ibarra, en mi calidad de Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

II. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales impugnadas.

A. Congreso del Estado de Baja California.

B. Gobernador del Estado de Baja California.

III. Norma general cuya invalidez se reclama y el medio oficial en que se publicó.

Decreto No. 67 mediante el cual se reformaron la Ley Orgánica de la Administración Pública; la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua; la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos; y la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable; todas del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 12 de mayo de 2020, cuyo contenido se reproduce a continuación:

"Decreto No. 67

PRIMERO.- Se reforma el artículo 21 y se adiciona el Capítulo XIV denominado "De la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua" al Título Segundo, así como el artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 21.- ...

Además de la ...

I. - IX. ...

X. Secretaría de la Honestidad y la Función Pública;

XI. Secretaría de Cultura, y

XII. Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua.

CAPÍTULO XIV DE LA SECRETARÍA PARA EL MANEJO, SANEAMIENTO PROTECCIÓN DEL AGUA

ARTÍCULO 38 BIS.- *La Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua, es la dependencia responsable de diseñar y coordinar la política pública en materia de gestión de recursos hídricos del Estado, así como fomentar el uso racional del agua; teniendo para tales efectos las siguientes atribuciones y obligaciones:*

- I.- *Planear, gestionar, regular, validar, supervisar, construir y coordinar los servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento y reúso que correspondan al Estado, así como los sistemas de los mismos, por si o a través de las entidades paraestatales del Sector a su cargo;*
- II.- *Gestionar, planear, programar, proyectar, contratar, ejecutar y supervisar, las obras de competencia estatal, por si o través de las entidades paraestatales del Sector a su cargo, requeridas para aprovechar de forma sustentable el agua en las actividades urbanas y suburbanas, agrícolas, rurales, ganaderas y forestales, así como sus operación, conservación y mantenimiento. Coordinando dichas acciones con la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo, Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Reordenación Territorial y Secretaría del Campo y la Seguridad Alimentaria, según corresponda;*
- III.- *Promover y participar en la concentración de créditos, y otros mecanismos financieros para la construcción, instalación, conservación, mantenimiento o mejoramiento de la infraestructura hidráulica a cargo del Estado;*
- IV.- *Ejercer las atribuciones que la legislación federal en materia hídrica establece para los Estados, así como las atribuciones descentralizadas por la Federación hacia los Estados, mediante la celebración de convenios;*
- V.- *Elaborar los programas que derivados del Plan Estatal de Desarrollo se relacionen con los Sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento y supervisar el cumplimiento de las prioridades y su ejecución;*
- VI.- *Participar en la celebración de convenios y acuerdos que el Ejecutivo del Estado realice con el municipio respectivo para fijar las bases y procedimientos, condiciones y términos conforme a los cuales se proceda, en su caso, a la transferencia del organismo operador, cuando un municipio considere que su capacidad administrativa y financiera permitan la instalación de la comisión municipal correspondiente;*
- VII.- *Gestionar ante las autoridades competentes la realización de acciones y emisión de actos administrativos necesarios para el ejercicio de sus funciones, en términos de las leyes locales y la Ley de Aguas Nacionales;*
- VIII.- *Formular alternativas en la utilización de fuentes de energía para la operación de los sistemas de conducción de agua en el Estado;*
- IX.- *Formular y promover nuevas fuentes y sistemas de abastecimiento de agua; disminuyendo los daños ambientales y los costos en la producción de nuevas fuentes de agua;*
- X.- *Coadyuvar en la promoción, apoyo, prevención, vigilancia, control y disminución de la contaminación del agua;*
- XI.- *Coadyuvar con la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo, en la aplicación de la normatividad para el manejo y disposición final de residuos sólidos, de residuos industriales y para la construcción de sistemas de tratamiento de aguas residuales;*

- XII.- *Coadyuvar en la formulación conjunta con la Federación, de los planes y programas específicos tanto para el abastecimiento, como el tratamiento de aguas y servicios de drenaje y alcantarillado, así como la captación, tratamiento y uso eficiente de aguas pluviales;*
- XIII.- *Participar con la Federación y con los municipios del Estado, para la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos de competencia federal;*
- XIV.- *Participar en los convenios que se gestionen entre el Gobierno del Estado y el Gobierno Federal, así como los gobiernos de los municipios, en los cuales se realicen obras de infraestructura hidráulica;*
- XV.- *Gestionar la obtención de recursos, concertación de créditos y otros mecanismos financieros, incluso sobre la participación de terceros en el financiamiento de obras y servicios, que apoyen la construcción y el desarrollo de las obras y servicios hidráulicos del Estado;*
- XVI.- *Fomentar y apoyar los servicios públicos urbanos y rurales de agua potable, alcantarillado, saneamiento, recirculación y reúso en el territorio del Estado y de los municipios;*
- XVII.- *Fomentar y apoyar el desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado;*
- XVIII.- *Impulsar y promover conjuntamente con la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo, Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Reordenación Territorial y Secretaría del Campo y la Seguridad Alimentaria y los municipios, los programas de saneamiento, tratamiento y reúso de aguas; los de riego o drenaje y los de control de avenidas y protección contra inundaciones;*
- XIX.- *Gestionar ante la Federación, la celebración de las concesiones y asignaciones para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales en cantidad y calidad, que estén bajo la administración y custodia del Estado y de la prestación de los servicios públicos de agua;*
- XX.- *Gestionar la celebración de convenios con la Federación y los municipios, con la finalidad de mejorar y difundir permanentemente el conocimiento sobre la ocurrencia del agua en el ciclo hidrológico, la oferta y demanda de agua, los inventarios de agua, suelo, usos y usuarios y de información pertinente vinculada con el agua y su gestión, así como la promoción de una gestión integrada de los recursos hídricos, con el apoyo que consideren necesarios como de usuarios del agua, de organizaciones de la sociedad y de particulares;*
- XXI.- *Promover la participación de la sociedad en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política hídrica estatal;*
- XXII.- *Coordinar la operación y actualización del sistema estatal de información de los servicios de agua potable, pluviales, alcantarillado sanitario y saneamiento, así como los de tratamiento y manejo de aguas residuales;*
- XXIII.- *Participar en el Sistema Estatal de Protección Civil y apoyar en la aplicación de los planes y programas para prevenir y atender situaciones de emergencia, causadas por fenómenos hidrometeorológicos extremos;*
- XXIV.- *Desarrollar, en coordinación con los organismos operadores, programas de orientación a los usuarios con el objeto de preservar la calidad del agua y propiciar su aprovechamiento racional;*
- XXV.- *Elaborar y mantener actualizado, en coordinación con las entidades paraestatales del sector a su cargo, el inventario de los bienes y recursos del sistema de agua potable, alcantarillado y saneamiento del Estado y de las reservas hidrológicas del Estado;*
- XXVI.- *Iniciar y aplicar los procedimientos administrativos e imponer las medidas correctivas y sancionadoras que procedan, por infracciones a la normatividad en materia hídrica Estatal, de acuerdo a sus atribuciones conforme a los convenios y legislación aplicable;*

XXVII.- Participar en reuniones tanto del ámbito binacional, federal y estatal en materia de agua potable, alcantarillado y saneamiento;

XXVIII.- La proposición de políticas públicas, estrategias, programas, proyectos y acciones para hacer eficiente el uso de agua en riego, así como de los usos agropecuarios y acuícolas, y

XXIX.- Las demás que determinen expresamente las leyes y reglamentos aplicables.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

SEGUNDO.- A la entrada en vigor del presente Decreto, el Ejecutivo Estatal deberá realizar las adecuaciones en el Decreto de creación y de Comisión Estatal del Agua de Baja California, así como a la normatividad estatal en materia de agua, a fin de incorporar a la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua en la misma, debiendo realizar las acciones necesarias para garantizar la participación ciudadana en las adecuaciones respectivas.

TERCERO.- La Secretaría de Hacienda y la Oficialía Mayor, dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto deberá realizar las acciones conducentes a fin de dotar a la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para su operación.

SEGUNDO.- Se aprueban las reformas a los artículos 2, 3, 6 y 8 de la Ley del Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 2.- Para los efectos de esta ley se entiende por:

I. - VIII. ...

IX.- Recomendación: Documento emitido por el Titular del Ejecutivo a través de la instancia que para tal efecto se instale, en el cual se establecerán los criterios y acciones a llevar a cabo, a fin de fomentar el uso racional y cuidado del agua;

X.- Secretaría: Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua;

XI.- Titular del Ejecutivo: El Gobernador del Estado de Baja California; y

XII.- Uso racional del agua: Son las acciones, estrategias y hábitos encaminados al consumo eficiente del agua en el marco del desarrollo sostenible y respetando la normatividad vigente sobre el medio ambiente y recursos naturales renovables.

ARTÍCULO 3.- La Secretaría, ejercerá las siguientes atribuciones:

ARTÍCULO 6.- ...

Las entidades públicas tendrán la obligación de elaborar su Programa de Fomento de la Cultura del Cuidado del Agua, conteniendo las medidas específicas, metas e indicadores de resultados para el uso eficiente y ahorro de agua en todas sus instalaciones y actividades, mismo que presentarán de manera directa a la Secretaría que lo registrará para su seguimiento y evaluación dentro del Programa Estatal.

ARTÍCULO 8.- Participarán en el Consejo como parte de las entidades públicas:

I.- El Titular de la Secretaría, quien fungirá como Presidente.

II. - III. ...

IV.- El Titular de la Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Reordenación Territorial;

V.- El Titular de la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo;

VI.- El Titular de la Comisión;

VII. - VIII. ...

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ÚNICO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

TERCERO.- Se reforman los artículos 5 y 7 de la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 5.- Los Consejos de Administración de las Comisiones de Mexicali, Tijuana, Tecate y Ensenada, se integran con ocho consejeros, los que serán:

I.- ...

II.- El Secretario para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua;

III.- El Secretario de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Reordenación Territorial;

IV.- El Secretario de Hacienda;

V.- Un representante ciudadano, que será seleccionado por el Gobernador del Estado de la terna que proponga el Cabildo del Municipio correspondiente;

VI.- Dos representantes de la Iniciativa Privada, que serán seleccionados por el Gobernador del Estado de las ternas que proponga la Cámara de Comercio y la Delegación de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación del Municipio correspondiente, y

VII.- El Presidente Municipal respectivo.

ARTÍCULO 7.- El Gobernador del Estado será el Presidente del Consejo y en sus ausencias temporales será sustituido por el titular de la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua. Por cada uno de los Consejeros restantes, el Gobernador del Estado designará un suplente.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

SEGUNDO. Cada Comisión Estatal de Servicios Públicos deberá presentar al Ejecutivo Estatal las reformas a sus Reglamentos Internos en apego a la presente reforma, para su aprobación y publicación.

CUARTO.- Se reforman los artículos 109, 116 y 117 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 109.- Corresponde a la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua en coordinación con los Organismos encargados del servicio:

[...]

ARTÍCULO 116.- La Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua en coordinación con los Organismos encargados del servicio, promoverán el ahorro y el uso eficiente del agua potable, así como el reúso de las aguas residuales procedentes de las plantas de tratamiento si su calidad así lo permite de acuerdo con la normatividad aplicable.

ARTÍCULO 117.- La Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua en coordinación con los Organismos encargados del servicio vigilarán que el reúso de las aguas se ajuste a los términos establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas, las normas ambientales del Estado y demás disposiciones que resulten aplicables.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ÚNICO. EL presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado."

IV. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.

- 1º 4, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 11.1 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- 11.1 del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador".

V. Derechos fundamentales que se estiman violados.

- Derecho humano al agua y al saneamiento.
- Derecho fundamental de seguridad jurídica.
- Principio de legalidad.

VI. Competencia.

Esa Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los

artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 1 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del Decreto indicado en el apartado III del presente escrito.

VII. Oportunidad en la promoción.

El artículo 105, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General de la República, así como el diverso 60¹ de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del precepto constitucional indicado, disponen que el plazo para la presentación de la demanda de acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales, contados a partir del día siguiente al de la publicación de la norma impugnada.

No obstante, el dispositivo legal en cita establece que, en caso de que el último día para la presentación de la demanda fuese inhábil, la misma puede interponerse al día hábil siguiente.

En el caso, la norma cuya inconstitucionalidad se demanda se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el 12 de mayo de 2020, por lo que el plazo para promover el presente medio de control constitucional corrió del miércoles 13 mismo mes y año al jueves 11 de junio de la presente anualidad.

Sin embargo, para el cómputo del plazo correspondiente debe tomarse en consideración que el 17 de marzo de 2020 el Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General Número 3/2020,² en cuyo Punto Primero determinó suspender todas sus actividades jurisdiccionales en el periodo

¹ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente. (...)."

² Publicado el 18 de marzo de 2020 en el Diario Oficial de la Federación, en términos del Punto Primero, inciso m), del Acuerdo General número 18/2013, de diecinueve de noviembre de dos mil trece, del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-03/3-2020%20%28COVID-19%29%20FIRMA.pdf

comprendido del 18 de marzo al 19 de abril de 2020,³ por lo que esos días se declararon inhábiles, en la inteligencia de que no corrieron términos durante esa temporalidad.

Tal decisión se tomó como medida urgente ante las causas de fuerza mayor provocadas por el riesgo que implica para la salud y la integridad de la población en general la propagación y gravedad de la pandemia provocada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), como una emergencia de salud pública de interés internacional, declarada como tal el 11 de marzo de 2020 por la Organización Mundial de la Salud.

Con posterioridad, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo General 6/2020 el 13 de abril del 2020, por el que se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 20 de abril al 5 de mayo del 2020, y se habilitaron los días que resulten necesarios para proveer sobre la admisión y suspensión de controversias constitucionales urgentes, así como para la celebración a distancia de las sesiones del Pleno y de las Salas de ese Alto Tribunal.⁴

Asimismo, el 27 de abril del año en curso se expidió el diverso Acuerdo General Plenario 7/2020,⁵ por virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 6 al 31 de mayo de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para proveer sobre admisiones y suspensiones en controversias constitucionales, así como para realizar diversas actuaciones judiciales relacionadas con las sesiones públicas del Pleno y las Salas de ese Alto Tribunal.

Finalmente, el 26 de mayo del año en curso se emitió el diverso Acuerdo General

³ Con la salvedad de proveer lo conducente respecto de las suspensiones de carácter urgente en el caso de las controversias constitucionales que se promuevan en el lapso señalado, de conformidad con lo establecido en el Punto Segundo del aludido Acuerdo General 3/2020 del Pleno de ese Máximo Tribunal.

⁴ Acuerdo General Plenario 6/2020 del trece de abril de dos mil veinte del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/6-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%29%20FIRMA.pdf

⁵ Acuerdo General Plenario 7/2020 del veintisiete de abril de dos mil veinte del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/7-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2031%20MAYO%202020%29%20FIRMA.pdf

Plenario 10/2020,⁶ por virtud del cual se prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales y, por ende, se declararon inhábiles los días del periodo comprendido del 1 al 30 de junio de 2020, y se habilitaron los días que resultaren necesarios para proveer sobre admisiones y suspensiones en controversias constitucionales, para promover, únicamente por vía electrónica, los escritos iniciales de todos los asuntos de competencia de ese Alto Tribunal, mediante el uso de la FIREL o de la e.firma, así como para realizar diversas actuaciones judiciales relacionadas con los asuntos del Pleno y las Salas de ese Tribunal Constitucional.

Como se mencionó anteriormente, el trigésimo día natural siguiente a aquél en que fueron difundidas las normas que se impugnan ocurrió el jueves 11 de junio de 2020, de forma que, atento a lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria que rige este medio de control constitucional, el día de término se encuentra dentro del periodo declarado inhábil en los citados Acuerdos Generales Plenarios, durante el cual no transcurrieron términos.

Por lo tanto, esta Institución Nacional estima que la acción de inconstitucionalidad que se promueve el día de hoy, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe considerarse oportuna.

VIII. Legitimación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para promover la acción de inconstitucionalidad.

El artículo 105, fracción II, inciso g)⁷, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos

⁶ Acuerdo General Plenario 10/2020 del veintiséis de mayo de dos mil veinte del Tribunal Pleno de esa Suprema Corte, disponible en:

https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/acuerdos_generales/documento/2020-04/7-2020%20%28PR%C3%93RROGA%20SUSP.%20ACT.%20JURISD.%20AL%2031%20MAYO%202020%29%20FIRMA.pdf

⁷ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: (...)

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas; (...)"

está facultada para plantear la posible inconstitucionalidad de normas generales que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales México es parte, respecto de legislaciones federales y de las entidades federativas.

Conforme a dicho precepto constitucional, acudo ante ese Alto Tribunal en mi calidad de Presidenta de este Organismo Autónomo, en los términos del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, aplicable en materia de acciones de inconstitucionalidad, conforme al diverso 59 del mismo ordenamiento legal. Dicha facultad de representación se encuentra prevista en el artículo 15, fracción XI⁸, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

IX. Introducción.

Los problemas que actualmente enfrenta nuestro país requieren para su atención una transformación de sus instituciones públicas. Por ello, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) busca acercarse a quienes más lo necesitan y recuperar así la confianza de las personas.

La tarea de la CNDH es y siempre será velar por la defensa de los derechos humanos de todas las personas. En ese sentido, está comprometida a vigilar que se respeten los tratados internacionales, la Constitución y las leyes emanadas de la misma.

Nuestra Norma Fundamental dotó a esta Institución para promover ante esa Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad como garantía constitucional que sirve para velar por un marco jurídico que proteja los derechos humanos y evitar su vulneración por las leyes emitidas por los Congresos federal y/o locales.

El ejercicio de esta atribución no busca, en ningún caso, confrontar o atacar a las instituciones ni mucho menos debilitar nuestro sistema jurídico sino, por el

⁸ *“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
(...)*

*XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte, y
(...).”*

contrario, su objetivo es consolidar y preservar nuestro Estado de Derecho, defendiendo la Constitución y los derechos humanos por ella reconocidos. De esta manera, la finalidad pretendida es generar un marco normativo que haga efectivo el respeto a los derechos y garantías fundamentales.

Así, la presente acción de inconstitucionalidad se encuadra en un contexto de colaboración institucional, previsto en la Norma Suprema con la finalidad de contribuir a que se cuente con un régimen normativo que sea compatible con el parámetro de regularidad constitucional en materia de derechos humanos.

X. Concepto de invalidez.

ÚNICO. El Decreto No. 67 que reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública; la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua; la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos; y la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable; todas del Estado de Baja California, vulnera los derechos fundamentales al agua y saneamiento, seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Lo anterior en virtud de que los supuestos previstos en las leyes reformadas mediante el Decreto impugnado se apartan del parámetro previsto en la Ley Fundamental en materia de agua potable y saneamiento. Por tanto, dicha regulación vulnera el derecho humano de seguridad jurídica y el principio de legalidad, ya que distorsiona, contradice y/o genera un parámetro diferenciado respecto del régimen constitucional en materia de aguas.

En el presente concepto de invalidez se argumentan las razones por las que este Organismo Constitucional estima que el Decreto impugnado transgrede los derechos fundamentales de agua potable y saneamiento, en correlación con el diverso de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

Para llegar a tal conclusión, en un primer apartado se desarrolla el contenido del derecho fundamental al agua y saneamiento, a la luz de los estándares nacionales e internacionales. Posteriormente se expone el parámetro constitucional en materia de seguridad jurídica y legalidad, para finalmente exponer los argumentos con los cuales se hace patente la inconstitucionalidad del Decreto impugnado.

A. Parámetro de regularidad en materia de derecho al agua y saneamiento.

El ser humano y el desarrollo de cualquiera de sus actividades depende del agua para sobrevivir. De ahí que la garantía del derecho humano a disponer de agua es un requisito para la realización de todos los demás derechos humanos. El continuo proceso de contaminación, agotamiento y distribución desigual del agua está exacerbando la pobreza existente.⁹

El Estado tiene la obligación de establecer medidas para que todas las personas puedan acceder al agua en condiciones que permitan su uso y aprovechamiento sustentable. De ahí que el Poder Reformador de la Constitución estimó necesario que el acceso al agua se contemple como garantía constitucional dada la responsabilidad del Estado proteger y velar por el derecho individual a tener acceso a los servicios básicos de agua potable.¹⁰

El derecho humano al agua y saneamiento en el orden jurídico mexicano fue elevado a rango constitucional mediante la reforma al numeral 4º, párrafo sexto, de la Ley Fundamental, publicada el 08 febrero de 2012 en el Diario Oficial de la Federación, el cual establece lo siguiente:

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

El Poder Reformador de la Constitución estimó necesario introducir el derecho al agua como un derecho humano, estableciendo su disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.

Asimismo, considero como características y condiciones básicas que deben garantizarse para poder acceder a este derecho y ejercerlo:

⁹ Cfr. Exposición de Motivos, Iniciativa de reforma a los artículos 4o. y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo de la Diputada Gloria Lavara Mejía, del Grupo Parlamentario del PVEM.

¹⁰ Ídem.

- El abastecimiento del agua debe ser suficiente y adecuado a las necesidades vitales de cada persona.
- El agua debe tener una calidad adecuada para el uso personal y doméstico, esto es, que no contenga microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas.
- Debe ser accesible tanto desde el punto de vista físico, es decir, que todas las personas puedan acceder al agua sin tener que hacer un gran esfuerzo de traslado, como accesible en términos económicos, es decir, ser asequible para cualquier persona.
- El agua debe ser accesible a todos sin ningún tipo de discriminación, garantizando que las personas que viven en una situación de mayor vulnerabilidad puedan acceder al agua en igualdad de condiciones.

Además de ello, el Poder reformador consideró prioritario establecer como obligación del Estado la de garantizar este derecho y que la ley definiera las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo un sistema constitucional de participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.¹¹

En el ámbito internacional el derecho al agua ha sido desarrollado principalmente - aunque no en forma exclusiva- por la interpretación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por el Comité facultado para ello.

En noviembre de 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales aprobó su Observación general N° 15 sobre el derecho al agua, definido como el

¹¹ Dictamen de la Cámara de Senadores de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Recursos Hidráulicos, respecto al Proyecto de Decreto que reforma el párrafo cuarto y se adiciona un párrafo quinto, recorriendo en su orden los subsecuentes, al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho a un ambiente sano y derecho al acceso de agua.

derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.¹²

El Comité subrayó que el derecho al agua forma parte del derecho a un nivel de vida adecuado, al igual que los derechos a disponer de alimentación, de una vivienda y de vestido adecuados. Asimismo, precisó que el derecho al agua está indisolublemente asociado al derecho a la salud y a una vivienda y una alimentación adecuadas.

De este modo, en el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto se enumeran una serie de derechos que dimanarían del derecho a un nivel de vida adecuado, "incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados", y son indispensables para su realización. El uso de la palabra "incluso" indica que esta enumeración de derechos no pretendía ser exhaustiva. El derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías esenciales para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones más fundamentales para la supervivencia.

Por otro lado, en 2006, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos aprobó las directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento. En ellas se utiliza la definición del derecho al agua elaborada por el Comité, y el derecho al saneamiento se define como el derecho de toda persona a acceder a un servicio de saneamiento adecuado y seguro que proteja la salud pública y el medio ambiente.¹³

Posteriormente, en 2007, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, a petición del Consejo de Derechos Humanos, llevó a cabo un estudio sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento (A/HRC/6/3). En él, la Alta Comisionada para los Derechos Humanos concluyó que había llegado el momento de considerar el acceso al agua potable y al saneamiento como un derecho humano.

¹² Comité DESC, Observación General 15. "El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)", párrafo 2.

¹³ E/CN.4/Sub.2/2005/25. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, 57º período de sesiones. Tema 4 del programa provisional DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. La realización del derecho al agua potable y al saneamiento. Informe del Relator Especial, El Hadji Guissé.

Las obligaciones específicas relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento han sido reconocidas también, en medida creciente, en los principales tratados de derechos humanos, fundamentalmente como parte del derecho a un nivel de vida adecuado y del derecho a la salud.

De esta manera, las obligaciones relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento están implícitas también en otros tratados internacionales y se derivan de las obligaciones de promover y proteger otros derechos humanos, como el derecho a la vida, a una vivienda adecuada, a la educación, a la alimentación, a la salud, al trabajo y a la vida cultural.

Al interpretar el derecho a la vida en el marco del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Comité de Derechos Humanos, en su Observación general N° 6 (1982), subrayó que el derecho a la vida, además de la protección contra su privación, también imponía a los Estados el deber de garantizar el acceso a los medios de supervivencia y les exigía que adoptaran medidas positivas, en particular para reducir la mortalidad infantil y aumentar la esperanza de vida, así como para eliminar la malnutrición y las epidemias.¹⁴

En su Observación general N° 14 (2000) sobre el derecho al más alto nivel posible de salud, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales destacó que el historial de la elaboración del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la redacción de su artículo 12.2 constituían un reconocimiento de que ese derecho abarcaba los factores determinantes básicos de la salud, como el acceso al agua potable y al saneamiento.¹⁵

Varias directrices y principios internacionales contienen disposiciones relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento y, aunque no son jurídicamente vinculantes, ofrecen una orientación útil sobre las obligaciones específicas de proporcionar ese acceso, especialmente a determinados grupos tales como las

¹⁴ Comité de Derechos Humanos, Observación General 6. "Derechos a la vida", 16° periodo de sesiones, párrafo 5.

¹⁵ Comité DESC, Observación general N° 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12), párrafo 4.

personas privadas de libertad, los trabajadores, los refugiados y los desplazados internos, las personas de edad y los pueblos indígenas.¹⁶

En el mismo sentido, el derecho internacional humanitario y el derecho ambiental también protegen expresamente el acceso al agua potable y el saneamiento, de conformidad con el desarrollo que se enlista enseguida:

- Los Convenios de Ginebra (1949) y sus Protocolos adicionales (1977) destacan la importancia fundamental del acceso al agua potable y el saneamiento para la salud y la supervivencia en los conflictos armados internacionales y no internacionales.
- El Protocolo relativo al agua y la salud del Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, de 1992, dispone que los Estados partes deben adoptar medidas apropiadas para asegurar el acceso a agua potable y saneamiento y proteger los recursos hídricos utilizados como fuentes de agua potable contra la contaminación.

En idéntico sentido, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aborda el derecho humano al agua, en su Objetivo 6, enfocado a garantizar la disponibilidad de agua, además de su gestión sostenible y saneamiento para todos, especialmente las metas 6.1, relativas a “lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos”, al igual que 6.4, correspondiente a “aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua”.

¹⁶ Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos; Reglas de las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad; Principios de las Naciones Unidas en favor de las personas de edad; Principios Rectores de los desplazamientos internos; Recomendación N° 115 de la OIT relativa a la vivienda de los trabajadores; Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación; Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

De este modo, el reconocimiento al multicitado derecho humano al agua y saneamiento previsto en nuestra Constitución Federal desde febrero de 2012, debe entenderse a la luz de su desarrollo progresivo y tradición internacional y no en forma separada. Así, este derecho fundamental -en tanto fue constitucionalizado- contiene aspectos fundamentales que se nutren del progreso que ha tenido a lo largo de los documentos que le dan sustento.

A continuación, se desarrollan los aspectos fundamentales del derecho humano al agua y saneamiento y, posteriormente, se expone el sistema constitucionalmente establecido para su garantía.

I. Núcleo esencial del derecho humano al agua.

Como se mencionó en líneas previas, el derecho humano al agua está reconocido en el sexto párrafo del artículo 4º de la Constitución Federal, el cual establece que toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales detalló en su Observación General 15 que, si bien no se prevé explícitamente, ese derecho *“se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia”*,¹⁷ por lo que igualmente está comprendido en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y por extensión, los numerales 10, 11 y 12 del Protocolo de San Salvador.

Ahora bien, en relación con ese derecho, esta Comisión Nacional ha señalado en sus Recomendaciones 11/2018 y 1/2020, en atención a los planteamientos de la Observación General 15, que a pesar de que el acceso al líquido vital puede implicar la realización de distintas actividades personales o productivas, el derecho humano al agua debe interpretarse siempre bajo una perspectiva de sostenibilidad, *“de manera que [...] pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras”*.¹⁸

¹⁷ Comité DESC, Observación General 15. “El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”, párrafo 3.

¹⁸ Ídem, párrafo 11.

Además de considerar invariablemente la prioridad del destino y acceso a los recursos hídricos para fines personales y domésticos,¹⁹ conforme a las siguientes pautas:

- a) **La disponibilidad.** El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS). También es posible que algunos individuos y grupos necesiten recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo.
- b) **La calidad.** El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y, por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.
- c) **La accesibilidad.** El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:
 - i. **Accesibilidad física.** El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficiente y culturalmente adecuados, y deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad. La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua.

¹⁹ CNDH, Recomendación 11/2018: "Sobre las violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, propiedad, trabajo y agua contra QV1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10, por la transmisión irregular del título de concesión otorgado a favor de la unidad de riego de la cuarta ampliación del ejido Chaparrosa, Villa de Cos, Zacatecas" del 20 de abril de 2018, párrafo 127

- ii. **Accesibilidad económica.** El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.
- iii. **No discriminación.** El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.
- iv. **Acceso a la información.** La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.²⁰

Adicionalmente, debe destacarse que la Observación General 15 emplea la noción de un “uso personal y doméstico” no sólo para designar una modalidad de acceso o suministro en sentido estricto, sino todo para el proceso orientado a ese fin, desde la provisión de reservas de agua y su extracción, hasta la distribución, suministro o abastecimiento a las personas, mediante acceso directo o a través de la red de servicio público, abarcando los mecanismos de gestión o administración del agua que sustentan dichos procesos.

Ese enfoque integral, aunado a las dimensiones individuales y colectiva en el derecho humano al agua, es perceptible en distintos pasajes de la Observación General 15, por ejemplo, al precisarse que las autoridades “*deben velar por que la asignación de los recursos de agua y las inversiones en el sector [...] faciliten el acceso [...] a todos los miembros de la sociedad*”,²¹ de manera que “*las inversiones no deben redundar de manera desproporcionada en beneficio de [...] una pequeña fracción privilegiada [...]; esos recursos deben invertirse más bien en servicios e instalaciones que redunden en beneficio de un sector más amplio de la población*”.²²

Ahora bien, para garantizar el núcleo esencial del derecho humano al agua, en nuestro país existe un sistema, de génesis constitucional que regulan la administración del recurso hídrico. Principalmente, la Ley de Aguas Nacionales,

²⁰ Observación General 15, cit., párrafo 12.

²¹ Ibidem, párrafo 14.

²² Ídem.

reglamentaria del artículo 27 constitucional., así como el artículo 115, fracción III, inciso a, de la Norma Fundamental, que otorga a los Municipios entre otras, las funciones y servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

En efecto, además del reconocimiento a nivel constitucional del derecho humano al agua y saneamiento, nuestro texto constitutivo contempla un sistema para hacer efectivo el mismo, tal como se desarrollará en el apartado subsecuente.

II. Sistema constitucional en materia de agua y saneamiento.

El derecho al agua implica sobre todo dos distintas obligaciones básicas o primarias para los poderes públicos; la primera consiste en proveer materialmente el líquido, haciéndolo asequible para la población en general y de manera especial para los grupos más vulnerables; la segunda, es asegurar que ese líquido tenga la calidad necesaria para el consumo humano, ya sea directo (es decir, cuando el agua se usa para beber o para la higiene personal) o indirecto (usos agrícolas o alimentarios en general).²³

Para cumplir con dichas obligaciones constitucionales, la Norma Fundamental prevé un sistema de reglas que hacen efectivo ese derecho. Por ejemplo, el numeral 27, párrafo quinto, de la Constitución Federal, prevé que son propiedad de la Nación las aguas provenientes de los siguientes destinos:

- a) Mares territoriales.
- b) Marinas interiores.
- c) Lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar.
- d) Lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes.

²³ Dictamen de la Cámara de Senadores de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Recursos Hidráulicos, respecto al Proyecto de Decreto que reforma el párrafo cuarto y se adiciona un párrafo quinto, recorriendo en su orden los subsecuentes, al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho a un ambiente sano y derecho al acceso de agua.

- e) Ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar.
- f) Lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional.
- g) Corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República.
- h) Lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino.
- i) Manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas.
- j) Cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes.

Adicionalmente, el numeral en cita precisa que cualesquiera otras aguas no incluidas en la lista anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

En ese sentido, se establece que el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos hídricos por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes.²⁴

Ahora bien, tal como se precisó, la Constitución Federal prevé de manera genérica lo concerniente a aguas nacionales, sin embargo, el ordenamiento que regula la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral

²⁴ Cfr. Artículos 27, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

sustentable es la Ley de Aguas Nacionales, la cual reglamenta el precepto constitucional referido.

En ese orden, a nivel federal existe la Comisión Nacional del Agua, cuya naturaleza jurídica es de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con funciones en materia de gestión de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes.

Dicha Comisión cuenta con autonomía técnica, ejecutiva, administrativa, presupuestal y de gestión, para la consecución de su objeto, el ejercicio de las facultades que le corresponden previstas en la Ley de Aguas Nacionales. Su misión es administrar y preservar las aguas nacionales y sus bienes inherentes, para lograr su uso sustentable con la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y la sociedad en general.

Entre algunas de las funciones y atribuciones de la Comisión Nacional del Agua destacan las siguientes:

- Fungir como la autoridad en materia de la cantidad y de la calidad de las aguas y su gestión en el territorio nacional y ejercer en consecuencia aquellas atribuciones que conforme a la ley corresponden a la autoridad en materia hídrica.
- Formular la política hídrica nacional, así como dar seguimiento y evaluar de manera periódica el cumplimiento de dicha política.
- Integrar, formular y proponer al Titular del Poder Ejecutivo Federal, el Programa Nacional Hídrico, actualizarlo y vigilar su cumplimiento.
- Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros, y realizar acciones que correspondan al ámbito federal para el aprovechamiento integral del agua, su regulación y control, y la preservación de su cantidad y calidad.
- 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 éstos, con los gobiernos de los municipios beneficiados con dichas obras.

- Participar en la concertación de créditos y otros mecanismos financieros, incluso sobre la participación de terceros en el financiamiento de obras y servicios, que apoyen la construcción y el desarrollo de las obras y servicios federales hidráulicos.
- Fomentar y apoyar los servicios públicos urbanos y rurales de agua potable, alcantarillado, saneamiento, recirculación y reúso en el territorio nacional.
- Fomentar y apoyar el desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado; los de saneamiento, tratamiento y reúso de aguas; los de riego o drenaje, y los de control de avenidas y protección contra inundaciones.
- Regular los servicios de riego en distritos y unidades de riego en el territorio nacional.
- Expedir títulos de concesión, asignación o permiso de descarga a que se refiere la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento, reconocer derechos y llevar el Registro Público de Derechos de Agua.
- Promover en el ámbito nacional el uso eficiente del agua y su conservación en todas las fases del ciclo hidrológico, e impulsar el desarrollo de una cultura del agua.
- Realizar periódicamente, en el ámbito nacional, los estudios sobre la valoración económica y financiera del agua por fuente de suministro, localidad y tipo de uso.
- Estudiar los montos recomendables para el cobro de derechos de agua y tarifas de cuenca, incluyendo el cobro por extracción de aguas nacionales, descarga de aguas residuales y servicios ambientales vinculados con el agua y su gestión.
- Proponer a la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales las Normas Oficiales Mexicanas en materia hídrica.
- Vigilar el cumplimiento y la aplicación de la Ley de Aguas Nacionales, interpretarla para efectos administrativos, aplicar las sanciones y ejercer los actos de autoridad en la materia.
- Expedir en cada caso, respecto de los bienes de propiedad nacional, la declaratoria correspondiente, que se publicará en el Diario Oficial de la Federación, así como las declaratorias de clasificación de los cuerpos de agua nacionales a que se refiere la Ley de Aguas Nacionales.
- Participar en el sistema nacional de protección civil y apoyar en la aplicación de los planes y programas de carácter federal para prevenir y atender situaciones de emergencia causadas por fenómenos hidrometeorológicos extremos.

- Proponer al Titular del Poder Ejecutivo Federal la expedición de Decretos para el establecimiento, modificación o extinción de Zonas de Veda y de Zonas Reglamentadas para la Extracción y Distribución de Aguas Nacionales y para su explotación, uso o aprovechamiento, así como Declaratorias de Reserva de Aguas Nacionales y de zonas de desastre.
- Realizar las declaratorias de clasificación de zonas de alto riesgo por inundación y elaborar los atlas de riesgos conducentes.
- Coordinar el servicio meteorológico nacional y ejercer las funciones en dicha materia.
- Mantener actualizado y hacer público periódicamente el inventario de las aguas nacionales, y de sus bienes públicos inherentes y de la infraestructura hidráulica federal; clasificar las aguas de acuerdo con los usos, y elaborar balances en cantidad y calidad del agua por regiones hidrológicas y cuencas hidrológicas.
- Presentar las denuncias que correspondan ante las autoridades competentes cuando, como resultado del ejercicio de sus atribuciones, tenga conocimiento de actos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa en materia de aguas o a las leyes penales.²⁵

Por otro lado, el artículo 115, fracción III, inciso a), la Ley Fundamental, vigente desde 23 de diciembre de 1999, faculta a los Municipios para prestar los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

Para dar cabal cumplimiento a este precepto constitucional, es necesario que las legislaturas locales contemplen dentro de su normativa local las disposiciones necesarias para que el servicio público sea prestado en congruencia con la Constitución Federal, tal como lo prevén las disposiciones transitorias del Decreto que reformó el artículo constitucional en cita, las cuales se transcriben enseguida:

"ARTICULO SEGUNDO. Los Estados deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto a más tardar en un año a partir de su entrada en vigor. En su caso, el Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar el 30 de abril del año 2001.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

²⁵ Cfr. Artículo 9 de la Ley de Aguas Nacionales.

ARTICULO TERCERO. Tratándose de funciones y servicios que conforme al presente Decreto sean competencia de los municipios y que a la entrada en vigor de las reformas a que se refiere el artículo transitorio anterior sean prestados por los gobiernos estatales, o de manera coordinada con los municipios, éstos podrán asumirlos, previa aprobación del ayuntamiento. Los gobiernos de los estados dispondrán de lo necesario para que la función o servicio público de que se trate se transfiera al municipio de manera ordenada, conforme al programa de transferencia que presente el gobierno del estado, en un plazo máximo de 90 días contados a partir de la recepción de la correspondiente solicitud.

En el caso del inciso a) de la fracción III del artículo 115, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, los gobiernos estatales podrán solicitar a la legislatura correspondiente, conservar en su ámbito de competencia los servicios a que se refiere el citado inciso, cuando la transferencia de estado a municipio afecte, en perjuicio de la población, su prestación. La legislatura estatal resolverá lo conducente.

En tanto se realiza la transferencia a que se refiere el primer párrafo, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes.²⁶

En tal sentido, la participación de las autoridades legislativas locales en cuanto a las habilitaciones al gobierno estatal en la materia se limita a regular la prestación del servicio de agua a cargo de los Municipios. A contrario sensu, sólo los Municipios están constitucionalmente habilitados para proveer a los particulares dichos servicios y no así propiamente las entidades federativas *per se*, de manera que no cuentan con una libertad configurativa amplia y discrecional.

B. Derecho fundamental de seguridad jurídica y principio de legalidad.

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales, toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Es decir, con base en el derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad, una autoridad sólo puede afectar la esfera jurídica de los gobernados con apego a

²⁶ DECRETO por el que se declara reformado y adicionado el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999.

las funciones constitucionales y legales que les son reconocidas. Actuar fuera del marco que regula su actuación redundaría en hacer nugatorio el Estado Constitucional Democrático de Derecho.

En ese sentido, de una interpretación armónica y congruente del contenido de los artículos 14 y 16 constitucionales –que salvaguardan los principios de legalidad y seguridad jurídica del gobernado– se colige que el actuar de todas las autoridades debe estar perfectamente acotada de manera expresa en la ley y debe tener como guía en todo momento, en el ámbito de sus competencias, la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Lo anterior, toda vez que en un Estado Constitucional Democrático como el nuestro, no es permisible la afectación a la esfera jurídica de una persona a través de actos de autoridades que no cuenten con un marco normativo que los habilite expresamente para realizarlos, ya que es principio general de derecho que, en salvaguarda de la legalidad, la autoridad solo puede hacer lo que la ley le autoriza; por tanto, su actuación debe estar prevista en el texto de la norma, puesto que de otro modo se les dotaría de un poder arbitrario incompatible con el régimen de legalidad.

Ahora bien, como se ha mencionado, los principios de legalidad y seguridad jurídica constituyen un límite al actuar de todo el Estado mexicano. Es decir, el espectro de protección que otorgan dichas prerrogativas no se acota exclusivamente a la aplicación de las normas y a las autoridades encargadas de llevar a cabo dicho empleo normativo.

Es así que dichos principios constitucionales se hacen extensivos al legislador, como creador de las normas, quien se encuentra obligado a establecer disposiciones claras y precisas que no den pauta a una aplicación de la ley arbitraria y, además, a que los gobernados de la norma tengan plena certeza a quién se dirige la disposición, su contenido y la consecuencia de su incumplimiento.

En otros términos, las prerrogativas en comento implican necesariamente que el acto creador de la norma deba emanar de aquel poder que, conforme a la Constitución Federal, está habilitado de la función legislativa. Cuando una autoridad –incluso legislativa– carece de sustento constitucional para afectar la esfera jurídica de los gobernados, se instituye como una autoridad que se conduce arbitrariamente.

En congruencia con lo anterior, la protección de los derechos humanos requiere que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías encaminadas a asegurar que no se vulneren los derechos fundamentales de la persona.

Es así que una forma de garantizar esta protección, es que el actuar de la autoridad se acote en una ley adoptada por el Poder Legislativo, siempre apegándose a lo establecido por la Constitución Federal, la cual genera el cauce de todo el orden jurídico.²⁷

De forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad se puede plantear en los siguientes términos, de la manera en cómo se verán transgredidos en los siguientes supuestos:

- a) Cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental.
- b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional.
- c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

En ese sentido, los órganos legislativos se encuentran constreñidos a cumplir con las normas y principios que establece la Constitución Federal, a fin de dar cabal cumplimiento a las obligaciones estatales en materia de seguridad jurídica y legalidad.

Sin embargo, en lo que interesa a la presente impugnación, se estima que el Congreso del Estado de Baja California, contravino dichos principios al deformar los mecanismos constitucionalmente establecidos para garantizar el derecho humano al agua potable y saneamiento, tal como se abundará en los siguientes apartados.

²⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986, La Expresión "Leyes" en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, párr. 22, p. 6, disponible en: http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_06_esp.pdf

C. Inconstitucionalidad del Decreto.

A la luz del parámetro precisado en los apartados anteriores, a juicio de esta Comisión Nacional, el Decreto 67 implica afectaciones en el goce y ejercicio de los derechos humanos, al tratarse de normas que, por una parte, generan incertidumbre jurídica en cuanto a sus alcances, o bien, infringen el sistema constitucional en materia de aguas, lo que redundaría en la afectación en el goce efectivo del derecho humano al agua.

Si bien en apariencia el objeto de las modificaciones a las leyes reformadas mediante el Decreto impugnado consistieron exclusivamente en adiciones o reformas a disposiciones de orden adjetivo u orgánico; lo cierto es que la integración de la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua, como parte de la Administración Pública Local y las actividades que le son propias, repercuten en el derecho humano al agua y saneamiento, al distorsionar el mecanismo constitucionalmente previsto para garantizar dicha prerrogativa, impactando negativamente en la seguridad jurídica con la que deben contar las personas en este rubro.

Al respecto, es necesario partir de las consideraciones aportadas por el Poder reformador de la Constitución al momento de incorporar el derecho al agua al texto fundamental.

El Poder Reformador consideró que el derecho al agua, está ligado a la concepción de la correcta y oportuna actuación de los poderes públicos, de la misma manera la protección al medio ambiente en función del bienestar individual y colectivo.²⁸

Como se refirió en líneas previas, el derecho al agua implica sobre todo dos distintas obligaciones básicas o primarias para las autoridades estatales; 1) proveer materialmente el líquido, haciéndolo asequible para la población en general y de manera especial para los grupos más vulnerables; 2) asegurar que ese líquido tenga la calidad necesaria para el consumo humano, ya sea directo (es decir, cuando el agua se usa para beber o para la higiene personal) o indirecto (usos agrícolas o alimentarios en general).²⁹

²⁸ Dictamen de la Cámara de Diputados de la Comisión de Puntos Constitucionales, con Proyecto de Decreto que Reforma y Adiciona el Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁹ Dictamen de la Cámara de Senadores de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Recursos Hidráulicos, respecto al Proyecto de Decreto que reforma el párrafo cuarto y se adiciona un párrafo quinto, recorriendo en su orden los

Ahora bien, como se expuso *supra*, para cumplir con dichas obligaciones constitucionales, la Norma Fundamental entrama un sistema de asignaciones competenciales.

Como premisa fundamental, debe destacarse, como se dijo anteriormente, que el artículo 4º constitucional, en su párrafo sexto, dispone que “toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible”. Para ese objeto, establece que “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”.

Lo anterior, se complementa por los numerales 27, párrafos quinto y sexto, 73 fracciones XVII y XXIX-G, además de 115 fracción III inciso a) y 122 apartado C, en estos últimos dos casos, por cuanto a la regulación de los servicios públicos de agua potable -preceptos que, en todo caso, desarrollan su contenido normativo a través de las leyes del ámbito general, federal y estatal- se permite advertir la existencia de un régimen jurídico en materia de agua, el cual resulta indispensable para el goce y ejercicio de ese derecho humano.

De este modo, tal como se esbozó en el segundo subapartado del parámetro de regularidad en materia del derecho humano al agua, existen atribuciones definidas constitucionalmente que corresponden a la Federación, en cuanto la administración de títulos para el uso, explotación o aprovechamiento de aguas nacionales -al igual que sus bienes inherentes- así como las descargas asociadas de las concesiones o asignaciones de referencia.

Por otra parte, aquellas destinadas a la prestación de los servicios públicos de agua o alcantarillado, directamente recaen en Municipios y, por excepción, en el Gobierno de la Ciudad de México.

Asimismo, las facultades correspondientes a los estados tienen un carácter residual, en tanto no impliquen restricción o menoscabo a las correspondientes a la Federación o Municipios.

subsecuentes, al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derecho a un ambiente sano y derecho al acceso de agua.

De este modo, la inconstitucionalidad de las normas generales contenidas en el Decreto de referencia se sustenta principalmente en lo siguiente:

- a) La Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua que por sus alcances son exclusivas puede realizar las actividades que le corresponden constitucionalmente a la Federación y a los Municipios de Baja California, o bien, derivan en la indeterminación de su objeto de regulación.
- b) Las normas permiten asumir esas facultades exclusivas e indelegables a través de la celebración de convenios.

Lo anterior se hace patente al analizar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California, que define la noción de "uso racional del agua", contenida en el artículo 2, fracción XI, en los siguientes términos:

"Son las acciones, estrategias y hábitos encaminados al consumo eficiente del agua en el marco del desarrollo sostenible y respetando la normatividad vigente sobre el medio ambiente y recursos naturales renovables."

Al respecto, dicha disposición, lejos de circunscribir su aplicación al ámbito de los recursos hídricos correspondientes al Gobierno del Estado de Baja California, a partir de concesiones de aguas nacionales o asignaciones de las mismas, para el uso público urbano, el precepto incluye la posibilidad de llevar a cabo "acciones" -sin especificar su sentido-; disposiciones cuya verificación, fiscalización o control, recaen en otras autoridades del ámbito federal y municipal, conforme a lo previsto por la Constitución Federal.

Ahora bien, el artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California en sus diversas fracciones incorpora supuestos normativos que regulan directamente supuestos ajenos al Gobierno Estatal, particularmente, o bien se plantean bajo condiciones de indeterminación, con la finalidad de favorecer la competencia del Poder Ejecutivo Estatal, particularmente las contenidas en las fracciones II, VI, VIII, IX, X, XIII, XIV, XXVII, XXVIII y XXIX, que establecen lo siguiente:

- Gestionar, planear, programar, proyectar, contratar, ejecutar y supervisar, las obras de competencia estatal, por si o través de las entidades paraestatales del Sector a su cargo, requeridas para aprovechar de forma sustentable el

agua en las actividades urbanas y suburbanas, agrícolas, rurales, ganaderas y forestales, así como sus operación, conservación y mantenimiento. Coordinando dichas acciones con la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo, Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Reordenación Territorial y Secretaría del Campo y la Seguridad Alimentaria, según corresponda.

- Participar en la celebración de convenios y acuerdos que el Ejecutivo del Estado realice con el municipio respectivo para fijar las bases y procedimientos, condiciones y términos conforme a los cuales se proceda, en su caso, a la transferencia del organismo operador, cuando un municipio considere que su capacidad administrativa y financiera permitan la instalación de la comisión municipal correspondiente.
- Formular alternativas en la utilización de fuentes de energía para la operación de los sistemas de conducción de agua en el Estado.
- Formular y promover nuevas fuentes y sistemas de abastecimiento de agua; disminuyendo los daños ambientales y los costos en la producción de nuevas fuentes de agua.
- Coadyuvar en la promoción, apoyo, prevención, vigilancia, control y disminución de la contaminación del agua;
- Participar con la Federación y con los municipios del Estado, para la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos de competencia federal.
- Participar en los convenios que se gestionen entre el Gobierno del Estado y el Gobierno Federal, así como los gobiernos de los municipios, en los cuales se realicen obras de infraestructura hidráulica;
- Participar en reuniones tanto del ámbito binacional, federal y estatal en materia de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

- La proposición de políticas públicas, estrategias, programas, proyectos y acciones para hacer eficiente el uso de agua en riego, así como de los usos agropecuarios y acuícolas.
- Las demás que determinen expresamente las leyes y reglamentos aplicables.

Tales disposiciones complican la habilitación prevista para Comisión Nacional del Agua, en relación con la regulación y control de actividades suburbanas no incluidas dentro de uso público urbano, agrícolas, rurales, ganaderas y forestales impropias del ámbito definido para el Gobierno del Estado (fracciones II y XVIII); usurpación de facultades de control y vigilancia de la contaminación del agua (fracción X); o bien, imponer la necesidad de que la Secretaría sea partícipe en toda reunión o convenio correspondiente al manejo, gestión y administración de los recursos hídricos, respecto de actos de la Federación con municipios de Baja California u entidades internacionales (fracciones VI, XIV y XVIII). Todos estos casos, cabe añadir, sin limitar la actuación gubernamental a su propio ámbito de actuación previsto por el ordenamiento.

Por su parte, la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California incluye en su artículo 3, fracción IX, otro supuesto que claramente complica las atribuciones federales en materia de aguas, al propiciar "la elaboración, aplicación y difusión general de normas técnicas estatales que regulen el ahorro y uso racional del agua", con indeterminación de los alcances jurídicos que conllevan tales directrices, al tenor de las atribuciones antes señaladas.

Dicha situación es análoga a lo que refieren los artículos 116 y 117 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, el primero en cuanto a que la Secretaría promoverá "el ahorro y el uso eficiente del agua potable, así como el reúso de las aguas residuales procedentes de las plantas de tratamiento si su calidad así lo permite de acuerdo con la normatividad aplicable", mientras que el segundo al señalar que la dependencia vigilará "que el reúso de las aguas se ajuste a los términos establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas, las normas ambientales del Estado y demás disposiciones que resulten aplicables".

Como ya se ha mencionado, las disposiciones del Decreto, en particular las de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California (fracciones IV, VI, XIV, XX y XXVI del artículo 38 BIS), prevén la posibilidad de que la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua, mediante la suscripción de

convenios, asuma facultades que por mandato constitucional y legal corresponden a la Federación, específicamente la Comisión Nacional del Agua.

Lo anterior, ignorando que la Ley de Aguas Nacionales, si bien autoriza la celebración de instrumentos de colaboración, delimita el objeto de esos convenios a fines específicos³⁰, mucho menos sin permitir la delegación de asuntos de utilidad e interés públicos, señalados en los artículos 7 y 7 BIS de esa Ley.

Adicionalmente, las atribuciones conferidas a la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua, además de la notoria obstrucción que implica de las previstas para la Federación y Municipios, propician la existencia de actos privativos y de molestia ilegales en la esfera jurídica de las personas, por no ajustarse a las disposiciones establecidas en la Constitución Federal, en relación con los artículos 4º, párrafo sexto, 27, párrafos quinto y sexto, 73 fracciones XVII y XXIX-G y 115 fracción III, inciso a).

Dichas atribuciones son exclusivas e indelegables de la Comisión Nacional del Agua en los numerales 6, 7, 7 BIS y 9, además de las consignadas a organismos y consejos de cuenca en términos de los artículos 12 BIS 6, 13 BIS 1 y 13 BIS 3, todos ellos de la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria de los artículos 27 y 73 constitucionales.

Por otro lado, las atribuciones de la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua, incorporadas al sistema normativo bajacaliforniano infringen las diversas señaladas en el numeral 82 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California:

ARTÍCULO 82.- Para el mejor desempeño de las facultades que le son propias, así como para la prestación de los servicios públicos y el ejercicio de las funciones que le son inherentes, los ayuntamientos tendrán a su cargo las siguientes:

A. ATRIBUCIONES:

I.- Regular todos los ramos que sean competencia del Municipio y reformar, derogar o abrogar los ordenamientos que expida, así como establecer todas las disposiciones normativas de observancia general indispensables para el cumplimiento de sus fines;

II.- Expedir los bandos de policía y gobierno, así como los demás reglamentos, circulares y disposiciones administrativas, que regulen:

[...]

b) Las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia; [...]

B. FUNCIONES Y SERVICIOS PÚBLICOS:

³⁰ Cfr. Artículos 9 fracción XXV, 14 BIS fracción IV y 20), de la Ley de Aguas Nacionales.

*I.- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
[...]*

Esto, al restringir la regulación y prestación de los servicios públicos que, en términos del artículo señalado, en franca correlación con el diverso 115 de la Constitución Federal, corresponden a Municipios y Ayuntamientos, imponiendo la competencia estatal los servicios de agua potable y saneamiento como originarios.

Debe precisarse que, propiamente el artículo 84 de la Constitución de Baja California dispone la posibilidad de que, previo acuerdo con los municipios, el Gobierno Estatal *“de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y por el propio Municipio”*.

Aunque en todo caso, dicho supuesto corresponde a un caso de delegación temporal de facultades, sustentada en instrumentos convencionales, no bajo los términos absolutos e intemporales que prevé el Decreto 67 al asumirlo como competencia originaria del Gobierno Estatal.

Bajo este razonamiento, las modificaciones a las leyes Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California, de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California, además de la que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, repercuten negativamente en el derecho humano al agua y saneamiento, así de seguridad jurídica, en atención a que pretenden asumir facultades, atribuciones y competencias propias de la Federación y los Municipios en favor de la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua.

Por ello, el Decreto impugnado atenta directamente contra el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, aunado a que, por tratarse de restricciones y vulneraciones al régimen constitucional en materia de agua y saneamiento, el cual resulta indispensable y necesario para el respeto, protección y garantía de ese derecho, conforme al artículo 4º constitucional; las normas cuya invalidez se reclama son igualmente violatorias de este derecho.

XI. Cuestiones relativas a los efectos.

Se hace especial hincapié en que los argumentos vertidos por esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos sustentan la inconstitucionalidad del Decreto impugnado, por lo que se solicita atentamente que de ser tildado de inconstitucional, se extiendan los efectos a todas aquellas normas que estén relacionadas, conforme a lo dispuesto por los artículos 41, fracción IV, y 45, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

XII. Suplencia.

Esta Institución Nacional considera que ha quedado planteado a lo largo de los argumentos vertidos en esta demanda la inconstitucionalidad e inconveniencia del Decreto impugnado, mediante el cual se reformaron las leyes de la Administración Pública local; de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua; de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos; y la que Reglamenta el Servicio de Agua Potable, todas ellas del Estado de Baja California.

No obstante lo anterior, este Organismo Constitucional Autónomo protector de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, en uso del ejercicio de la facultad para promover las acciones de inconstitucionalidad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 102, apartado B, 105, fracción II, inciso g), constitucionales y 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución General de la República, solicita a ese Alto Tribunal que, al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y en consecuencia supla el concepto de invalidez planteado en la demanda.

Lo anterior, en virtud de que en tratándose de acciones de inconstitucionalidad, esa Suprema Corte de Justicia de la Nación de acuerdo con lo estipulado en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, deberá, en suplencia de la queja deficiente, analizar todas aquellas cuestiones que pudieran motivar la declaración de inconstitucionalidad del decreto controvertido en la presente demanda, se hayan o no planteado.³¹

³¹ Jurisprudencia P./J. 30/2005 Época: del Pleno, de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, mayo de 2005, materia Constitucional, p. 783, del rubro "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN LA DEMANDA SE EXPRESAN DEFICIENTEMENTE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE SUPLIR LA QUEJA DEFICIENTE."

Finalmente, esta Comisión Nacional advierte, del análisis del proceso legislativo del cual derivó el Decreto que ahora se impugna, se desprende que pueden existir violaciones procedimentales que pueden derivar en la inconstitucionalidad del mismo, previo el estudio de fondo del mismo, situación que se hace del conocimiento de ese Alto Tribunal, para que, por ser una cuestión de oficio, analice los antecedentes legislativos de manera que se garantice el principio de deliberación democrática y efectiva participación de todas las fuerzas políticas.³²

ANEXOS

1. Copia certificada del Acuerdo del Senado de la República por el que se designa a María del Rosario Piedra Ibarra como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (Anexo uno).

Si bien es un hecho notorio que la suscrita tiene el carácter de Presidenta de esta Comisión Nacional, dado que es un dato de dominio público conocido por todos en la sociedad mexicana, respecto del cual no hay duda ni discusión alguna, de conformidad con el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1° de la Ley Reglamentaria de la Materia, lo cual exime de la necesidad de acreditar tal situación, se exhibe dicho documento en copia certificada.

Con fundamento en el artículo 280, primer párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia en términos del artículo 1°, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, solicito que en el acuerdo de admisión se ordene la devolución de dicha documental, y que, en sustitución de la misma, se deje en autos copia cotejada por el secretario que corresponda, toda vez que el documento antes descrito es de utilidad para los fines que persigue este Organismo Constitucional.

2. Copia simple del Decreto No. 67, mediante el cual se reformaron la Ley Orgánica de la Administración Pública; la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua;

³² Sirve de sustento la tesis P. L./2008 del Pleno de esa Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, junio de 2008, p. 717, del rubro: "PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA INVALIDACIÓN DE AQUÉL."

la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos; y la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable, todas del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 12 de mayo de 2020 (Anexo dos).

3. Disco compacto que contiene la versión electrónica del presente escrito (Anexo tres).

Por lo antes expuesto y fundado, a ustedes, Ministras y Ministros integrantes del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, atentamente pido:

PRIMERO. Tener por presentada la acción de inconstitucionalidad que promuevo como Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

SEGUNDO. Admitir a trámite la presente demanda de acción de inconstitucionalidad en sus términos.

TERCERO. Tener por designados como delegados y autorizados a los profesionistas indicados al inicio de este escrito, así como por señalado domicilio para oír y recibir notificaciones y documentos. Asimismo, se solicita acordar que los autorizados a que se hace referencia, puedan tomar registro fotográfico u obtener copias simples de las actuaciones que se generen en el trámite de la presente acción de inconstitucionalidad.

CUARTO. Admitir los anexos ofrecidos en el capítulo correspondiente.

QUINTO. En el momento procesal oportuno, declarar fundado el concepto de invalidez y la inconstitucionalidad e inconvencionalidad del decreto impugnado.

SEXTO. En su caso, se solicita a ese Alto Tribunal, que al dictar sentencia corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados, así como el concepto de invalidez planteado en la demanda.

Ciudad de México, a 01 de julio de 2020.

Mtra. María del Rosario Piedra Ibarra
MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA
PRESIDENTA DE LA COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS.

LMP

