



RECOMENDACIÓN NO. 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.

Ciudad de México, a 20 de abril de 2018

**LIC. BALTAZAR MANUEL HINOJOSA OCHOA
SECRETARIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA,
DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN.**

**MTRO. ROBERTO RAMÍREZ DE LA PARRA
DIRECTOR GENERAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.**

Distinguidos Secretario y Director General:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, segundo párrafo, 6º, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y 128, 129 a 133 y 136, de su Reglamento Interno; ha examinado las evidencias del expediente CNDH/6/2015/3199/Q, relacionado con el caso de la transmisión del título de concesión, otorgado el 9 de junio de 1997 a favor de la Unidad de Riego de la Cuarta Ampliación en el Ejido Chaparrosa, Municipio de Villa de Cos, Zacatecas, y la sobreexplotación del Acuífero Chupaderos en esa misma entidad federativa.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales sean divulgados, se omitirá su publicidad, de

conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI, y 116, párrafos primero y segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. La información se pondrá en conocimiento de las autoridades recomendadas a través de un listado adjunto en el que se describe el significado de las claves utilizadas, previo compromiso de que éstas dicten las medidas de protección de los datos correspondientes.

3. En la presente Recomendación, la referencia a diversas instituciones y ordenamientos, nacionales e internacionales, se hará con acrónimos o abreviaturas a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las que podrán identificarse como sigue:

AUTORIDADES

ORGANISMOS	ACRÓNIMOS O ABREVIATURAS
Comisión Nacional del Agua	CONAGUA
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU	Comité DESC
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CorteIDH
Dirección Local y Gerencia Estatal de la Comisión Nacional del Agua en el Estado de Zacatecas	CONAGUA-Zacatecas
Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura	FAO
Organización Internacional del Trabajo	OIT
Registro Público de Derechos de Agua	REPDA
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	SAGARPA
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	SEMARNAT
Unidad de Riego para el Desarrollo Rural 1 Cuarta Ampliación, o Unidad de Riego Chaparrosa.	Unidad de Riego

I. HECHOS.

4. El 27 de marzo de 2015, QV1 presentó una queja ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas, remitida a este Organismo Nacional el 1º de abril del mismo año, en la que refirió que a él, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10, se les otorgó en 1997 el título de concesión 3ZAC105722 por la CONAGUA, destinado al uso, explotación y aprovechamiento de aguas subterráneas para fines agrícolas en la Cuarta Ampliación del Ejido Chaparrosa, localizado en el Municipio de Villa de Cos, Zacatecas.

5. En su queja manifestó que servidores públicos de la CONAGUA transfirieron indebidamente, y sin el consentimiento de los integrantes de la Unidad de Riego, la titularidad de la concesión a P1, causando por tal circunstancia diversas afectaciones a sus derechos a la seguridad jurídica, a la propiedad, al trabajo y al agua.

II. EVIDENCIAS.

6. Oficio CDHEZ/Q/3105/2015, recibido el 1º de abril de 2015, a través del cual la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Zacatecas remitió la queja de QV1 el 27 de marzo de ese mismo año, al que anexó los siguientes documentos:

6.1. Certificación de Padrón de Usuarios, expedida el 8 de julio de 1999 por el Titular del Centro de Apoyo en Villa de Cos del Distrito de Desarrollo Rural de la Delegación de la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, hoy SAGARPA, en el Estado de Zacatecas, a través de la cual se hizo constar que la Unidad de Riego estaba integrada por V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9, V10 y QV1 con la calidad de usuarios y de éste último, además, de representante.

6.2. Solicitud de suspensión de los derechos correspondientes al Pozo 1 de la Cuarta Ampliación del Ejido Chaparrosa en favor de P1, presentada por QV1 el 16 de marzo de 2015 ante la CONAGUA-Zacatecas.

7. Oficio B00.5.03.00.00.01.-03850, de 1º de julio de 2015, mediante el cual la CONAGUA remitió el informe solicitado por esta Comisión Nacional, y al cual se anexó lo siguiente:

7.1. Solicitud de servicios presentada por QV1 ante CONAGUA-Zacatecas el 21 de agosto de 1995, para el otorgamiento de una concesión para explotación, uso y aprovechamiento de aguas nacionales a través de la modalidad de Unidad de Riego.

7.2. Oficio B00.E.44.1/0417/000644, suscrito el 20 de febrero de 2006 por AR4, a través del cual se autorizó a P1 la reposición con profundización del aprovechamiento subterráneo amparado por el título de concesión 3ZAC105722/37AMGR97.

7.3. Oficio B00.00.R08.04.01.ZAC.0787/000274, suscrito el 14 de mayo de 2007 por AR5, con el que se resolvió precedente la modificación y prórroga en la vigencia del citado título, por 10 años contados a partir del 9 de junio de 2007, a favor de P1, en su calidad de representante de la Unidad de Riego, y que motivó la modificación en la nomenclatura del título a 07ZAC105722/37AMDA07.

7.4. Oficio B00.E.44.1/4750/7710, signado por AR4 el 18 de diciembre de 2008, en el cual autorizó a P1 la relocalización con profundización de un aprovechamiento subterráneo con volumen anual de 160,000 m³.

7.5. Oficio B00.E.44.1.01.-1353/1948 del 1º de abril de 2009, por medio del cual AR4 autorizó a P1 la reposición de un aprovechamiento con volumen anual de 200,000 m³.

7.6. Oficio B00.E.44.1.01.-3072/5009, de 25 de agosto de 2009, en virtud del cual AR4 autorizó a P1 la relocalización parcial del aprovechamiento con volumen de 160,000 m³.

7.7. Oficio B00.E.44.1.01.-4279/6941 del 1º de diciembre de 2009, a través del cual AR4 resolvió a favor de P1 la solicitud de modificación del título por relocalización parcial de volumen del aprovechamiento con volumen de 160,000 m³ anuales, por un plazo de 10 años, y por el que se comunica la posterior inscripción al REPDA.

7.8. Oficio-resolución B00.E44.1.-0185/0254, de 16 de agosto de 2013, por el que AR6 declaró precedente la transmisión de la concesión a favor de P2 con dos aprovechamientos por 200,000 y 160,000 m³ anuales, y en consecuencia se modificó la nomenclatura del título de 07ZAC105722/37AMDL09, emitido el 8 de diciembre de 2009, a 07ZAC105722/37AMDL13.

8. Acta Circunstanciada del 14 de julio de 2015, de este Organismo Nacional, en la que hizo constar la comunicación telefónica sostenida con QV1, con la finalidad de comunicarle el citado informe presentado por la CONAGUA el 1º de julio de 2015; y a la que se anexó lo siguiente:

8.1.Oficio B00.932.00.1.136.3411, de 26 de mayo de 2015, en el que AR6 comunicó a QV1 que la problemática planteada con relación al presunto uso clandestino de un pozo amparado por el título de concesión corresponde a un conflicto entre particulares.

8.2.Acta de asamblea de la Unidad de Riego, de 15 de marzo de 2009, en la que P1 figura como presidente y único usuario y miembro de mesa directiva.

9. Oficio B00.5.03.00.00.01/06509, de 20 de noviembre de 2015, por el que la CONAGUA remitió un informe de ampliación de información acompañado de los siguientes anexos:

9.1.Constancia 200/93, de 19 de octubre de 1993 de la entonces Secretaría de la Reforma Agraria, en la cual se reconoció como ejidatarios en la Cuarta Ampliación del Ejido Chaparrosa del Pozo 1, a QV1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10, recibida el 25 de octubre de 1993 en la CONAGUA-Zacatecas.

9.2.Oficio 733.DDR.07.04/1074, de 22 de octubre de 1993, por medio del cual la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos hizo constar que QV1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10, integraban la Unidad de Riego, recibida en la CONAGUA-Zacatecas el 25 de octubre 1993.

9.3.“Acta Constitutiva Preliminar” de 24 de agosto de 1995 (sic.) referente a la integración de la Unidad de Riego, en la que figuraron como usuarios QV1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10, recibida en la CONAGUA-Zacatecas el 23 de agosto de 1995 (sic).

9.4.Título de concesión 3ZAC105722/37AMGR97, emitido el 9 de junio de 1997 por la CONAGUA, a favor de la Unidad de Riego, para la explotación, uso o aprovechamiento aguas nacionales del subsuelo por un volumen y aprovechamiento único de 360,000.00 m³ anuales.

9.5.Oficio B00.E.44.1.0.1/4043, de 12 de agosto de 1997 por medio del cual la CONAGUA-Zacatecas notificó a QV1 que su solicitud para aprovechar aguas del subsuelo fue resuelta favorablemente con un volumen anual de 360,000.00 m³ anuales y un plazo de 10 años.

9.6. Certificado parcelario 000000197093, emitido el 7 de noviembre de 2000, que ampara la parcela 773 Z2 P1/2 del Ejido Chaparrosa, en favor de P1, de conformidad con la enajenación de derechos celebrada el 30 de mayo de 2000, e inscrita en el Registro Agrario Nacional con el folio 32FD00168256; recibido en la CONAGUA-Zacatecas el 6 de noviembre de 2008.

9.7. Título de concesión 07ZAC105722/37AMDLO9, emitido el 8 de diciembre de 2009 por AR4, a favor de la Unidad de Riego, para la explotación, uso o aprovechamiento aguas nacionales del subsuelo por un volumen de 360,000.00 m³ anuales, con amparo de dos aprovechamientos por 200,000 y 160,000 m³ anuales.

9.8. Solicitud de servicios presentada por P2 ante la CONAGUA-Zacatecas el 28 de agosto de 2015, para relocalización de obra y modificación de un aprovechamiento de 200,000 a 180,000 m³ anuales.

9.9. Informe de campo del 3 de septiembre de 2015, elaborado por la CONAGUA-Zacatecas, sobre la solicitud de relocalización de obra (permiso perforación) de un aprovechamiento amparado por el título de concesión 07ZAC105722/37AMDLO13, por un volumen de 180,000 m³ anuales, a la parcela identificada con número 438 Z1 P2/2 a nombre de P2, ubicada en el Ejido San Juan, perteneciente al Municipio de Pánuco, Zacatecas.

9.10. Dictamen Técnico DLZ-ASUB-2015-729 de la CONAGUA-Zacatecas del 11 de septiembre de 2015, donde se consideró que no era técnicamente factible la autorización de relocalización acorde a lo solicitado por P2.

10. Acta Circunstanciada del 2 de febrero de 2016, relativa a la inspección efectuada por esta Comisión Nacional en la Unidad de Riego.

11. Acta Circunstanciada de 2 de febrero de 2016, de este Organismo Nacional, correspondiente a la entrevista sostenida con QVI, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10 en la comunidad de Chaparrosa.

12. Acta Circunstanciada de 3 de febrero de 2016, de esta Comisión Nacional, sobre los testimonios y evidencias relativos a los hechos denunciados en las Agencias 1 y 2 del Ministerio Público en Villa de Cos, Zacatecas.

13. Acta Circunstanciada del 4 de febrero de 2016, de este Organismo Nacional, relativa a la entrevista y consulta de expedientes con la CONAGUA-Zacatecas, en la que se recabó la siguiente información presentada por P1 el 15 de diciembre de 2005 ante ese organismo desconcentrado federal:

13.1. Actualización del padrón de usuarios de la Unidad de Riego, de 6 de diciembre de 2005, suscrita por P1 en su calidad de único integrante y representante, que contiene el visto bueno de AR1 y AR2.

13.2. Padrón de usuarios de la Unidad de Riego de 6 de diciembre de 2005, en el que P1 figuró como único miembro y titular de 100 hectáreas de riego, expedido el 6 de diciembre de 2005 por AR3.

13.3. Reglamento Interno de Operación, Conservación y Administración de la Unidad de Riego, suscrito sin fecha por P1 en su calidad de Presidente, en el que consta el visto bueno de AR1 y AR2.

13.4. Solicitud de servicios presentada por P1 de 15 de diciembre de 2005, sobre la reposición con profundización del aprovechamiento subterráneo amparado por el título de concesión 3ZAC105722/37AMGR97.

14. Oficio 110.03.-19038/2016 de 23 de febrero de 2016, por el cual la SAGARPA remitió el informe solicitado, acompañado de:

14.1. Oficio 152.01/000426 de 22 de febrero de 2016, en el que la SAGARPA-Zacatecas informó sobre el padrón de usuarios presentada por QV1 el 8 de julio de 1999 y los alcances del régimen de operación y administración de las Unidades de Riego.

15. Acta Circunstanciada de 6 de abril de 2017, relativa a la entrevista efectuada por este Organismo Nacional con QV1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10 en la localidad de Chaparrosa.

16. Acta Circunstanciada del 6 de abril de 2017, correspondiente a la inspección realizada por este Organismo Nacional en los terrenos de la Cuarta Ampliación de Ejido Chaparrosa donde se localizan las extracciones de aguas nacionales amparadas por el título de concesión materia de la queja, 3ZAC105722/37AMGR97.

17. Acta Circunstanciada del 7 de abril de 2017, en la que consta la entrevista que esta Comisión Nacional sostuvo con la CONAGUA-Zacatecas, misma en la que fueron recabados también los siguientes documentos:

17.1.Anteproyecto de “Reglamento específico para la extracción, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales subterráneas del Acuífero Chupaderos, clave 3226, en el Estado de Zacatecas, Región Hidrológico-Administrativa Cuencas Centrales del Norte”.

17.2.Diapositivas relativas al estado actual que guarda el Acuífero Chupaderos en el Estado de Zacatecas.

18. Oficio 110.03.-19235/2017, de 16 de agosto de 2017, por el cual la SAGARPA remitió un informe de actualización de información, al que se acompañó:

18.1.Oficio 152.01/001889 de 3 de agosto de 2017, en el que la SAGARPA presentó un informe complementario en relación con la queja.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

19. El 21 de agosto de 1995, QV1 presentó a la entonces Gerencia Estatal de la CONAGUA una solicitud para el otorgamiento de un título de concesión, destinado al uso, explotación y aprovechamiento de aguas nacionales subterráneas, para beneficio suyo y de otros nueve integrantes de la Cuarta Ampliación del Ejido Chaparrosa, en la modalidad de unidad de riego. Para tal efecto, a dicha petición se acompañó un acta constitutiva para la integración del padrón de usuarios de la unidad respectiva, compuesto por QV1, en calidad de representante, al igual que V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10.

20. El 9 de junio de 1997, la Gerencia Estatal de la CONAGUA expidió el título de concesión 3ZAC105722/37AMGR97¹ a favor de la Unidad de Riego, en los términos ya señalados, con una vigencia de 10 años y volumen de 360,000 m³ anuales.

¹ A partir de la evidencia allegada, se observó que la denominación del título de concesión presentaba distintas nomenclaturas: 03ZAC105722/37AMGR97,07ZAC105722/37AMDA07,07ZAC105722/37AMDL09 y 07ZAC105722/37AMDL13. Se destaca que la identificación de la concesión corresponde a “ZAC105722”, y las denominaciones accesorias corresponden a trámites diversos sobre aprovechamiento, otorgamiento, reposiciones, prórrogas, relocalizaciones o transmisiones.

21. De acuerdo con la CONAGUA, desde la expedición del referido título hasta diciembre de 2005 la integración del padrón de usuarios permaneció sin cambios. El 15 de diciembre de 2005, P1 solicitó una reposición con profundización del aprovechamiento amparado por dicha concesión, gestión que fue resuelta favorablemente por la CONAGUA-Zacatecas el 20 de febrero de 2006.

22. Dicha instancia señaló que para determinar la procedencia de lo planteado por P1, éste acompañó una actualización del padrón de usuarios de la Unidad de Riego, en la que presuntamente acreditó su calidad como único usuario y representante de la Unidad de Riego, validada por AR1 y AR2 el 6 de diciembre de 2005.

23. De conformidad con lo manifestado por la CONAGUA, tanto la actualización del padrón como la autorización del 20 de febrero de 2006, fueron incorporadas al expediente del título de concesión ZAC105722, por lo que no consideró necesario requerir documentación que acreditara la integración del padrón de usuarios, o bien efectuar actos administrativos tendentes a verificar el estado de cosas. Bajo esa consideración, la CONAGUA determinó procedente conocer sobre las siguientes solicitudes planteadas por P1:

- Modificación y prórroga de la vigencia del título de concesión, solicitada el 16 de marzo de 2007, resuelta favorablemente el 14 de mayo del mismo año por la CONAGUA-Zacatecas, señalándose una vigencia de diez años, contados a partir del 9 de junio de 2007.
- Reposición de aprovechamiento subterráneo con volumen de 160,000 m³ anuales, recibido en la CONAGUA-Zacatecas el 6 de noviembre de 2008 y autorizada el 18 de diciembre de la misma anualidad.
- Reposición de aprovechamiento del primer pozo amparado por el título de concesión, con un volumen de 200,000 m³ anuales, presentada el 13 de febrero de 2009 y resuelta favorablemente el 1º de abril de ese año.
- Relocalización parcial de volumen en el aprovechamiento con volumen de 160,000 m³ anuales, solicitada el 4 de julio de 2009 y autorizada el 25 de agosto de 2009.

24. El organismo administrativo desconcentrado especificó que el 27 de octubre de 2009 P1 solicitó ante la CONAGUA-Zacatecas una modificación del título de concesión, por relocalización parcial de volumen, misma que fue acompañada de una segunda actualización del padrón de usuarios, en la que se reiteró su calidad como representante y único usuario de la Unidad de Riego. La petición fue resuelta por dicha autoridad el 1º de diciembre del mismo año, confirmándose una vigencia del título de concesión de 10 años

contados a partir del 9 de junio de 2007, así como la división del volumen total concedido en dos aprovechamientos, por 160,000 y 200,000 m³, respectivamente.

25. La CONAGUA refirió que mediante un contrato privado suscrito el 15 de julio de 2011, P1 efectuó una transmisión de los derechos correspondientes a la Unidad de Riego en favor de su hijo P2. No obstante, esa autoridad manifestó también que, en el ámbito administrativo, dicha traslación fue validada por la CONAGUA-Zacatecas mediante una resolución del 16 de agosto de 2013, a la cual recayó la inmatriculación ante el REPDA el 27 de septiembre del mismo año.

26. El 16 de marzo de 2015 QV1 solicitó ante la CONAGUA-Zacatecas una suspensión de derechos relativos al título de concesión, por considerar la existencia de probables irregularidades, y con el oficio del 26 de mayo de 2015, AR6 comunicó a V1 que sus planteamientos hacían referencia a una “*problemática de carácter particular*”, en virtud de que la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento establecen que los integrantes de las unidades de riego se rigen por un reglamento interno de operación y conservación, siendo aquéllos los únicos que pueden, en su caso, decidir sobre los derechos inherentes a la agrupación de referencia. Se indicó en esa oportunidad que, de existir agravios, daños o perjuicios atribuibles entre usuarios de la Unidad de Riego, corresponde a ésta aplicar su propio reglamento e imponer sanciones que se determinen en asamblea.

27. Para mayor comprensión sobre los diversos trámites que originaron los cambios de nomenclatura del título de concesión ZAC105722, se expone a continuación la siguiente síntesis:

NOMENCLATURA	FECHA DE EXPEDICIÓN	OBJETO	OBSERVACIONES
03ZAC105722/37AMGR97	9 de junio de 1997	Otorgamiento del título de concesión para uso, aprovechamiento y explotación de aguas nacionales del subsuelo para uso agrícola.	La Unidad de Riego figura como concesionaria o titular del título de concesión.
07ZAC105722/37AMDA07	14 de mayo de 2007	Modificación del título y prórroga de la vigencia de la concesión.	Cambios de características técnicas, conservándose los derechos y obligaciones del título. La Unidad de Riego

			figura como titular del título de concesión.
07ZAC105722/37AMDL09	8 de diciembre de 2009	Uso, aprovechamiento y explotación de aguas nacionales del subsuelo para uso agrícola.	Modificaciones técnicas con motivo de la construcción de nuevas obras (reposición del aprovechamiento y relocalización parcial de volumen) sin modificar los derechos y obligaciones del título. La Unidad de Riego figura como titular del título de concesión.
07ZAC105722/37AMDL13	16 de agosto de 2013	Transmisión de derechos por cambio de titular de la Unidad de Riego como cedente (P1) y P2 como cesionario.	P2 adquiere la titularidad de la concesión sin que se modifiquen las características del título.

IV. OBSERVACIONES.

28. Del análisis lógico-jurídico realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente **CNDH/6/2015/3199/Q**, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a la luz de los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, los precedentes emitidos por esta Comisión Nacional, así como los criterios jurisprudenciales aplicables, tanto del Poder Judicial de la Federación, como de la Corte IDH y el Comité DESC, se acreditan violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, propiedad, libertad de trabajo y agua en agravio de QV1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10.

29. Previo al análisis de las afectaciones a los derechos humanos, y como un elemento crucial para esclarecer el sentido y alcance de las mismas, este Organismo Nacional destaca la importancia de abordar el contexto geográfico e hidrológico donde recae la situación jurídica de referencia, como también las generalidades del marco jurídico relativo a las concesiones de aguas nacionales otorgadas a favor de unidades de riego, además de las atribuciones que corresponden a la SAGARPA.

A. Contexto geográfico e hidrológico.

30. El Ejido Chaparrosa fue establecido a través de una resolución presidencial expedida el 2 de abril de 1934, correspondiendo originalmente a un área de 1274 hectáreas ubicadas en el Municipio de Villa de Cos. Mediante resoluciones presidenciales de 1954, 1967 y 1975, se efectuaron ampliaciones al territorio comprendido dentro de dicho ejido, siendo declarada como procedente la última de ellas el 2 de octubre de 1997 y vigente a partir del 30 de noviembre de 1997, demarcación en la que se sitúan los aprovechamientos hídricos destinados a la Unidad de Riego al amparo del título de concesión 3ZAC105722.

31. Las aguas nacionales comprendidas en la concesión de mérito se sitúan dentro del Acuífero Chupaderos, localizado en el extremo oriental del Estado de Zacatecas, perteneciente a la Región Hidrológica “El Salado” y la circunscripción de las Cuencas Centrales del Norte. En relación con esta última, pese a estar considerada como una de importante relevancia para la actividad agrícola, ganadera e industrial, enfrenta serios problemas de sobreexplotación y abatimiento de sus acuíferos.

32. Conforme a la información prevista en “*Actualización de la disponibilidad media anual de agua en el Acuífero Chupaderos (3226), Estado de Zacatecas*”, publicada en el DOF el 20 de abril de 2015, dicho acuífero presenta un déficit de 113.408951 Mm³ (millones de metros cúbicos anuales), que se explica por la diferencia entre un volumen de recarga en el orden de los 72.8 Mm³ frente a los 186.208951 Mm³ que corresponden al volumen total concesionado, circunstancia que posiciona dentro del primer lugar de abatimiento en el estado de Zacatecas.

33. Acorde a la misma actualización, concordante con la información proporcionada por la CONAGUA, la delimitación del Acuífero Chupaderos abarca una extensión de 2,482 km², comprendiendo porciones territoriales de los municipios de Villa de Cos² (37.83%), Pánuco (17.59%), Guadalupe (17.28%), Fresnillo (9.46%), Vetagrande (5.56%), General Pánfilo Natera (3.17%) y Ojocaliente (1.63%), en el Estado de Zacatecas.

34. Gran parte de la totalidad del volumen (96%) está destinado al uso agrícola, equivalente a 1667 concesiones que agrupan 180'169,742 m³ anuales (en promedio 108,080.223 m³

² De acuerdo con lo informado por la CONAGUA, en la superficie territorial de Villa de Cos convergen los acuíferos Guadalupe de las Corrientes (37.97%), Puerto Madero (30.25%), El Cardito (17.02%), Chupaderos (14.63 %), Calera y el Palmar (ambos con 0.05%). Con excepción de El Palmar y El Cardito, los restantes tienen carácter deficitario.

por usuario) correlativas a una superficie agrícola de poco más de 118,000 hectáreas (22 % de riego y 78 % de temporal). Asimismo, un 2.4% del total concesionado recae en el uso público urbano, y el restante a otras materias como industrial, agrícola, doméstico, entre otros.

35. Como resultado de las entrevistas realizadas por este Organismo Nacional a servidores públicos de la CONAGUA-Zacatecas, se tuvo conocimiento que el Municipio de Villa de Cos, y particularmente las inmediaciones del poblado de Chaparrosa, corresponden a una de las áreas donde pueden encontrarse los niveles piezométricos³ más altos, en un orden entre los 70 y 130 metros de profundidad, siendo esta última la magnitud más amplia reportada en 2015 (aunque dicha profundidad no sólo se observó en el área de referencia).

B. Marco jurídico aplicable.

36. Debido a las características de los temas analizados en la presente Recomendación, este Organismo Nacional considera de importancia esbozar las disposiciones que enmarcan el régimen de concesiones en materia de aguas nacionales, particularmente las otorgadas a unidades de riego en la modalidad de uso agrícola, a partir de las disposiciones previstas en la Constitución Política, como aquéllas establecidas en el texto de la Ley de Bienes Nacionales, la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento.

37. Por la relevancia que la CONAGUA-Zacatecas otorgó a la supuesta certificación emitida el 6 de diciembre de 2005, por servidores públicos adscritos al Distrito de Desarrollo Rural de la SAGARPA en Zacatecas, la Comisión Nacional considera primordial abordar la cuestión relativa a las atribuciones de dicha Secretaría, conforme a las cuales se advierte la inoperancia de emitir constancias o certificaciones como la presentada por P1. Este análisis, resulta clave en atención al número de actos administrativos acerca del régimen del agua que se sustentan en dicha clase de documentos.

i. Uso, explotación y aprovechamiento de aguas nacionales, en la modalidad de uso agrícola por parte de unidades de riego.

38. La definición y reglamentación de las aguas nacionales se encuentra establecida en el quinto párrafo del artículo 27 de la Constitución Federal, el cual refiere que están

³ Nivel estático o piezométrico: nivel de profundidad a la que se encuentra el agua en un acuífero.

considerados como propiedad de la Nación los recursos hídricos que reúnan las siguientes características:

[...] las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional [...].

39. Por sus características, los recursos hídricos del subsuelo están categorizados como “aguas nacionales” incorporadas al régimen de dominio público, y al tener estos últimos la calidad de inalienables e imprescriptibles, de acuerdo con el párrafo sexto del mismo numeral, su “uso o el aprovechamiento [...] no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes”.

40. La previsión relativa a que el uso, explotación de aprovechamiento de aguas nacionales sólo podrá realizarse a través de concesiones reglamentadas en instrumentos legislativos, y no directamente por el Ejecutivo Federal, está complementada por lo dispuesto en la fracción XVII del artículo 73 constitucional, la cual faculta al Congreso de la Unión para legislar sobre dichos bienes, y a su vez constituye el fundamento de la Ley de Aguas Nacionales.

41. En el ámbito legislativo, un ordenamiento que en primer término destaca por abordar las generalidades y características de los bienes de dominio público es la Ley General de Bienes Nacionales, que posee la característica de ser una ley marco en la materia, al

abordar las cuestiones atinentes a dichos bienes, además de los de dominio público y, en general, todos aquellos que formen parte de la esfera patrimonial de la Federación. Dicha Ley es relevante pues incorpora aspectos transversales al régimen de concesiones, con independencia de la regulación específica que se establezca en las respectivas leyes reglamentarias.

42. En apego a lo que establece el artículo 27 de la Constitución, la Ley General de Bienes Nacionales reitera en su numeral 6 la categorización de las aguas nacionales como bienes sujetos al dominio público, con las características de imprescriptibilidad e inalienabilidad, a partir de lo cual el artículo 16 del ordenamiento de referencia puntualiza que las concesiones, permisos o autorizaciones que recaigan sobre dichos bienes “*no crean derechos reales*”, sino únicamente “*el derecho a realizar los usos, aprovechamientos o explotaciones, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes y el título de la concesión*”.

43. La distinción entre los derechos reales correspondientes a la superficie afectada por los aprovechamientos de aguas nacionales, y los derivados de un título de concesión se aprecia en el articulado de la Ley Agraria, cuyo numeral 53 dispone que la “*distribución, servidumbres de uso y de paso, mantenimiento, contribuciones, tarifas, transmisiones de derechos y demás aspectos relativos al uso de volúmenes de agua de los ejidos estarán regidas por lo dispuesto en las leyes y normatividad de la materia*”.

44. El artículo 17 de la Ley General de Bienes Nacionales prevé las condiciones bajo las cuales, además de lo estipulado en las leyes específicas, el Ejecutivo Federal podrá en lo general negar el otorgamiento de las concesiones sobre bienes de dominio público:

I.- Si el solicitante no cumple con los requisitos establecidos en dichas leyes;

II.- Si se crea con la concesión un acaparamiento contrario al interés social;

III.- Si se decide emprender, a través de la Federación o de las entidades, una explotación directa de los recursos de que se trate;

IV.- Si los bienes de que se trate están programados para la creación de reservas nacionales;

V.- Cuando se afecte la seguridad nacional, o

VI.- Si existe algún motivo fundado de interés público.

45. Dichos supuestos resultan de especial importancia, dado que se aplican a aspectos como la nulidad, modificación, revocación o caducidad de las concesiones, permisos o autorizaciones de referencia, cuya procedencia en todo caso recae en las dependencias u organismos descentralizados que hubieren otorgado las concesiones de mérito, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley General de Bienes Nacionales.

46. El Título Séptimo de la Ley General de Bienes Nacionales incorpora un régimen de sanciones para los casos de su inobservancia. Entre ellos, destacan las atribuibles a concesionarios, permisionarios o titulares de autorizaciones que, vencido el plazo correspondiente, no devuelvan los bienes sujetos al régimen de dominio público (artículo 149), o bien quienes hicieren uso de los mismos sin haber obtenido previamente la concesión, permiso o autorización (artículo 150).

47. La reglamentación específica de los bienes de dominio público previstos en el párrafo quinto del artículo 27 y el 73 fracción XVII de la Constitución Política, se encuentra contemplada en la Ley de Aguas Nacionales, cuyas disposiciones son de orden público e interés social, lo cual implica que, además de gozar de una observancia general obligatoria, tienen un carácter irrenunciable, aunado a que gozan de preeminencia por sobre cualquier negocio o estimativa del ámbito privado.

48. La Ley de Aguas Nacionales establece diversas modalidades para el uso, explotación o aprovechamiento de los recursos hídricos, ya sea en razón de la titularidad en favor de entes particulares o públicos, el destino que tengan las aguas nacionales, u otros supuestos previstos en la propia legislación.

49. Un primer caso es el que se refiere a la distinción entre asignaciones y concesiones. Las primeras, conforme al artículo 3, fracción VIII, se refieren al uso, explotación o aprovechamiento de las aguas nacionales otorgado a los municipios o estados, con la finalidad de que se destinen al uso público urbano o doméstico. La fracción XIII del mismo artículo, las concesiones prevén a cualquier supuesto de uso, explotación o aprovechamiento, concedido a personas físicas o jurídicas del ámbito particular o público (en tanto no estén contemplados como asignaciones), en las que pueden recaer los siguientes usos, entre otros:

- Agrícola: *“aplicación [...] para el riego destinado a la producción agrícola y la preparación de ésta para la primera enajenación, siempre que los productos no hayan sido objeto de transformación industrial;”* (fracción LIII).

- Doméstico: *“aplicación [...] para el uso particular de las personas y del hogar, riego de sus jardines y de árboles de ornato, incluyendo el abrevadero de animales domésticos que no constituya una actividad lucrativa, [...]”* (fracción LVI).
- Industrial: *“aplicación [...] en fábricas o empresas que realicen la extracción, conservación o transformación de materias primas o minerales, el acabado de productos o la elaboración de satisfactores, así como el agua que se utiliza en parques industriales, calderas, dispositivos para enfriamiento, lavado, baños y otros servicios dentro de la empresa, las salmueras que se utilizan para la extracción de cualquier tipo de sustancias y el agua aun en estado de vapor, que sea usada para la generación de energía eléctrica o para cualquier otro uso o aprovechamiento de transformación;”* (fracción LVIII).
- Pecuario: *“aplicación [...] para la cría y engorda de ganado, aves de corral y otros animales, y su preparación para la primera enajenación siempre que no comprendan la transformación industrial, no incluye el riego de pastizales;”* (fracción LIX).
- Público Urbano: *“La aplicación de agua nacional para centros de población y asentamientos humanos, a través de la red municipal;”* (fracción LX).

50. Las concesiones para uso, explotación y aprovechamiento agrícola del agua están reglamentadas en la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en el Capítulo II en el Título Sexto, donde se dispone en el artículo 48 que podrán ser titulares de las mismas los *“ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios, así como los ejidos, comunidades, sociedades y demás personas que sean titulares o poseedores de tierras agrícolas, ganaderas o forestales”*.

51. Además de los sujetos a los que se refiere el artículo 48, el numeral 50 de la ley en cita señala que las concesiones con uso agrícola podrán otorgarse también a:

- I. Personas físicas o morales para la explotación, uso o aprovechamiento individual de aguas nacionales para fines agrícolas, y*
- II. Personas morales para administrar u operar un sistema de riego o para la explotación, uso o aprovechamiento común de aguas nacionales para fines agrícolas.*

52. Además, se encuentran los distritos y unidades de riego, caracterizadas estas últimas en el artículo 58 de la Ley de Aguas Nacionales, como las asociaciones conformadas con la finalidad *“de integrar sistemas que permitan proporcionar servicios de riego agrícola a diversos usuarios”*, y que al tenor del diverso 59 de la misma ley, tendrán como objeto:

I. Construir y operar su propia infraestructura para prestar el servicio de riego a sus miembros;

II. Construir obras de infraestructura de riego en coinversión con recursos públicos federales, estatales y municipales y hacerse cargo de su operación, conservación y mantenimiento para prestar el servicio de riego a sus miembros, y

III. Operar, conservar, mantener y rehabilitar infraestructura pública federal para irrigación, cuyo uso o aprovechamiento hayan solicitado en concesión a "la Comisión" a través del Organismo de Cuenca que corresponda.

53. Esta caracterización corresponde, en mayor o menor medida, con la definición de unidad de riego que presenta la fracción LI en el artículo 3 de la Ley de Aguas Nacionales, en tanto área agrícola *“que cuenta con infraestructura y sistemas de riego, distinta de un distrito de riego y comúnmente de menor superficie que aquél; puede integrarse por asociaciones de usuarios u otras figuras de productores organizados que se asocian entre sí libremente para prestar el servicio de riego con sistemas de gestión autónoma y operar las obras de infraestructura hidráulica para la captación, derivación, conducción, regulación, distribución y desalajo de las aguas nacionales destinadas al riego agrícola”.*

54. Como mecanismos complementarios para la organización y funcionamiento de las unidades de riego, el artículo 60 de la Ley de Aguas Nacionales prevé también los estatutos sociales de las personas morales constituidas al amparo de dichas asociaciones de usuarios, o bien los reglamentos internos de operación que éstas elaboren, si bien tales disposiciones deberán ajustarse a lo previsto por la propia Ley señalada y su Reglamento.

55. Las unidades de riego previstas en la Ley de Aguas Nacionales son sujetos de derechos y obligaciones que, para efectos de una mejor administración y operación, se pueden constituir, además, como personas jurídicas del ámbito privado, cuyos objetos sociales, en todo caso y bajo ninguna circunstancia podrán infringir las disposiciones legales y reglamentarias a las que están sujetas.

56. Esta apreciación es igualmente válida para el caso de los reglamentos internos de operación de las unidades de riego, que conforme al numeral 51 de la Ley de Aguas Nacionales, deberán prever lo siguiente:

I. La distribución y administración de las aguas concesionadas, así como la forma en que se tomarán decisiones por el conjunto de usuarios;

II. La forma de garantizar y proteger los derechos individuales de sus miembros o de los usuarios del servicio de riego y su participación en la administración y vigilancia del sistema;

III. La forma de operación, conservación y mantenimiento, así como para efectuar inversiones para el mejoramiento de la infraestructura o sistema común, y la forma en que se recuperarán los costos incurridos a través de cuotas de autosuficiencia. Será obligatorio para los miembros o usuarios el pago de las cuotas de autosuficiencia fijadas para seguir recibiendo el servicio o efectuar el aprovechamiento;

IV. Los derechos y obligaciones de los miembros o usuarios, así como las sanciones por incumplimiento;

V. La forma y condiciones a las que se sujetará la transmisión de los derechos individuales de explotación, uso o aprovechamiento de aguas entre los miembros o usuarios del sistema común;

VI. Los términos y condiciones en los que se podrán transmitir total o parcialmente a terceras personas el título de concesión, o los excedentes de agua que se obtengan;

VII. El procedimiento por el cual se sustanciarán las inconformidades de los miembros o usuarios;

VIII. La forma y términos en que se procederá a la fusión, escisión, extinción y liquidación;

IX. La forma y términos en que llevará el padrón de usuarios;

[...]

XI. Las medidas necesarias para propiciar el uso eficiente de las aguas;

XII. Las medidas para el control y preservación de la calidad del agua, en los términos de Ley. [...]

57. El artículo referido no sólo prevé las disposiciones que habrán de incorporarse en los reglamentos internos de las unidades de riego, cuya especificación en todo caso habrá de sujetarse a lo establecido en la Ley de Aguas Nacionales, sino que establece un conjunto de preceptos de orden público e interés social aplicables en lo general a toda agrupación de usuarios, incluso aquellas que no cuentan con dichos reglamentos internos, o bien con independencia de que se constituyan bajo algún esquema societario particular.

58. Las unidades de riego constituyen agrupaciones en las cuales recae colectivamente el uso o aprovechamiento de aguas nacionales y la calidad, derechos y obligaciones de sus

integrantes está acreditada por la inclusión en los respectivos padrones de usuarios. La incorporación en tales listados es decisiva también para la procedencia de los actos jurídicos realizados al amparo de esa figura jurídica, como la transmisión de los derechos que corresponden a cada integrante, ya sea entre usuarios de la propia unidad o bien terceros ajenos a ella, la distribución y administración de las aguas concesionadas, o los casos de fusión, escisión o extinción de las unidades de riego.

59. De acuerdo con el artículo 58 de la Ley analizada, si bien el padrón de usuarios puede ser propuesto desde la solicitud de la concesión respectiva, su composición queda acreditada al otorgarse el título de referencia, siendo incluso desde ese momento procedente la emisión de certificados que acrediten la calidad de cada usuario.

60. Acorde al numeral 96 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, los certificados emitidos al amparo del artículo 58 de la Ley tendrán un carácter nominativo, y para su transmisión o expedición deberán atender lo siguiente:

I. La expedición, modalidades y forma de transmisión de los certificados en la unidad respectiva se deberán contemplar en el reglamento de la unidad de riego;

II. Los certificados se entregarán solamente a los usuarios que aparezcan en el padrón y ampararán los derechos para explotar, usar o aprovechar el volumen de agua que en el mismo se consignen;

III. Los certificados se expedirán y firmarán por la persona moral respectiva y en el documento deberá aparecer la mención de que son "certificados libremente transmisibles;

IV. Para que la transmisión de los derechos que amparan dichos certificados tenga validez, se requiere la transmisión de los certificados mismos;

V. La transmisión de los certificados entre los propios usuarios, o a terceras personas que los sustituyan como usuarios dentro de la unidad de riego, podrá efectuarse sin mayor trámite que los que se señalen en el reglamento de la unidad de riego, y

VI. Los derechos de explotación, uso o aprovechamiento del agua que amparan los certificados no pueden ser transferidos fuera de la unidad de riego, ni a fuentes distintas de las concesiones de origen.

61. Como se dijo, a fin de procurar una adecuada operación y administración de las aguas nacionales, es deseable que las unidades de riego se constituyan en el régimen societario y adopten los estatutos respectivos, al igual que sus reglamentos internos de operación. No obstante, la falta en la totalidad de dichos instrumentos, o parte de ellos, no implica la

inexistencia de la unidad de riego, el correspondiente padrón de usuarios, o bien sujetos en quienes recaiga la representación; dado que el otorgamiento de la concesión a la unidad en cuestión supone la certificación del respectivo padrón de usuarios.

62. Para la validez de todos los actos relativos a permisos, autorizaciones, prórrogas, cesiones de derechos y, en general, todo trámite solicitado por integrantes de las unidades de riego, requiere la previa acreditación de su calidad de usuario por parte de la CONAGUA, ya por estar incorporado en el padrón correspondiente (debidamente registrado ante el REPDA), o la exhibición del certificado respectivo, que en todo caso debió expedirse por la propia autoridad del agua.

63. A falta del requisito mencionado, la propia CONAGUA deberá en principio desestimar la petición planteada, o bien ejercer las atribuciones con que cuenta con la finalidad de esclarecer la calidad del solicitante, ya sea como integrante de la unidad de riego o tercero ajeno a la misma, garantizando en todo momento los derechos de los usuarios jurídicamente reconocidos.

64. Dichas atribuciones tienen como fundamento el principio de interés público previsto en el artículo 7 BIS de la Ley de Aguas Nacionales, particularmente en lo que respecta a la prevención, mitigación y solución de conflictos en materia de agua y su gestión, como el control de la extracción y de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas superficiales y del subsuelo, principio que opera transversalmente en todos los ámbitos competenciales de la CONAGUA.

65. El interés público, igualmente, está incorporado dentro del marco operativo con que cuenta dicha autoridad a nivel nacional, según se observa en el artículo 9 de la Ley Aguas Nacionales, a través de sus fracciones XVI, XIX, XXI, XXXV, XXXVI, XLIX y LII, principalmente en sus atribuciones en materia de: i) regulación de padrones de usuarios, ii) llevar a cabo toda clase de actos jurídicos que sean necesarios para cumplir con sus funciones, al igual que la administración de los recursos y bienes a su cargo; iii) solución de los conflictos sobre el agua; iv) vigilar el cumplimiento y observancia de la Ley, y v) regular la transmisión de derechos. Lo anterior se detalla también en las atribuciones que corresponden a los Organismos de Cuenca a los que se refiere el artículo 12 BIS 2 del multicitado ordenamiento, sin perjuicio de las que correspondan a las Direcciones Locales de acuerdo con el Reglamento Interior de la CONAGUA.

ii. Competencia y atribuciones de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

66. Una vez desarrollado el marco jurídico fundamental aplicable a las concesiones otorgadas en favor de unidades de riego y conforme a la situación jurídica ya apuntada, esta Comisión Nacional destaca que, con la finalidad de sostener la supuesta acreditación de P1 como usuario y representante de la Unidad de Riego, la CONAGUA arguyó la existencia de una supuesta certificación emitida por AR1 el 6 de diciembre de 2005, y un padrón de usuarios validado por AR2 en la misma fecha.

67. Una vez resuelto favorablemente el trámite solicitado por P1 en febrero de 2006, la CONAGUA manifestó que la acreditación fue incorporada al expediente de la concesión y no requirió de elementos adicionales para resolver los permisos y autorizaciones requeridos por el solicitante, inclusive la transmisión del uso, explotación y aprovechamiento de las aguas nacionales otorgadas a la Unidad de Riego, en favor de su hijo P2.

68. Ante la falta de sustento de las supuestas certificaciones o constancias emitidas por los servidores públicos de la SAGARPA que se analizan en el presente caso, resulta indispensable estudiar el marco de atribuciones que dicha Secretaría, considerando que su intervención, al emitir los referidos documentos, se funda en facultades de *“fomento al desarrollo rural”*.

69. Las atribuciones que corresponden a la SAGARPA en materia agrícola y del desarrollo rural están previstas en el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre las que destacan principalmente:

I. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo rural, a fin de elevar el nivel de vida de las familias que habitan en el campo, en coordinación con las dependencias competentes;

II. Promover el empleo en el medio rural, así como establecer programas y acciones que tiendan a fomentar la productividad y la rentabilidad de las actividades económicas rurales;

III. Integrar e impulsar proyectos de inversión que permitan canalizar, productivamente, recursos públicos y privados al gasto social en el sector rural; coordinar y ejecutar la política nacional para crear y apoyar empresas que asocien a grupos de productores rurales a través de las acciones de planeación, programación, concertación, coordinación; de aplicación, recuperación y revolvencia de recursos, para ser destinados a los mismos fines; así como de asistencia técnica y de otros medios que se requieran para ese propósito, con la

intervención de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal correspondientes y de los gobiernos estatales y municipales, y con la participación de los sectores social y privado;

[...]

VIII. Formular dirigir y supervisar los programas y actividades relacionados con la asistencia técnica y la capacitación de los productores rurales;

[...]

X. Promover la integración de asociaciones rurales;

[...]

XIV. Coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos locales para el desarrollo rural de las diversas regiones del país;

[...]

XVIII. Participar con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la determinación de los criterios generales para el establecimiento de los estímulos fiscales y financieros necesarios para el fomento de la producción rural, así como evaluar sus resultados;

XIX. Programar y proponer, con la participación que corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la construcción de pequeñas obras de irrigación; y proyectar, ejecutar y conservar bordos, canales, tajos, abrevaderos y jagüeyes que compete realizar al Gobierno Federal por sí o en cooperación con los gobiernos de los estados, los municipios o los particulares;

[...]

70. De las fracciones transcritas, como las demás que establece el numeral de referencia, no se infiere que la SAGARPA cuente con atribuciones relativas a la gestión del agua, tales como las concesiones de aguas nacionales destinadas al uso agrícola, o bien la regulación de los padrones de usuarios que deriven de dichos títulos y, en consecuencia, tampoco dispone de facultades para emitir constancias, certificaciones o documentos similares que reconozcan derechos en esas materias.

71. Por el contrario, dichos supuestos sí están señalados expresamente dentro de las atribuciones que corresponden a la SEMARNAT, instancia a la cual está sectorizada la CONAGUA, específicamente en la fracción XXXIX del artículo 32 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la que se indica que esa Secretaría dispone de facultades para:

Otorgar contratos, concesiones, licencias, permisos, autorizaciones, asignaciones, y reconocer derechos, según corresponda, en materia de aguas, forestal, ecológica, explotación de la flora y fauna silvestres, y sobre playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar;

72. Dentro de las atribuciones que corresponden a la SAGARPA, el numeral 35 de la citada Ley Orgánica aborda cuestiones relacionadas con ciertos tópicos en materia hídrica, como la fracción XIX, que únicamente alude a un supuesto de coadyuvancia en la ejecución de *“pequeñas obras de irrigación”*, o bien los correspondientes a pesca y acuicultura, si bien éstos son abordados en tanto actividad económica, sin referir en lo absoluto al régimen de aguas nacionales.

73. La fracción X hace referencia a *“promover la integración de asociaciones rurales”*, evidentemente con relación al fomento en las actividades agrícolas, ganaderas o de acuicultura y pesca, aunque de ello tampoco se deriva que la SAGARPA pueda hacer extensivo dicho supuesto al ámbito de las unidades o distritos de riego; y que bajo tal argumento esté facultada para emitir documentos que competan al reconocimiento jurídico de tales agrupaciones, sus integrantes y los derechos u obligaciones que deriven de títulos de concesión de aguas nacionales.

74. Las consideraciones vertidas aplican del mismo modo en el caso de las atribuciones que, para el caso de la SAGARPA, señala en su última fracción el artículo 35 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, esto es, *“XXII. Los demás que expresamente le atribuyan las leyes y reglamentos”*.

75. Dentro de ese primer sector de atribuciones, destacan las previstas en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, misma que incorpora múltiples pasajes relativos a la protección de recursos naturales en las cuencas hídricas, conservación y mejoramiento de tierras y aguas, inclusive apoyo a la infraestructura de distritos o unidades de riego. No obstante, el objeto de dicho ordenamiento se dirige a procurar y garantizar la sustentabilidad en las actividades agropecuarias, como la ley reglamentaria de la fracción XX del artículo 27 de la Constitución Federal, y en modo alguno prevé cuestiones relativas a los párrafos quinto y sexto del mismo de la Constitución.

76. Por lo que hace a las de carácter reglamentario que alude la fracción XXII en el artículo 35 de la referida Ley Orgánica, no se desprende que la SAGARPA cuente con atribuciones para certificar o hacer constar derechos u obligaciones que se desprendan del régimen de

concesiones de aguas nacionales. Ya sea al tenor del Reglamento Interior de la SAGARPA o el de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable sobre organismos, instancias de representación, sistemas y servicios especializados en materia de gestión hídrica, no se observan normas que autoricen a la SAGARPA, específicamente los jefes de distritos de desarrollo rural y de centros de apoyo al desarrollo rural, para emitir documentos como los emitidos a favor de P1 el 6 de diciembre de 2005.

77. No pasa desapercibido para esta Comisión Nacional que al publicarse la Ley de Aguas Nacionales el 1º de diciembre de 1992, la regulación y aplicación de las disposiciones contenidas en dicho instrumento estaban sectorizadas a la entonces Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. Si bien a partir de las reformas al texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública que se publicaron en el DOF el 28 de diciembre de 1994, las atribuciones en materia de aguas nacionales se reasignaron en la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (actual SEMARNAT), incluyendo por supuesto al organismo desconcentrado CONAGUA que prevé la ley sobre el rubro.

C. Derecho a la Seguridad Jurídica.

78. En tanto derecho humano, la seguridad jurídica reviste de una gran importancia para el ordenamiento, como también para el goce y ejercicio de otros derechos y libertades, al significar en un límite a la actividad estatal, materializado en el conjunto de requisitos que deben observarse en todas las instancias a efecto de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos.⁴

79. El derecho a la seguridad jurídica está reconocido en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política, de los que se desprenden diversos supuestos relacionados con el principio de legalidad, entre los que se encuentran los requisitos de fundamentación, motivación y competencia de los actos de autoridad.

80. El derecho humano en cita se encuentra igualmente incorporado en los artículos 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 14 del Pacto Internacional de

⁴ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendaciones 37/2016 de 18 de agosto de 2016, párrafo 65; 22/2017 de 31 de mayo de 2017, párrafo 110; 23/2017 de 31 de mayo de 2017, párrafo 245; 37/2017 de 8 de septiembre de 2017, párrafo 104.

Derechos Civiles y Políticos; 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

81. Este Organismo Nacional ha enfatizado la interrelación que existe entre el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad que subyace en la actuación de las autoridades, dado que los poderes públicos deben estar sujetos al derecho bajo un sistema jurídico coherente y permanente, dotado de certeza y estabilidad, que especifique los límites del Estado en sus diferentes esferas de ejercicio respecto a los titulares de los derechos individuales, garantizando el respeto a los derechos fundamentales de las personas.⁵

82. Cuando el Estado en su esfera gubernativa no ejerce o deja de ejercer sus facultades de conformidad con lo estipulado por la ley, deja en situación de vulnerabilidad al gobernado, pues con ello se generan escenarios propicios para la violación a los derechos humanos al no existir condiciones garantes que permitan asegurar el goce o disfrute de su ejercicio o en su caso la ineficacia de los mecanismos de tutela ante la acción u omisión de quien en última instancia tiene la obligación de respetar, proteger, promover y asegurar los referidos derechos.

83. Una vez analizado el marco jurídico que corresponde al régimen de concesiones de aguas nacionales, al igual que las atribuciones de la SAGARPA, este Organismo Nacional concluye que se está ante el supuesto de vulneraciones a la seguridad jurídica en perjuicio de QV1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10, porque la SAGARPA y la CONAGUA actuaron en contravención a las disposiciones legales que las rigen.

84. Se observó que la SAGARPA carece de atribuciones que la faculten para emitir certificaciones, constancias, validaciones o cualquier clase de documento, que tenga por objeto acreditar derechos u obligaciones derivados de concesiones en materia de aguas nacionales. Así, en la actualización del padrón de usuarios de la Unidad de Riego del 6 de diciembre de 2005 en la que consta el visto bueno de AR1, y en el listado que AR2 expidió en la misma fecha, proporcionados con el objeto de hacer constar que P1 tenía la calidad de único usuario (y por ello, representante) de la Unidad de Riego, carecen de sustento jurídico en atención a que dichas autoridades no cuentan de atribuciones para emitir actos administrativos en la materia.

⁵ CNDH, Recomendaciones 37/2016, párrafo 66; 37/2017, párrafo 105 y 22/2017, párrafo 111.

85. Este Organismo Nacional observa que además de no haberse emitido por una autoridad competente, a través de ambos documentos se pretendió dar cuenta de un estado de cosas inexistente, pues con anterioridad a esa fecha, la Unidad de Riego estaba integrada por sus miembros originarios, esto conforme a lo manifestado por la propia CONAGUA, sin que existieran certificaciones o constancias, en su caso autorizadas debidamente por esta última autoridad, a través de las cuales se acreditara, en principio, la calidad de P1 como miembro de la Unidad de Riego y que además los diez usuarios hubieran cedido o renunciado a sus derechos.

86. Cuando acudió a las oficinas de CONAGUA-Zacatecas el 15 de diciembre de 2005, con el objeto de solicitar la reposición del pozo amparado por el título de concesión ZAC105722 emitido en favor de la Unidad de Riego, P1 no tenía la calidad de usuario empadronado, ni sustento jurídico en los documentos que acompañó para acreditar su legitimación, por lo que no es consistente lo manifestado por la CONAGUA, en el sentido de que había cambiado la integración del padrón de usuarios al plantearse dicha reposición.

87. Al resolver favorablemente la solicitud planteada por P1 mediante oficio del 20 de febrero de 2006, la CONAGUA, por conducto de AR4, a través de la cual acreditó indebidamente a P1 como único usuario y representante de la Unidad de Riego, no sólo determinó la procedencia del trámite con base en documentos irregulares, sino que omitió ejercer sus facultades para esclarecer si el solicitante tenía realmente la calidad de usuario o, como fue el caso, se trataba de un tercero ajeno a la Unidad de Riego, y en tal circunstancia, desestimar la autorización solicitada.

88. La necesidad de que el titular de la CONAGUA-Zacatecas ejerciera las atribuciones previstas en los artículos 7 BIS y 9 de la Ley Aguas Nacionales, se sustentaba además en el conocimiento sobre la integración de un padrón de usuarios con un total de 10 miembros, conforme a lo certificado por dicha autoridad al expedir el título de concesión, aunado a que se carecía de constancia alguna que atestiguara la incorporación de P1 como usuario de la Unidad de Riego y que, en su caso, los integrantes originarios hubieran renunciado a sus derechos.

89. La integración primigenia del padrón se formalizó a través de la inscripción oficiosa del título de concesión emitido ante el REPDA, conforme a lo dispuesto por los artículos 30 fracción I de la Ley de Aguas Nacionales y 59 de su Reglamento, la cual constituye también la primera prueba documental que acredita la existencia, titularidad y estado del

aprovechamiento de bienes nacionales de referencia, de acuerdo con el artículo 31 de la ley en comento y 62 de su Reglamento.

90. No obstante, las observaciones sobre la autorización del 20 de febrero de 2006, la CONAGUA informó que, una vez integrada dicha resolución al expediente del título de concesión, decidió no requerir documentos adicionales para acreditar la legitimación de P1 en las solicitudes posteriores que éste realizó al amparo de la Unidad de Riego, entre ellas la prórroga para el uso, explotación y aprovechamiento de las aguas nacionales, resuelta favorablemente por AR5 el 14 de mayo de 2007.

91. Para posteriores trámites, además del oficio del 20 de febrero de 2006, la CONAGUA consideró un acta de asamblea del 15 de marzo de 2009, a través de la cual P1 reiteró su calidad de único usuario en la Unidad de Riego, sin que fuera verificada por la autoridad, atendiendo la “buena fe” del peticionario, por lo que a través de una resolución del 1º de diciembre del mismo año, AR4 calificó como favorable la relocalización promovida por P1 y reiteró de nueva cuenta su acreditación, bajo las mismas consideraciones que en la resolución de 20 de febrero de 2006.

92. Pese a la inconsistencia legal de ambas acreditaciones, la CONAGUA, a través de AR6, no consideró nuevamente la pertinencia de ejercer sus facultades para emitir una resolución el 16 de agosto de 2013, a través de la cual declaró procedente la transmisión del título de concesión por parte de P1, en su calidad de representante de la Unidad de Riego, en favor de su hijo P2, sin verificarse con anterioridad a dicho acto la existencia de irregularidades en la certificación de los miembros y representantes de ese conglomerado.

93. Al carecer de sustento legal las actuaciones de la SAGARPA y la CONAGUA y contravenir los principios de orden público e interés social contenidos en la Ley de Aguas Nacionales, fue vulnerado el derecho humano a la seguridad jurídica en perjuicio de QV1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10. Dichas afectaciones no sólo tienen por origen el reconocimiento por parte de la CONAGUA, de actos administrativos ajenos a la competencia de la SAGARPA, sino que las irregularidades presentadas dan cuenta de un funcionamiento anormal del sistema jurídico,⁶ más por tratarse de actos y omisiones manifiestamente ilícitos e irregulares.

⁶ CNDH, Recomendación 80/2017 de 29 de diciembre de 2017, párrafo 75.

94. No pasa desapercibido para este Organismo Nacional que, con la finalidad de identificar los requisitos que toda autoridad debe cumplir para respetar, proteger y garantizar el derecho a la seguridad jurídica, el alcance de tales afectaciones puede considerarse bajo la perspectiva de los elementos y requisitos que establece el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para la validez de los referidos actos administrativos.

95. Respecto a la certificación emitida el 6 de diciembre de 2005 por el AR3, se advierte que vulnera lo previsto en la fracción I del artículo 3 de la Ley señalada y, en consecuencia, puede verse afectada de nulidad, por carecer dicha dependencia de competencia en la materia, consideración análoga en cuanto al objeto del acto administrativo, en términos de la fracción II del referido artículo 3.

96. Por lo que hace a la resolución emitida por la CONAGUA-Zacatecas el 20 de febrero de 2006, a través de la cual no sólo autorizó la reposición con profundización planteada por P1, también reconoció la calidad del solicitante como único usuario de la Unidad de Riego, únicamente sobre la base de la certificación emitida por la SAGARPA (autoridad que, como se observa, carece de facultades en la materia), y sin considerar que el promovente tenía la calidad de tercero ajeno al padrón de usuarios reconocido hasta entonces; el mencionado acto administrativo contravendría de igual manera lo dispuesto por el citado artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, particularmente las fracciones III, V y VIII, que se refieren a los requisitos de la finalidad de interés público, fundamentación, motivación y la ausencia de error.

97. La trascendencia de los efectos jurídicos de la resolución del 20 de febrero de 2006 no sólo se agotó en la autorización para efectuar la reposición con profundización, sino que la legitimación a favor de P1 fue “integrada” al expediente de la concesión 3ZAC105722, a partir de lo cual no se requirió acreditar dicho requisito en solicitudes posteriores, como lo fueron la modificación y prórroga de la vigencia del título de concesión resuelta el 14 de mayo de 2007, las reposiciones de aprovechamiento autorizadas el 18 de diciembre de 2008 y 1º de abril del año siguiente, al igual que una relocalización parcial de volumen autorizada el 25 de agosto de 2009.

98. La CONAGUA señaló que, en lo posterior, no requirió de documentación adicional que acreditara la calidad de usuario de P1, dado que supuestamente se le había reconocido dicha condición desde febrero de 2006, esto es, conforme a lo constado por la SAGARPA en diciembre de 2005. Lo anterior, a pesar de inconsistencias señaladas con anterioridad,

y pese a que las autorizaciones o permisos decretados con posterioridad presentaran los mismos vicios de origen.

D. Derecho a la Propiedad.

99. Si bien la connotación más recurrente que se asocia con el derecho humano a la propiedad se refiere a la protección de los derechos reales que recaen sobre bienes corporales de índole material, el ámbito de protección de ese derecho engloba también los derechos morales respecto de las obras literarias, musicales, científicas, artísticas, etc., susceptibles de uso, aprovechamiento y explotación.

100. Aunque el régimen jurídico de concesiones en materia de aguas nacionales advierta que dichas prestaciones no implican el goce de derechos reales por parte de los concesionarios, esta Comisión Nacional considera que la situación jurídica analizada repercute directamente en la esfera patrimonial de los integrantes de la Unidad de Riego, y en consecuencia implica una afectación al derecho humano a la propiedad de QV1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10.⁷

101. El derecho humano a la propiedad está reconocido directamente en los artículos 27 de la Constitución Política y el 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a través de los cuales se establece el derecho de toda persona a usar, gozar, disfrutar y disponer de sus bienes. Igualmente, está reconocido en el numeral XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, instrumentos que cuentan con pleno valor jurídico en tanto mecanismos interpretativos de las cartas de las Naciones Unidas y

⁷ Si bien los derechos derivados de la propiedad ejidal o comunal tienen una naturaleza distinta a los correspondientes al uso, aprovechamiento y explotación de aguas nacionales, y en general, todo bien de dominio público; la Ley General de Bienes Nacionales determina la posibilidad de que su transmisión pueda vincularse a través de un solo acto jurídico, tal como lo prevé el numeral 56 BIS de la Ley de Aguas Nacionales, donde se explicita que en *“los casos en que los ejidatarios o comuneros transmitan la titularidad de la tierra conforme a la Ley, podrán también transmitir sus derechos de agua”*. Sin embargo, las correspondientes cesiones de derechos parcelarios, o cualquier otra clase de acto jurídico análogo, además de satisfacer los elementos y requisitos previstos por la materia agraria, deberá constarse explícitamente la transmisión conexas de los derechos correspondientes al uso, explotación y aprovechamiento de aguas nacionales. Incluso la propia Ley de Aguas Nacionales prevé la posibilidad de que los aprovechamientos amparados por una concesión puedan trasladarse a ubicaciones diversas a las contempladas originalmente en el título, ya sea dentro del propio terreno donde se hubiere previsto la instalación del pozo (reposición) o ajenas a éste (relocalización).

la Organización de Estados Americanos, estas últimas caracterizadas como tratados internacionales en todo el rigor.⁸

102. Sobre los alcances del derecho humano a la propiedad, la Corte IDH ha enfatizado que los “bienes” a cuyo uso y goce tiene derecho toda persona abarcan a todas *“aquellas cosas materiales apropiables, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona; [por lo que] dicho concepto comprende todos los muebles e inmuebles, los elementos corporales e incorporeales y cualquier otro objeto inmaterial susceptible de valor”*.⁹

103. Dichas consideraciones fueron analizadas con mayor extensión por parte de la Corte IDH en la sentencia de 22 de junio de 2015 del *“Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela”*, que examinó la relación que existe entre la protección de la esfera patrimonial de la persona y sus implicaciones en las concesiones sobre bienes de dominio público.

104. En el texto de dicha resolución se detalló que constituyen materia de probables afectaciones o restricciones al derecho de propiedad aquellos casos en los cuales, durante la vigencia de la respectiva concesión, el Estado impide la utilización de los respectivos bienes de dominio público, o bien interfiere en el ejercicio de los derechos derivados de la misma.¹⁰

105. Los impedimentos o interferencias señalados pueden motivarse en actos, omisiones e irregularidades vinculados con la inobservancia de las obligaciones generales establecidas en el artículo 1º constitucional, las cuales consisten en: i) *“abstenerse de violar los derechos [...] y cualesquiera restricciones a cualquiera de esos derechos debe ser permisible de conformidad con las disposiciones pertinentes”*¹¹ (obligación de respeto); ii) prevenir,

⁸ Respecto del valor y los alcances jurídicos de los instrumentos preceptivos o declarativos, en su Recomendación General 26, la Comisión Nacional sostuvo que dichos documentos *“poseen efectos jurídicos, pese a no constituir tratados internacionales al tenor de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados”*. Sobre el particular, *cfr: Recomendación General 26: “Sobre la falta y/o actualización de programas de manejo en áreas naturales protegidas de carácter federal y su relación con el goce y disfrute de diversos derechos humanos”*, de 13 de abril de 2016, párrafos 133-135.

⁹ CorteIDH, *“Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú”*, Sentencia de 6 de febrero de 2001 (Reparaciones y Costas), párrafo 122.

¹⁰ CorteIDH, *“Caso Granier y otros (Radio Caracas Televisión) Vs. Venezuela”*, Sentencia de 22 de junio de 2015 (Reparaciones y Costas), párrafo 344.

¹¹ Comité de Derechos Humanos, *Observación General 31 “La índole de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto”*, 29 de marzo de 2004, p. 6.

sancionar e investigar cualquier afectación que en el ámbito sustantivo represente una violación a los derechos humanos, en el ámbito de la propia sociedad civil, en las relaciones entre particulares o a sujetos e instituciones no oficiales (obligación de proteger); y iii) la existencia de *“mecanismos judiciales y administrativos adecuados para atender las reclamaciones de violaciones de los derechos”*¹² (obligación de garantizar).

106. Las afectaciones al derecho de propiedad, en el presente caso, se materializan en restricciones patrimoniales derivadas del impedimento para ejercer los derechos que correspondían a los integrantes originarios de la unidad de riego en virtud del otorgamiento del título de concesión, dado que se carece de fundamento legal alguno en virtud del cual se justifique la privación de los volúmenes anuales de agua a los que jurídicamente tenían derecho. Las afectaciones en el patrimonio de QV1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10 les ocasionan daños y perjuicios por la imposibilidad de usar, explotar o aprovechar los 36,000 m³ anuales que, conforme al título de concesión ZAC105722 otorgado el 9 de junio de 1997 correspondían a cada uno de ellos.

107. Dichas privaciones tienen repercusión con posterioridad a la prórroga del título de concesión ZAC105722 de 14 de mayo de 2007, pues la misma fue calificada como procedente en favor de la propia Unidad de Riego, incluso con posterioridad a la transmisión del título, en atención a que el verificativo se efectuó entre la propia Unidad de Riego (indebidamente representada por P1) y su hijo P2. En consecuencia, la temporalidad de las pérdidas tiene como inicio el acto administrativo en virtud del cual del CONAGUA acreditó la legitimación de P1 como único integrante y usuario, seguido de las autorizaciones y permisos otorgados al promovente con tal calidad, previos y posteriores a la prórroga emitida en favor de la propia Unidad de Riego, como también la transmisión de titularidad a P2, hasta la actualidad, esto es, cerca de 12 años.

108. Los cerca de 432,000 m³ que a lo largo de 12 años, considerando la privación de 36,000 m³ desde febrero de 2006 a la fecha, debieron corresponder a cada uno de los integrantes originarios de la Unidad de Riego constituyen la pauta inicial para determinar la merma patrimonial atribuible a ellos, a la cual habrán de estimarse los dividendos resultantes de la producción agrícola, considerando la posibilidad de que los usuarios puedan constituir uniones o sociedades de producción, si es que en el lugar de los hechos éstas tuvieron lugar, o bien, las contraprestaciones que corresponderían a la celebración

¹² *Ibidem*, párrafo 15.

de cesiones parciales o totales de los derechos amparados por el régimen jurídico de las aguas nacionales.

E. Derecho al Trabajo.

109. El derecho al trabajo se entiende como la posibilidad de toda persona para realizar, sin restricciones, obstáculos o limitantes, la actividad, oficio o profesión acorde a sus capacidades, experiencia y formación, siempre y cuando sean lícitos. El respeto, protección y garantía de ese derecho humano implica, por lo tanto, no sólo la salvaguardia del ejercicio laboral, sino también de los medios necesarios para desempeñarlo.

110. Para el sector agrícola, el uso, explotación y aprovechamiento de recursos hídricos es un elemento fundamental para el pleno desempeño del trabajo agrícola, por lo que su provisión es crucial para satisfacer los elementos de disponibilidad y accesibilidad el derecho al trabajo, en tanto que los obstáculos o restricciones indebidas a dichos elementos configuran una vulneración al derecho humano en cita.

111. El derecho en cuestión está reconocido en los artículos 5º y 123 de la Constitución, al señalarse, respectivamente, que a *“ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos”* y que toda *“persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil”*; 6.1 y 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 6 y 7 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (*“Protocolo de San Salvador”*); 23 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y XIV de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

112. Dentro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la protección del trabajo es una meta prevista explícitamente en el Objetivo 8, que establece como una meta la promoción del *“crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el pleno empleo y productivo y el trabajo decente para todos”*, cuya materialización comprende, entre otras, la adopción de las siguientes acciones:

8.3. Promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros

[...]

8.8. Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios.

113. La Observación General 18 del Comité DESC consideró el ejercicio laboral, en todas sus formas y a todos los niveles, que implica la observancia transversal de las siguientes condiciones:

a) Disponibilidad. Los Estados Partes deben contar con servicios especializados que tengan por función ayudar y apoyar a los individuos para permitirles identificar el empleo disponible y acceder a él.

b) Accesibilidad. El mercado del trabajo debe poder ser accesible a toda persona que esté bajo la jurisdicción de los Estados Partes. La accesibilidad reviste tres dimensiones:

i) En virtud del párrafo 2 del artículo 2, así como del artículo 3, el Pacto proscribire toda discriminación en el acceso al empleo y en la conservación del mismo por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, discapacidad física o mental, estado de salud (incluso en caso de infección por el VIH/SIDA), orientación sexual, estado civil, político, social o de otra naturaleza, con la intención, o que tenga por efecto, oponerse al ejercicio del derecho al trabajo en pie de igualdad, o hacerlo imposible. [...] El Comité recuerda que, aun en tiempo de limitaciones graves de recursos, se debe proteger a las personas y grupos desfavorecidos y marginados mediante la adopción de programas específicos de relativo bajo costo.

ii) La accesibilidad física constituye una de las dimensiones de la accesibilidad al trabajo, como se puntualiza en el párrafo 22 de la Observación general Nº 5 sobre las personas con discapacidad.

iii) La accesibilidad comprende el derecho de procurar, obtener y difundir información sobre los medios para obtener acceso al empleo mediante el establecimiento de redes de información sobre el mercado del trabajo en los planos local, regional, nacional e internacional;

c) Aceptabilidad y calidad. La protección del derecho al trabajo presenta varias dimensiones, especialmente el derecho del trabajador a condiciones justas y favorables de trabajo, en

*particular a condiciones laborales seguras, el derecho a constituir sindicatos y el derecho a elegir y aceptar libremente empleo.*¹³

114. Dicho organismo internacional detalló que el goce y ejercicio del derecho al trabajo implica igualmente la observancia de obligaciones generales de respeto, protección y aplicación, reconociendo que la primera implica *“que los Estados Partes se abstengan de interferir directa o indirectamente en el disfrute de ese derecho”*,¹⁴ como por ejemplo, al *“denegar o limitar el acceso igualitario a trabajo digno a todas las personas, especialmente a las personas y grupos desfavorecidos y marginados [...]”*.¹⁵

115. Dentro de los grupos de protección especial, el Comité DESC identifica en su referida Observación General 18 a los trabajadores agrícolas, cuyas actividades no sólo deben resultar cruciales para la agenda regulatoria de los Estados, sino también garantizar que dicho grupo disfrute *“del mismo nivel de protección que otros trabajadores”*.¹⁶ Tal apreciación coincide con la expuesta por ese organismo internacional en su Observación General 15, donde se apunta la importancia de que los agricultores desfavorecidos y marginados cuenten con *“un acceso equitativo al agua y a los sistemas de gestión del agua”*,¹⁷ indispensables para la realización de sus actividades y subsistencia.

116. Esta valoración ha sido compartida por otros organismos internacionales como la propia OIT en su documento *“Trabajo decente y productivo en la agricultura”*, donde se reconoce que el sector laboral agrícola *“comprende a los trabajadores agrícolas asalariados, los agricultores por cuenta propia y los trabajadores independientes [, en suma,] los hombres y las mujeres que trabajan en la agricultura”*.¹⁸ Incluso, al analizar las limitantes que subyacen en la plenitud y desarrollo de la economía rural (y por ende, el trabajo en dicho sector), recientemente la OIT destacó la necesidad de mejorar la infraestructura hidráulica como elemento indispensable en las actividades agrícolas, de los sectores vulnerables y desprotegidos, principalmente.¹⁹

¹³ Párrafo 12.

¹⁴ *Ibidem*, párrafo 22.

¹⁵ *Ibidem*, párrafo 23.

¹⁶ *Ibidem*, párrafo 10.

¹⁷ Comité DESC, *Observación General 15. “El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)”*, 2002, párrafo 7.

¹⁸ “2. Campo de aplicación y definiciones”, párrafo 1, 2017.

¹⁹ *“Inversiones intensivas en empleo destinadas a infraestructuras rurales para el desarrollo económico, la protección social y ambiental y el crecimiento incluyente”*, 2017, p. 5.

117. De los criterios presentados, este Organismo Nacional considera necesario hacer hincapié en las circunstancias de vulnerabilidad a las que se enfrentan QV1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10, al haberles privado indebidamente del acceso a los recursos hídricos amparados por el título de concesión, los cuales resultan indispensables para el desarrollo de sus actividades agrícolas. A partir de las entrevistas sostenidas por esta Comisión Nacional con los usuarios de la Unidad de Riego, se observó que en su totalidad son personas mayores, algunas de ellas bajo condiciones precarias de salud, circunstancia que incide en el menoscabo de sus derechos, entre ellos al trabajo.

118. La productividad en las actividades de los integrantes originarios de la Unidad de Riego se ha visto menguada por la pérdida de cerca de 432,000 m³ anuales que correspondían a cada uno en virtud de la titularidad de la concesión ZAC105722, menoscabo que económicamente se traduce en la necesidad de adquirir los recursos hídricos pertinentes a través de otros medios, como por ejemplo la subcontratación de derechos amparados por el régimen jurídico de las aguas nacionales, la implementación de cultivos alternativos a la condición imperante, u otros medios que impliquen la ausencia de los volúmenes hídricos a los que jurídicamente tenían derecho.

F. Derecho al Agua en la modalidad de uso agrícola.

119. La protección del agua en el ámbito de los derechos humanos tiene diversas vertientes, tanto en una proyección general como recurso natural no renovable susceptible de aseguramiento,²⁰ su acceso para el uso y consumo doméstico, además del saneamiento²¹, incluidas otras modalidades de provisión, como la que corresponde a las actividades agrícolas, y que será analizada en la presente Recomendación.

120. El derecho humano al agua está reconocido expresamente en el sexto párrafo del artículo 4º de la Constitución Política, en cuya primera parte se detallan las dos vertientes

²⁰ CNDH, Recomendación 56/2012: “Sobre la violación de los derechos humanos colectivos a la consulta, uso y disfrute de los territorios indígenas, identidad cultural, medio ambiente sano, agua potable y saneamiento y protección de la salud del pueblo Wixárika en Wirikuta”, de 28 de septiembre de 2012; Recomendación General 26 de 13 de abril de 2016, y Recomendación 10/2017: “Sobre la violación a los derechos humanos a un medio ambiente sano, saneamiento del agua y acceso a la información, en relación con la contaminación de los ríos Atoyac, Xochiac y sus afluentes; en agravio de quienes habitan y transitan en los municipios de San Martín Texmelucan y Huejotzingo, en el estado de Puebla; y en los municipios de Tepetitla de Lardizábal, Nativitas e Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, en el estado de Tlaxcala”, de 21 de marzo de 2017.

²¹ Respecto de los alcances del derecho al saneamiento de los recursos hídricos, *cfr.* Recomendación 10/2017, párrafos 129-150.

referidas, al sancionar que toda *“persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible”*. Además, en la segunda parte del precepto en cita constitucional se externa que:

*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.*²²

121. Aunque en el ámbito internacional no está previsto explícitamente en el articulado de instrumentos como los pactos internacionales del sistema de Naciones Unidas, el Comité DESC detalló en su Observación General 15 que el derecho humano al agua *“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”*,²³ por lo que en está enmarcado dentro del artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Además, reconoció que el derecho al agua *“también está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud (párrafo 1 del artículo 12) y al derecho a una vivienda y una alimentación adecuadas (párrafo 1 del artículo 11)”*,²⁴ e incluso otros como la vida y dignidad humana.

122. Las consideraciones adoptadas por el Comité DESC son igualmente extensivas al ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, por lo que el derecho al agua estaría igualmente reconocido en los artículos 10, 11 y 12 del “Protocolo de San Salvador”, y 4 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

123. A diferencia de los instrumentos internacionales apuntados, existen otros tratados especializados, en los que el Estado mexicano es parte, que sí prevén explícita o implícitamente el derecho humano al agua, como la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 14.2 inciso h), la Convención sobre los Derechos del Niño (numerales 24.2 inciso c y 27.3) de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 28).

²² En este sentido, se advierte que la noción prevista en la Constitución Política y los tratados internacionales en cuanto al “uso personal y doméstico”, prevé supuestos que, conforme a las definiciones de la Ley de Aguas Nacionales, corresponderían tanto al “uso público urbano” como al “doméstico” en sentido estricto. Atender observaciones.

²³ Párrafo 3.

²⁴ *Idem*.

124. Dentro de los documentos preceptivos destacan, por ejemplo, la Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible (1992) y la Carta Social de las Américas (2012), que en su artículo 20 establece que:

Los Estados Miembros reconocen que el agua es fundamental para la vida y básica para el desarrollo socioeconómico y la sostenibilidad ambiental y que el acceso no discriminatorio de la población al agua potable y a los servicios de saneamiento, en el marco de las legislaciones y políticas nacionales contribuye al objetivo de combatir la pobreza.

Los Estados Miembros, con base en sus realidades nacionales, se comprometen a continuar trabajando para garantizar el acceso al agua potable y a los servicios de saneamiento para las presentes y futuras generaciones.

125. Es de especial relevancia el Objetivo 6 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, enfocado a garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos, particularmente la meta 6.4, relativa 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*”, al igual que la 6.b, encaminada a apoyar “*y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento*”.

126. Previo a detallar el sentido y alcance del derecho de referencia cuando recae sobre actividades agrícolas, esta Comisión Nacional considera indispensable aclarar que, en principio, el Comité DESC conceptualiza que el agua “*es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud [,] indispensable para vivir dignamente y [...] condición previa para la realización de otros derechos humanos*”,²⁵ por lo que dicho organismo internacional subraya que:

6. El agua es necesaria para diversas finalidades, aparte de los usos personales y domésticos, y para el ejercicio de muchos de los derechos reconocidos en el Pacto. Por ejemplo, el agua es necesaria para producir alimentos (el derecho a una alimentación adecuada) y para asegurar la higiene ambiental (el derecho a la salud). El agua es fundamental para procurarse medios de subsistencia (el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo) y para disfrutar de determinadas prácticas culturales (el derecho a participar en la vida cultural). Sin embargo, en la asignación del agua debe concederse

²⁵ Observación General 15, Párrafo 1.

*prioridad al derecho de utilizarla para fines personales y domésticos. También debe darse prioridad a los recursos hídricos necesarios para evitar el hambre y las enfermedades, así como para cumplir las obligaciones fundamentales que entraña cada uno de los derechos del Pacto.*²⁶

127. Este Organismo Nacional, acorde a la citada Observación General 15, estima que en el goce y ejercicio del derecho humano al agua se establece una regla preferencial a favor del uso personal y doméstico, frente a cualquier otro destino que se pretenda brindar a los recursos hídricos, y con mayor razón, en casos concretos que impliquen una ponderación entre uno y otro uso del agua. Tal consideración, incorporada dentro del ordenamiento jurídico nacional, concretamente en el artículo 14 BIS 5 de la Ley de Aguas Nacionales, subyace precisamente en la relevancia que dicho recurso limitado tiene para la vida y salud humana, de ahí la pertinencia del criterio expuesto.

128. Por cuanto a la modalidad de uso agrícola, el derecho humano al agua se define como la posibilidad de acceder de manera sostenible y equitativa a esquemas de uso, aprovechamiento y explotación del agua con la finalidad de emplearla en el riego de cultivos, indispensables para el logro de condiciones dignas de existencia tanto de productores como de consumidores de alimentos, y en el ejercicio de otros derechos como la alimentación, la salud, la vivienda y el derecho al trabajo, en suma, el logro de un nivel de vida adecuado para el desarrollo y bienestar de las personas.

129. Según el Comité DESC, “*el agua es fundamental para procurarse medios de subsistencia*”, dentro de lo cual se inscribe “*la importancia de garantizar un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas [, a través de] un acceso equitativo al agua y a los sistemas de gestión del agua*”,²⁷ especialmente en beneficio de grupos sociales desfavorecidos y pueblos indígenas. Constituye un medio esencial de subsistencia para los agricultores, y bajo esa consideración es un bien indispensable para el goce y ejercicio del derecho al trabajo, como también “*para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada*”,²⁸ particularmente en lo que se refiere a su disponibilidad y accesibilidad.²⁹

²⁶ *Ibidem*, párrafo 6.

²⁷ *Vid supra*, nota 18.

²⁸ Comité DESC, *Observación General 15, cit.*, párrafo 7.

²⁹ *Ibidem*, nota 152, como también: Comité DESC, *Observación General 12. “El derecho a una alimentación adecuada (artículo 11)”*, 1999, párrafos 12 y 13.

130. Para clarificar el sentido y alcance del derecho al agua en las actividades agrícolas, y atento a como lo ha señalado este Organismo Nacional en documentos previos, se advierte la importancia de los acuerdos, resoluciones o programas de trabajo elaborados en el seno de organismos internacionales, en los que se acuerdan directrices para la definición de compromisos, así como obligaciones específicas a realizarse dentro del ámbito interno, que complementan el goce y ejercicio de los derechos humanos.³⁰

131. Destacan los documentos emitidos en el seno de la FAO, particularmente las “*Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*”, aprobadas en noviembre de 2004, en cuyo numeral 8.11 se acordó que:

Teniendo presente que el acceso al agua en cantidad y de calidad suficientes para todos es fundamental para la vida y la salud, los Estados deberían esforzarse para mejorar el acceso a los recursos hídricos y promover su uso sostenible, así como su distribución eficaz entre los usuarios, concediendo la debida atención a la eficacia y la satisfacción de las necesidades humanas básicas de una manera equitativa y que permita un equilibrio entre la necesidad de proteger o restablecer el funcionamiento de los ecosistemas y las necesidades domésticas, industriales y agrícolas, en particular salvaguardando la calidad del agua potable.

132. En el informe denominado “*Contribución del agua a la seguridad alimentaria y la nutrición*”, elaborado en julio de 2015 por el Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición, del Comité de Seguridad Alimentaria y Nutrición de la FAO, particularmente el punto 3.4.2, se insistió en la necesidad de que se adopte una perspectiva de derechos humanos en relación al acceso a las tierras y el agua, respecto de actividades agrícolas, además de dar cuenta de la interrelación con otros derechos, justamente en los rubros delineados por el Comité DESC.

133. Los estándares internacionales apuntados encuentran cabida dentro del ordenamiento jurídico nacional, a través de la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, que bajo consideraciones análogas a las que plantea este Organismo Nacional ha enfatizado en la protección del derecho al agua en la modalidad de uso agrícola, al sancionar que:

[...] si bien es cierto que dicho precepto no reconoce expresamente el derecho mencionado para otros usos, como el agrícola o para el funcionamiento de otras áreas productivas del sector primario, también lo es que sí debe entenderse con esa amplitud, dada la estrecha vinculación que existe entre él y otros derechos humanos, como los relativos a la

³⁰ CNDH, Recomendación General 26, párrafo 136 en concordancia con los respectivos 112-115.

alimentación y a la salud; todo lo cual fue advertido así por el Constituyente Permanente en sus discusiones y, además, reconocido por fuentes internacionales, como la Observación General No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, [...] la cual constituye una interpretación más amplia y favorable del citado derecho a la luz de este último instrumento internacional y resulta obligatoria para nuestro país en términos del artículo 1o., segundo párrafo, constitucional.³¹

134. Una vez presentadas las vertientes en las que puede manifestarse el derecho humano al agua, conviene recapitular los elementos transversales que, de acuerdo con la Observación General 15, convergen en el mismo:

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.

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

³¹ Tesis constitucional “Derecho humano de acceso al agua. Está reconocido constitucional y convencionalmente tanto para el consumo personal y doméstico, como para el uso agrícola o para el funcionamiento de otras áreas productivas del sector primario”. Semanario Judicial de la Federación, julio de 2015, registro: 2009628.

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.³²

135. Como premisas básicas en el estándar relativo al derecho humano al agua respecto del uso agrícola, previa satisfacción del acceso personal y doméstico, se encuentran, en los términos del artículo 14 BIS 5 de la Ley de Aguas Nacionales, los siguientes principios: i) acceso sostenible a los recursos hídricos; el acceso equitativo y a los sistemas de gestión del agua; ii) no privación de los propios medios de subsistencia; iii) el acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia; iv) la gestión del agua como presupuesto de la igualdad de oportunidades; y v) la prevención y sanción de conductas de terceros si sus acciones impiden el acceso al agua en condiciones de igualdad.

136. Tales elementos, como en el caso de la regla de preferencialidad, previamente expuesta, en favor del uso doméstico y personal, tienen cabida además en los principios de interés y utilidad públicos que se establecen en los artículos 7 y 7 BIS de la Ley de Aguas Nacionales, que en su oportunidad se analizaron en el marco jurídico de las concesiones.

137. Los parámetros expuestos son de observancia obligatoria, por lo que la CONAGUA y los servidores públicos adscritos a dicho organismo desconcentrado deben sujetar su actuación a los principios señalados al emitir actos de autoridad, en el entendido que además constituyen supuestos de aplicación directa de normas relativas a los derechos humanos en el ámbito administrativo; con la finalidad de respetar, proteger, promover y garantizar su goce o disfrute, así como prevenir, investigar y sancionar cualquier conducta activa u omisa que lesione o menoscabe el ejercicio del derecho humano al agua tanto en la modalidad de uso doméstico, como en la relativa al uso agrícola.

138. Esta Comisión Nacional observa que toda restricción para el uso, explotación y aprovechamiento de aguas nacionales contraria a la normatividad, originada por actos emitidos de la SAGARPA y validados por la CONAGUA, ha ocasionado una afectación en

³² Comité DESC, *Observación General 15, cit.*, párrafo 12.

el goce y ejercicio del derecho humano al agua en la modalidad de uso agrícola, en perjuicio de los integrantes originarios de la Unidad de Riego.

139. Este Organismo Nacional observa que la falta de observancia de las obligaciones de respeto que corresponden a la SAGARPA y la CONAGUA, se materializan en el elemento de *disponibilidad*, al impedirse sin derecho el abastecimiento continuo y suficiente de recursos hídricos a QV1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10, a los que hubieran podido acceder sin las irregularidades jurídicas de mérito.

140. Por lo que toca a la accesibilidad, ésta se manifiesta en restricciones físicas para los agraviados, al limitarse en los hechos el alcance físico a las aguas nacionales que jurídicamente les correspondían; como también económicas, por las pérdidas en su patrimonio y restricciones en sus actividades laborales. Al privarse injustificadamente de sus derechos en tanto usuarios de aguas nacionales, se está ante un supuesto de discriminación directa por parte de la CONAGUA, motivado principalmente en las omisiones por parte de esa autoridad para proteger los derechos de QV1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10, aún bajo el conocimiento del carácter violatorio a los derechos humanos de la situación jurídica examinada y, por el contrario, otorgando un trato parcial a P1 y P2, sin sustento alguno.

V. RESPONSABILIDAD.

141. Como ha quedado acreditado en la presente Recomendación, AR1, AR2 y AR3 incurrieron en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, en tanto servidores públicos de la SAGARPA, al emitir una certificación de la integración del padrón de usuarios de la Unidad de Riego sin tener atribuciones para ello; de manera que incumplieron las obligaciones de actuar con legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia como servidores públicos, y con la normatividad atiente a sus responsabilidades previstas en los artículos 7 y 8, fracciones I, VII y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos aplicable al presente caso.

142. En el caso de la CONAGUA, AR4, AR5, AR6 incurrieron en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, al resolver sobre la integración del padrón de usuarios de la Unidad de Riego sobre la base de un documento emitido por una dependencia federal sin competencia en la materia y no ejercer sus facultades de inspección y verificación para constatar lo manifestado por P1 y los actos en que incurrió la SAGARPA, a través de AR1, AR2 y AR3; circunstancia que también abarca la procedencia de las autorizaciones,

permisos, prórrogas y transmisiones solicitadas por P1 en representación de la Unidad de Riego, en contravención a las obligaciones previstas en los artículos 7 y 8, fracciones I, VII; XVII, y XXIV de la referida Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

143. Por lo anterior, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1º, párrafo tercero y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6º, fracción III; 71, párrafo segundo, 72, párrafo segundo, y 73, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta en el presente caso con evidencias suficientes para que este Organismo Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, presente queja ante los órganos internos de control de la SAGARPA y la CONAGUA, a fin de que se inicie e integre el procedimiento administrativo de investigación correspondiente contra los servidores públicos señalados, y los que resulten responsables por algún acto u omisión que haya tenido como consecuencia la vulneración a los derechos humanos a la seguridad jurídica, propiedad, libertad de trabajo y agua. Además, esta Comisión Nacional presentará denuncia ante la Procuraduría General de la República contra los servidores públicos involucrados, para que se investiguen los hechos y omisiones que pueden constituir un ilícito penal.

VI. REPARACIÓN DEL DAÑO.

144. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad institucional, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente, y otra vía lo es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, de conformidad con lo establecido en los artículos 1º, párrafo tercero, de constitucional y 44, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule a la dependencia pública debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado, para lo cual el Estado deberá de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos en los términos que establezca la ley.

145. De conformidad con los artículos 1º, párrafos tercero y cuarto, 2, fracción I, 7, fracciones II, VI, VII y VIII, 8, 26, 27, 61, fracciones II, VII y VIII, 64, fracciones I, II y VII, 73 fracción VI, 88, fracciones II y XXIII, 96, 106, 110, fracción V, inciso c) III, 112, 126, fracción

VIII, 130, 151 y 152 de la Ley General de Víctimas, existe la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a reparar a las víctimas de una forma integral, y de manera correlativa a esta obligación, el derecho que tienen las víctimas a ser reparadas de manera integral por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos que les causaron, a través de medidas de restitución, compensación, satisfacción y medidas de no repetición.

A. Restitución.

146. La restitución tiene por objeto el restablecimiento de las condiciones materiales y jurídicas al estado previo de la afectación a los derechos humanos, conforme a la Ley General de Víctimas. Por lo que, la CONAGUA deberá emprender las acciones encaminadas a restablecer la titularidad de la concesión ZAC105722, expedido el 9 de junio de 1997 a favor de la Unidad de Riego, integrada por QV1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10 en su calidad de usuarios, y beneficiaria del uso, aprovechamiento y explotación anual de 360,000 m³ de aguas nacionales del subsuelo para uso agrícola.

B. Garantías de no repetición.

147. Consisten en implementar las medidas que sean necesarias a fin de evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos y contribuir a su prevención, por lo que el Estado debe adoptar todas las medidas legales y administrativas y de otra índole para hacer efectivo el ejercicio de los derechos de las víctimas.

148. La SAGARPA y la CONAGUA deberán emitir circulares, en las que se ordene a sus servidores públicos de dichas dependencias a suprimir las prácticas constitutivas de violaciones a los derechos humanos; y deberán entregar las constancias que acrediten la emisión de tales circulares.

149. La SAGARPA y la CONAGUA deberán desarrollar cursos de capacitación sobre la relación que guardan sus atribuciones con el goce y ejercicio de los derechos humanos a la seguridad jurídica, propiedad, libertad de trabajo y agua, impartidos por personal especializado y enviar a esta Comisión Nacional la documentación que acredite se impartieron los citados cursos dentro de los tres meses posteriores a la notificación de la presente Recomendación.

150. La CONAGUA deberá expedir un reglamento específico para la extracción uso o aprovechamiento de las aguas nacionales subterráneas del Acuífero Chupaderos con perspectiva de derechos humanos, o un protocolo que cumpla el mismo fin, debiendo remitir las constancias correspondientes dentro de los cinco meses posteriores a la notificación de la presente Recomendación, además de presentar informes mensuales que registren su cumplimiento durante ese período.

C. Satisfacción.

151. En el marco de las medidas de satisfacción, la SAGARPA y la CONAGUA deberán colaborar ampliamente con este Organismo Nacional en la queja administrativa y la denuncia penal que se presenten en contra de los servidores públicos detallados en el apartado de responsabilidad, por las violaciones a los derechos humanos descritas.

152. Deberán incorporarse copias de la presente Recomendación en los expedientes personales de los servidores públicos, a efecto de que obre constancia de las violaciones a los derechos humanos en las que participaron, en agravio de QV1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10.

D. Compensación.

153. La compensación consiste en reparar el daño causado, sea material o inmaterial, por lo que es indispensable que la CONAGUA y la SAGARPA, en cumplimiento a los puntos recomendatorios respectivos y de acuerdo con su participación, reparen el daño causado a QV1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10, y las inscriban en el Registro Nacional de Víctimas, en términos de la Ley General de Víctimas, en virtud de las afectaciones a sus derechos humanos, debiendo entregar a este Organismo Nacional las pruebas con las que se acredite su cumplimiento.

En atención a lo expuesto, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos considera procedente formular respetuosamente, las siguientes:

VII. RECOMENDACIONES.

A usted Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación:

PRIMERA. En coordinación con la CONAGUA, se proceda a inscribir, en un plazo de tres meses, a QV1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10 en el Registro Nacional de Víctimas, cuyo funcionamiento está a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, con el fin de reparar el daño de manera integral, conforme a la Ley General de Víctimas y puedan acceder al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, previsto en dicha Ley y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEGUNDA. Se emita una circular, en el plazo de tres meses a partir de notificada la presente Recomendación, dirigida a los titulares de las delegaciones federales y servidores públicos que laboran en las mismas, en la que se les ordene a emitir certificaciones, constancias o cualquier otra clase de validación análoga, únicamente por lo que respecta a las atribuciones que correspondan a la Secretaría y al órgano emisor de tales actos, previniendo sobre la responsabilidad administrativa o penal en la que puedan incurrir los servidores públicos que no acaten lo anterior, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Se coadyuve con esta Comisión Nacional en el trámite y seguimiento de la queja que se presente ante el Órgano Interno de Control en la SAGARPA, contra los servidores públicos involucrados en los hechos de la presente Recomendación, misma que además deberá hacerse constar en el expediente administrativo correspondiente a cada uno de ellos, y se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. Colabore debidamente en la integración de la indagatoria que se inicie con motivo de la denuncia de hechos que este Organismo Nacional formule ante la Procuraduría General de la República contra las autoridades responsables y remita las constancias que acrediten dicha coadyuvancia.

QUINTA. Se diseñe e imparta un curso de capacitación por personal especializado, en un plazo de tres meses, dirigido a servidores públicos de centros de apoyo al desarrollo rural, distritos de desarrollo rural y delegaciones federales, relativo a la interdependencia entre

los derechos humanos y las atribuciones de la SAGARPA; remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEXTA. Designar a un servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

A usted Director General de la Comisión Nacional del Agua:

PRIMERA. Instruya a quien corresponda para restablecer la titularidad de la concesión 3ZAC105722, a favor de la Unidad de Riego, en su calidad de beneficiaria del uso, aprovechamiento y explotación de aguas nacionales del subsuelo para uso agrícola, integrada por QV1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10 en su calidad de únicos usuarios.

SEGUNDA. En coordinación con la SAGARPA, se proceda a inscribir a QV1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10 en el Registro Nacional de Víctimas, cuyo funcionamiento está a cargo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, con el fin de reparar el daño de manera integral, conforme a la Ley General de Víctimas; y puedan acceder al Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, previsto en dicha Ley y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Se coadyuve con esta Comisión Nacional en el trámite y seguimiento de la queja que se presente ante el Órgano Interno de Control en la CONAGUA, contra los servidores públicos involucrados en los hechos de la presente Recomendación, misma que además deberá hacerse constar en el expediente administrativo correspondiente a cada uno de ellos, y se envíen a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. Colabore debidamente en la integración de la indagatoria que se inicie con motivo de la denuncia de hechos que este Organismo Nacional formule ante la Procuraduría General de la República contra las autoridades responsables, y remita las constancias que acrediten dicha coadyuvancia.

QUINTA. Adopte las medidas encaminadas a la aprobación del Reglamento específico para la extracción, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales subterráneas del Acuífero Chupaderos, o a cualquier otro instrumento que persiga el mismo fin, que además deberá considerarse una perspectiva de derechos humanos, remitiendo las constancias que

acrediten lo anterior dentro de los seis meses siguientes a la notificación del presente documento.

SEXTA. Se emita una circular, en un plazo de tres meses a partir de notificada la presente Recomendación, dirigida a los titulares de los organismos de cuenca y direcciones locales, como también los servidores públicos que laboran en las mismas, en la que se les ordene sobre la necesidad de disponer de información actualizada referente a la integración de los padrones de usuarios en distritos y unidades de riego, y debiendo precisar que en toda solicitud promovida por personas físicas o morales, resulta indispensable acreditar su legitimación, ya sea conforme a la integración del padrón vigente, o a través de los actos de inspección y vigilancia que resulten procedentes, previniendo sobre la responsabilidad administrativa o penal en la que puedan incurrir los servidores públicos que no acaten lo anterior, y se remita a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SÉPTIMA. Se diseñe e imparta un curso de capacitación, en un plazo de tres meses, dirigido a servidores públicos de los organismos de cuenca y direcciones locales, relativo a los derechos humanos, que convergen en la gestión y protección de los recursos hídricos, como también la observancia de los derechos humanos en los actos administrativos que recaigan sobre concesiones de aguas nacionales, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

OCTAVA. Designar a un servidor público de alto nivel que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituido, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

154. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de las conductas irregulares cometidas por servidores públicos en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, conforme a sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

155. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, solicito a usted que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, se informe dentro del término de 15 días hábiles siguientes a su notificación.

156. Con el mismo fundamento jurídico referido, se solicita a usted que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a esta Comisión Nacional dentro de un término de 15 días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

157. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o servidores públicos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 15, fracción X y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, así como a las legislaturas de las entidades federativas, que requieran su comparecencia, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

EL PRESIDENTE

LIC. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ