



Comisión Nacional de los Derechos Humanos

RECOMENDACIÓN NO. 31 /2019

SOBRE LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A LA SEGURIDAD JURÍDICA, ACCESO A LA JUSTICIA EN SEDE ADMINISTRATIVA Y A LA PROPIEDAD EN AGRAVIO DE QV1, V2, V3 Y V4, POR ACTOS Y OMISIONES ATRIBUIBLES A LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA.

Ciudad de México, a 7 de junio de 2019.

DRA. BLANCA JIMÉNEZ CISNEROS
DIRECTORA GENERAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

Distinguida Directora 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 esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y 128 a 133 y 136, de su Reglamento Interno; ha examinado las evidencias del expediente CNDH/6/2015/6366/Q, del otorgamiento y prórroga irregulares de un título de concesión, expedido por la CONAGUA el 1º de marzo del 2000, a favor de la Unidad de Riego de San Nicolás Tenexcalco, y el 1º de marzo de 2018, con efectos retroactivos al mismo día de 2010.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad, en términos de lo establecido en los artículos 4º, párrafo segundo de la Ley de esta 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 y 3, 11 fracción VI, 16 y 113 fracción I, párrafo último, y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al igual que 1, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares; dicha información se pondrá en conocimiento de la autoridad recomendada a través de un listado

adjunto en que se describe el significado de las claves utilizadas, con el deber de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

3. En la presente Recomendación, para una mejor comprensión del presente documento, las claves y su significado son los siguientes:

CALIDAD	CLAVES
Quejoso/víctima o víctima	QV o V
Autoridad responsable	AR

4. La referencia a diversas instituciones y ordenamientos, se hará con acrónimos o abreviaturas a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las que podrán identificarse como sigue:

DENOMINACIONES	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	CrIDH
Decreto que reforma el Diverso publicado el 11 de octubre de 1995, mediante el cual se otorgan facilidades administrativas y se condonan contribuciones a los usuarios de aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, que realicen actividades de carácter agrícola, silvícola, pecuario y acuícola. Publicado el 11 de octubre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación. Publicado el 11 de octubre de 1996 en el Diario Oficial de la Federación	Decreto de Facilidades
Delegación de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural en el Estado de Puebla	SADER-Puebla
Diario Oficial de la Federación	DOF
Dirección Local / Gerencia Estatal de esta Comisión Nacional del Agua en el Estado de Puebla	CONAGUA-Puebla
Mesa Directiva de la Asociación de Usuarios de la Sociedad de Riego para el Desarrollo Rural de la Unidad de Riego San Nicolás Tenexcalco	Asociación de Usuarios

Registro Público de Derechos de Agua	REPDA
Reglamento de Operación, Conservación y Administración de la Unidad de Riego	Reglamento de la Unidad de Riego
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	SADER
Título de concesión 04PUE111163, expedido por la CONAGUA-Puebla el 1 de marzo del 2000 a la Unidad de Riego, para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales superficiales para uso agrícola por un volumen de 335,460 m ³	Título de Concesión
Unidad de Riego San Nicolás Tenexcalco	Unidad de Riego

I. HECHOS.

5. El 1º y 2 de julio de 2015, QV1 presentó una queja ante esta Comisión Nacional, en la que manifestó ser titular de un predio rústico, denominado “El Palmar”, sujeto al régimen de pequeña propiedad en la localidad de San Nicolás Tenexcalco, Municipio de Chietla, Puebla, donde se localiza un nacimiento de agua, respecto del cual la CONAGUA otorgó el uso, aprovechamiento y explotación de dicho cuerpo de agua a otros vecinos, sin acreditarse de forma fehaciente los requisitos legales para tal efecto.

6. Adujo que, al desviarse el flujo del agua hacia otras propiedades, se perjudicó tanto a ella como a otras personas que hacían uso del cuerpo de agua, lo cual en su consideración constituía un despojo a un bien ubicado en su propiedad.

II. EVIDENCIAS.

7. Escritos de queja, presentados por QV1, los días 1º y 2 de julio de 2015, a los que anexó la siguiente documentación:

7.1. Copia simple de recibos de pago expedidos en abril de 2004, junio y julio de 2006, por la Unidad de Riego a QV1 y a V2, relativos a la construcción de infraestructura hidráulica que alberga el sistema de riego operado en el aprovechamiento.

7.2. Oficio B00.E.14.1.-2329/2007 de 13 de septiembre de 2007, suscrito por AR4, por el que informó a V2, que las aguas del aprovechamiento tienen el carácter de bienes nacionales

7.3. Escrito presentado por QV1, en su calidad de mandataria (conjunta o separadamente con V3 y V4), de V2, el 8 de julio del 2010, en la CONAGUA-Puebla, a través del cual solicitó la cancelación del Título de Concesión otorgado a la Unidad de Riego por no tratarse de aguas nacionales.

7.4. Copias certificadas de la audiencia de conciliación verificada el 27 de marzo de 2014, relativo a un juicio de sucesión intestamentaria, por la cual QV1 fue designada albacea definitiva, entre otros, del inmueble materia de la queja.

7.5. Escrito presentado por QV1 ante la CONAGUA-Puebla el 7 de abril de 2014, por el que solicitó el otorgamiento por escrito de la declaración de incompetencia de la CONAGUA, así como la ocupación pacífica y no lucrativa de las aguas del predio denominado “El Palmar”.

7.6. Oficio B00.920.04.2.-1179/2014 suscrito por AR5 el 28 de noviembre de 2014, en el cual otorgó respuesta a la inconformidad presentada por QV1 el 7 de abril del de 2014, manifestando que acorde a la topografía del terreno, las aguas del aprovechamiento fluyen hacia el Arroyo “El Borbollón”, comprendido dentro del régimen de aguas nacionales.

8. Oficio B00.5.03.00.00.01 de 30 de noviembre de 2015 de la CONAGUA, en el que además de manifestar que la problemática planteada como conflicto de interés o de particulares entre la Unidad de Riego y QV1, adjuntó lo siguiente:

8.1. Declaratoria publicada en el DOF el 17 de mayo de 1926, a través de la cual las aguas, cauces y riberas del arroyo “El Borbollón”, en el Estado de Puebla fueron declaradas como propiedad nacional.

8.2. Solicitud de Adhesión al Decreto de Facilidades de 1996, recibida en la CONAGUA-Puebla el 31 de diciembre de 1998, en la que el representante de la Unidad de Riego señaló que la fuente de aprovechamiento está sujeta al régimen de pequeña propiedad.

8.3. Constancia emitida por el Juzgado de Paz en San Nicolás Tenexcalco del 7 de julio de 1999, en la que se hizo constar que los miembros de la Unidad de Riego han utilizado las aguas del manantial “Los Tepetates” desde tiempo “inmemorial” para usos agrícolas, recibida en la CONAGUA-Puebla el 7 de abril de 2010.

8.4. Croquis y estudios, elaborados con motivo de la solicitud de la concesión elaborados por la SADER, a partir de la ubicación del aprovechamiento y el arroyo “El Borbollón”.

8.5. Acta de Actualización de la Unidad de Riego, de 14 de mayo de 1999, suscrita por sus integrantes, funcionarios de la SADER y con el visto bueno del Presidente Auxiliar Municipal, recibida por la CONAGUA-Puebla el 28 de julio de 1999.

8.6. Reglamento de la Unidad de Riego de 14 mayo de 1999, suscrito por la Asociación de Usuarios, funcionarios de la SADER, con el visto bueno del Presidente Auxiliar Municipal, recibido en la CONAGUA-Puebla el 28 de julio de 1999.

8.7. Oficio 141.D.D.R.06.501/99, de 9 de julio de 1999, a través del cual la SADER hizo constar que la Unidad de Riego se dio de alta en el Directorio Oficial de Unidades De Riego el 11 de enero de 1980, con clave 713 y número de control interno 9421.

8.8. Solicitud Única de Servicios Hidráulicos, recibida por la CONAGUA-Puebla el 28 de julio de 1999, por la que se inició el Procedimiento Administrativo 1, firmada por el representante legal de los interesados en la que se indicó como corriente o vaso a ocupar el manantial “Los Tepetates”, localizado al noreste de San Nicolás Tenexcalco, Municipio de Chietla, Puebla, sin especificar el predio de ubicación, ni acreditar la calidad de propietario, y sin considerar a QV1 o V2.

8.9. Padrón de usuarios de Unidad de Riego, sin fecha, recibido por la CONAGUA-Puebla el 28 de julio de 1999.

8.10. Manifestación de volúmenes de aguas nacionales, de conformidad con el Decreto de Facilidades de 1996, recibido el 25 de febrero del 2000 en la CONAGUA-Puebla, en la que se especificó que la fuente de aprovechamiento está sujeta al régimen de pequeña propiedad.

8.11. Dictamen Técnico-Administrativo de Aguas Superficiales, elaborado por AR1, revisado por AR2 y autorizado por AR3, el 25 de febrero de 2000, en el cual se considera procedente otorgar el Título de Concesión con base en el Decreto Presidencial que otorga Facilidades Fiscales y Administrativas publicado en el DOF el 11 de octubre de 1996.

8.12. Título de Concesión expedido por la CONAGUA-Puebla el 1 de marzo del 2000 a la Unidad de Riego, para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales superficiales para uso agrícola por un volumen de 335,460 m³, anuales, inscrito en primera inmatriculación ante el REPDA el 9 de marzo de 2000.

8.13. Oficio B00.DL.14.1.1.2502/2010 de 16 de marzo de 2010, signado por AR4, y notificado a la Unidad de Riego mediante cédula de 3 de diciembre de 2010; donde informó que el expediente del Procedimiento Administrativo 2 se encontraba incompleto, motivo por lo que requirió la documentación adicional para la resolución de la prórroga.

8.14. Reglamento de Unidad de Riego de 26 de marzo de 2010, suscrito por los integrantes de la Mesa Directiva de la Asociación de Usuarios de la Sociedad de Riego para el Desarrollo Rural, y personal de la SADER-Puebla.

8.15. Acta de Actualización de la Asociación de Usuarios y cambio de Mesa Directiva de la Unidad de Riego, de 26 de marzo de 2010, para el riego de 67-21-00 hectáreas, en beneficio de 57 productores, recibida en la CONAGUA el 7 de abril de 2010.

8.16. Relación de firmas de usuarios del Acta de Actualización de la Unidad de Riego de 26 de marzo de 2010, recibidas por la CONAGUA el 7 de abril de 2010 en la que no hay las firmas de QV1 y V2.

8.17. Acta de Actualización de la Asociación de Usuarios y cambio de Mesa Directiva de la Unidad de Riego de 26 de marzo de 2010, firmada por la Asociación de Usuarios, con el visto bueno de la SADER-Puebla.

8.18. Escrito recibido por AR4 el 28 de marzo de 2010, a través del cual la Unidad de Riego presentó la solicitud de prórroga del Título de Concesión otorgado el 1º de marzo de 2000.

8.19. Oficio 141.DDR.06.01/029/2010 a quien corresponda, expedido por la SADER-Puebla el 30 de marzo y recibido en la CONAGUA el 7 de abril de 2010, en el que se indicó que la Unidad de Riego cuenta con expediente en el archivo del Centro de Apoyo para el Desarrollo Rural (CADER), desde septiembre de 1999.

8.20. Solicitud Única de Servicios Hídricos, firmada por los representantes legales de la Unidad de Riego recibida en la Dirección Local CONAGUA-Puebla el 7 de abril de 2010.

8.21. Padrón de usuarios de la Unidad de Riego, recibido en la CONAGUA-Puebla el 7 de abril de 2010, formalizado con el visto bueno de la SADER-Puebla.

8.22. Reglamento de Operación, Conservación y Administración de la Unidad de Riego, firmado por la Asociación de Usuarios, recibido por la CONAGUA el 7 de abril de 2010, con el visto bueno de la SADER-Puebla.

8.23. Constancia de 21 de diciembre de 2010 con número de oficio 141.DDR.06.01/180/2010, expedida por la SADER-Puebla, y recibida por la CONAGUA el 20 de enero de 2011, donde se indicó la fecha de la constitución el 11 de enero de 1980 y la clave de registro 713 de la Unidad de Riego.

8.24. Escrito firmado por el Presidente de la Mesa Directiva de la Unidad de Riego, recibido por AR4 el 20 de enero de 2011, a través del cual, hizo entrega de documentos requeridos el 16 de marzo de 2010.

8.25. Oficio B00.DL.14.1.1.1053/2011 emitido el 3 de junio de 2011 por AR4, por el que apercibió al representante legal de la Unidad de Riego a reingresar la solicitud de prórroga del título de concesión.

8.26. Padrón de Usuarios firmado por los miembros de la Unidad de Riego de 12 de enero de 2012.

8.27. Acta de Actualización de la Asociación de Usuarios y cambio de Mesa Directiva de la Unidad de Riego, de 26 de marzo de 2012.

8.28. Actualización del Reglamento de la Unidad de Riego de 26 de marzo de 2012.

8.29. Solicitud Única de Servicios Hídricos, para la prórroga de la concesión de la Unidad de Riego, recibida por la CONAGUA-Puebla el 25 de abril de 2014.

8.30. Oficio B00.920.04.2.-1179/2014 de 28 de noviembre de 2014, emitido por AR5, en el que dio respuesta a la solicitud de QV1 sobre el pronunciamiento respecto de la competencia para conocer de la explotación del cuerpo de agua en comento.

8.31. Escrito de solicitud de prórroga, presentada por la Unidad de Riego ante AR5, por la que se inició el Procedimiento Administrativo 3.

8.32. Oficio B00.920.01.2960/2015 de 7 de septiembre de 2015, signado por AR5 en el que se da respuesta a diverso de 8 de julio 2010 presentado por QV1 y en el cual se le informó que el trámite de prórroga fue archivado por no integrar la documentación completa.

8.33. Memorando B00.920.04.3.0532/2015 del 25 de septiembre de 2015, en el que la Subdirección de Asistencia Técnica Operativa informó al Titular de la Unidad Jurídica de la CONAGUA-Puebla que el manantial “Ojo de Agua”, que nace en el predio rústico denominado “El Palmar”, del cual es titular QV1, se encuentra delimitado por un almacenamiento tipo jagüey, y que el arroyo “El Borbollón” es la vía hidrológica más cercana, situada entre 550 y 540 metros.

8.34. Escrito de fecha 9 de diciembre de 2015, por el que QV1, en atención a los oficios B00.920.01.2960/2015 de 7 de septiembre de 2015 y B00.920.04.2.-1179/2014 de 28 de noviembre de 2014, solicitó nuevamente a AR5 la cancelación del Título de Concesión.

9. Actas Circunstanciadas de 18 de febrero de 2016 de este Organismo Nacional relativas a una visita de inspección y entrevista con QV1.

10. Oficio B00.5.03.00.00.01.-02385 de 16 de mayo de 2016, por el cual CONAGUA rindió ampliación del informe solicitado por este Organismo Nacional.

11. Acta Circunstanciada de 22 de mayo de 2017, de esta Comisión Nacional, con motivo de una diligencia realizada en CONAGUA-Puebla, a efecto de recabar testimonios y evidencias documentales correspondientes al Título de Concesión.

12. Acta Circunstanciada de 15 de junio de 2017, de esta Comisión Nacional, sobre una inspección realizada en San Nicolás Tenexcalco, Municipio de Chietla, Puebla.

13. Acta Circunstanciada de 15 de junio de 2017, de esta Comisión Nacional, de la entrevista con QV1 de la que se recabaron los siguientes documentos:

13.1. Testimonio notarial 16,696 y volumen 154, de una Notaría Pública en el Distrito Judicial de Chiautla, Puebla; a través del cual hizo constar un contrato general de mandato para pleitos y cobranzas suscrito el 25 de septiembre de 2014, otorgado por QV1, en su calidad de albacea definitiva, a su hermano V4.

13.2. Oficio B00.920.01.-1039/2017-1333 de 21 de abril de 2017, a través del cual AR6 informó a QV1 que la solicitud de prórroga presentada por la Unidad de Riego se encontraba en proceso de dictaminación y las cuencas pertenecientes a la Región Hidrológica 18 estaban sujetas a veda.

13.3. Escrito dirigido a la CONAGUA-Puebla, de fecha 15 de mayo de 2017, por virtud del cual QV1 solicitó no otorgar o prorrogar la concesión materia de la queja.

14. Oficio 141.06.081/2017 de 21 de julio de 2017, expedido por la SADER-Puebla en el cual se informó a la Unidad Jurídica sobre las constancias emitidas por los CADER en relación con los trámites de la Unidad de Riego.

15. Escrito remitido por QV1 a través de correo electrónico el 16 de abril de 2018, al que adjuntó lo siguiente:

15.1. Oficio B00.920.01.2208/2017 de 8 de agosto de 2017 a través del cual AR7 otorgó respuesta a QV1 en la cual informó que las aguas del aprovechamiento son propiedad de la nación y que la Unidad de Riego interpuso un juicio de amparo indirecto respecto a su segunda solicitud de prórroga.

15.2. Escrito de 25 de agosto de 2017 dirigido por QV1 a la CONAGUA-Puebla a través del cual solicitó que no se otorgara prórroga de la concesión de aguas nacionales a la Unidad de Riego por situarse en predio particular que, en ejercicio de las facultades de comprobación le emita sanción por vender el agua sin justo título, y que clausure las líneas de distribución.

16. Acta Circunstanciada de esta Comisión Nacional el 9 de mayo de 2018 sobre diversos documentos recabados de CONAGUA-Puebla, como son:

16.1. Oficio sin número de 13 de abril de 2016, con el que CONAGUA-Puebla comunicó a la Unidad Jurídica que el manantial “Los Tepetates” es afluente del vaso de agua “Ojo de Agua”, “Laguna El Palmar”, o “Laguna de Los Tepetates”.

16.2. Resolución PUE111163/18 emitida el 1º de marzo de 2018 por AR7, prorrogando el Título de Concesión, con motivo del Procedimiento Administrativo 3.

16.3. Oficio 9426/2018, expedido el 5 de marzo de 2018, por el cual un Juzgado de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, requirió a la CONAGUA-Puebla dar contestación inmediata a la solicitud planteada por la Unidad de Riego, de 25 de abril de 2014, en el juicio de amparo indirecto que promovió.

16.4. Oficio B00.920.01.0653/2018.0706 de 7 de marzo de 2018 por el cual AR7 notificó al representante legal de la Unidad de Riego la autorización de la prórroga solicitada.

17. Acta Circunstanciada de 5 de julio de 2018 en la que esta Comisión Nacional hizo constar entrevistas con funcionarios de la CONAGUA-Puebla en la fuente de aprovechamiento del Título de Concesión, indicando que el Organismo de Cuenca Balsas de la CONAGUA aun no realizaba peritaje o estudios sobre la ocurrencia del aprovechamiento al arroyo “El Borbollón”.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

18. El 28 de julio de 1999, un grupo de agricultores de San Nicolás Tenexcalco, en el Municipio de Chietla, Puebla, solicitó el uso, explotación y aprovechamiento de los recursos hídricos situados al interior de un predio sujeto al régimen de propiedad privada, motivo por el cual la CONAGUA-Puebla inició el Procedimiento Administrativo 1.

19. Dicho trámite concluyó con la expedición del Título de Concesión a favor de la Unidad de Riego que agrupó a los solicitantes, con vigencia del 1 de marzo de 2000 al 1 de marzo de 2010, previendo un volumen de 335,460 m³ anuales y beneficio de un total de 3,900 m², además de la ocupación de 100 m² en la propiedad sirviente de la concesión para habilitar las respectivas obras de captación. Lo anterior, sin acreditarse los supuestos previstos por el quinto párrafo del artículo 27 constitucional para el otorgamiento de concesiones, y, aun tratándose de aguas nacionales, establecer medidas para salvaguardar los derechos de los titulares del predio en cuestión.

20. A través de diversas comunicaciones dirigidas a la CONAGUA-Puebla, al menos entre 2007 y 2015, QV1 y V2 (poseedoras legítimas de la propiedad sirviente, en su carácter de

albaceas de una sucesión intestamentaria y personas ajenas a la Unidad de Riego), manifestaron reiteradamente su inconformidad con la situación imperante, en la indeterminación de los recursos hídricos dentro del régimen de dominio público como la inexistencia de investigación y sanción, por parte de la CONAGUA, de cobros ilegales para la realización de obras en el predio por parte de la Unidad de Riego, sin siquiera formar parte de dicha asociación.

21. El 3 de marzo de 2010, la Unidad de Riego solicitó la primera prórroga del Título de Concesión, en contravención al plazo previsto en el segundo párrafo del artículo 24 de la Ley de Aguas Nacionales, por lo que la CONAGUA-Puebla inició el Procedimiento Administrativo 2, concluido el 3 de junio de 2011, al no acreditarse la personalidad de la mesa directiva de la mencionada asociación. Ello, pese a no analizarse la improcedencia del trámite por su falta de oportunidad, ni las inconsistencias suscitadas dentro del otorgamiento y vigencia inicial.

22. En el marco del Procedimiento Administrativo 3, la Unidad de Riego reingresó una segunda solicitud de prórroga el 25 de abril de 2014, ante cuya falta de respuesta promovió un juicio de amparo indirecto, radicada el 5 de junio de 2017 ante un Juzgado de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla. En su sentencia del 18 de agosto de 2017, confirmada el 15 de febrero de 2018, dicho juzgado federal ordenó dar respuesta inmediata a la solicitud del 25 de abril de 2014 en el marco del derecho de petición, advirtiendo que la atención no necesariamente implicara la satisfacción de las pretensiones de la quejosa. A pesar de lo anterior, y las consideraciones señaladas, AR7 autorizó la prórroga del Título de Concesión, con vigencia del 1º de marzo de 2010 al 29 de febrero de 2020.

IV. OBSERVACIONES.

23. Del análisis lógico-jurídico al conjunto de evidencias que conforman el expediente **CNDH/6/2015/6366/Q**, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, conforme a los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, los precedentes emitidos por esta Comisión Nacional, los criterios jurisprudenciales aplicables, tanto del Poder Judicial de la Federación, de la CIDH y la CrIDH, se cuenta en el caso con elementos que acreditan violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, acceso a la justicia y propiedad, en perjuicio de QV1, V2, V3 y V4.

24. Para el estudio de las violaciones a los derechos humanos, esta Comisión Nacional destaca la importancia de abordar inicialmente el régimen jurídico en materia de aguas nacionales, con la finalidad de esclarecer cuáles son los casos que, conforme al artículo 27 de la Constitución Política y la legislación reglamentaria, corresponden al dominio público, y, en consecuencia, su uso, aprovechamiento y explotación debe realizarse a través de concesiones.

25. Al tratarse de un concepto interdependiente y transversal para la determinación de las afectaciones mencionadas, este Organismo Nacional considera pertinente analizar el concepto y alcances de la debida diligencia en los actos y procedimientos de naturaleza administrativa, pues como se verá, su observancia es imprescindible para respetar y proteger los derechos humanos involucrados en el presente caso.

A. Régimen jurídico de las aguas nacionales.

26. Para determinar si la CONAGUA acreditó debidamente que los recursos hídricos y zona federal previstos por el Título de Concesión están debidamente comprendidos dentro del régimen de aguas nacionales, esta Comisión Nacional considera oportuno explicar brevemente el fundamento y reglamentación de las aguas nacionales.

27. Como lo ha señalado este Organismo Nacional,¹ la definición y reglamentación de las aguas nacionales se establece inicialmente en el quinto párrafo del artículo 27 de la Constitución Política, que caracteriza a dichos recursos naturales dentro del dominio público. De ahí que, conforme al sexto párrafo de ese 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”*.

28. En consecuencia, para determinar qué recursos hídricos están comprendidos en la categoría de aguas nacionales, es preciso atender el texto del artículo 27, que en su párrafo quinto enumera inicialmente los siguientes casos de recursos hídricos superficiales:

- *“aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional”*.

¹ CNDH, Recomendación 11/2018: *“Sobre las violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, propiedad, trabajo y agua contra QV1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10, por la transmisión irregular del título de concesión otorgado a favor de la Unidad de Riego de la Cuarta Ampliación del ejido Chaparrosa, Villa de Cos, Zacatecas”*, del 20 de abril de 2018, párrafos 38 y 39.

- *“aguas marinas interiores”.*
- *“lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar”.*

29. A partir de la caracterización anterior, se consideran también aguas nacionales superficiales aquéllas que desembocan en las ya mencionadas, abarcando:

- *“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”.*
- *“lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes”.*

30. Con independencia del criterio sustentado en la desembocadura en aguas marinas, el párrafo quinto sitúa también dentro de la esfera del dominio público a las siguientes aguas superficiales:

- *“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”.*
- *“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”.*
- *“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”.*

31. El párrafo quinto del artículo 27 constitucional caracteriza de forma distinta a las aguas subterráneas, al señalar que pueden ser libremente alumbradas y sujetas a apropiación, aunque ello no implica que están exentas del dominio público, ni que el uso o extracción de tales recursos (y los superficiales también) se sujete a reglamentación o veda.

32. Conforme al artículo constitucional de referencia se incorporan también en el dominio público las accesiones de los recursos hídricos —o, mejor dicho, sus bienes inherentes—, es decir, playas, zonas marítimas, vasos, lagunas, esteros, cauces, lechos o riberas de los lagos, y corrientes interiores. Desde ese enfoque, se consideran nacionales también las aguas que broten en dichas superficies, estén o no comprendidas dentro de los demás supuestos ya analizados, abarcando incluso las provenientes del laboreo de minas.

33. La parte final del párrafo quinto del artículo 27 constitucional dispone que las aguas y bienes no previstos en los supuestos analizados, se consideran *“parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos”*, siempre y cuando no abarquen más de dos predios, en cuyo caso, el aprovechamiento *“se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas”*.

34. Lo dispuesto en los párrafos quinto y sexto del artículo 27 en cuanto al régimen de aguas nacionales, se complementa por 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.

35. En la legislación reglamentaria, un instrumento que regula los bienes comprendidos en el dominio público y las concesiones que de ellos derivan es la Ley General de Bienes Nacionales, cuyas disposiciones han sido abordadas en otras recomendaciones, tanto en lo que estrictamente se refiere a las aguas nacionales,² como los demás recursos naturales que apunta el artículo 27 de la Constitución Política,³ por lo que en el presente estudio se omitirá dicho análisis para enfocarse en las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales.

36. En el caso de la Ley de Aguas Nacionales, la definición de dichos bienes de dominio público y sus accesiones inherentes se apega fundamentalmente al párrafo quinto del artículo 27 constitucional, incorporando únicamente a los denominados materiales pétreos extraídos de los bienes inherentes, cuya explotación está igualmente sujeta al régimen de concesiones.

37. Un elemento adicional que establece la Ley de Aguas Nacionales para la determinación de la naturaleza los recursos hídricos del dominio público, y con especial relevancia en la presente Recomendación, son las declaratorias de aguas nacionales previstas en su numeral 113 BIS 2, emitidas por el Ejecutivo Federal con el objeto de *“hacer del conocimiento público las corrientes o depósitos de agua que tienen tal carácter”*, junto con sus bienes inherentes, sustentadas en *“estudios técnicos que justifiquen o comprueben que la corriente o depósito de que se trate reúne las características que la Ley señala para ser aguas nacionales”*.

² *Ibidem*, párrafos 41-46.

³ CNDH, *Recomendación 62/2018: “Sobre el caso de las violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, medio ambiente, vivienda adecuada, salud y otros derechos humanos, por la explotación de carbón mineral en el Municipio de Sabinas”*, del 22 de noviembre de 2018, párrafos 79-85.

38. Como su nombre lo indica, la naturaleza de dichas determinaciones es eminentemente declarativa, en atención a que sus efectos se encaminan a reconocer —por medio de un acto administrativo de alcances generales— un estatus jurídicamente preexistente: la adscripción de determinados recursos hídricos y sus bienes en el régimen de dominio público, conforme a los supuestos que prevé la Constitución Política. De ahí que el artículo 113 BIS 2 advierta que la ausencia de las declaratorias *“no afecta el carácter nacional de las aguas”*.

39. Con mayor especificidad, la Ley de Aguas Nacionales dispone en su artículo 16 que el régimen de dominio público *“subsistirá aun cuando las aguas, mediante la construcción de obras, sean desviadas del cauce o vaso originales, se impida su afluencia a ellos o sean objeto de tratamiento”*. Criterio análogo a las aguas residuales *“provenientes del uso de las aguas nacionales, [que] también tendrán el mismo carácter, cuando se descarguen en cuerpos receptores de propiedad nacional, aun cuando sean objeto de tratamiento”*.

40. En todos los casos anteriores, salvo las excepciones previstas en los artículos 17 y 18 de la Ley de Aguas Nacionales, el uso, aprovechamiento y explotación de las aguas nacionales, sus bienes inherentes, al igual que los materiales pétreos, localizados en ellos, deberán llevarse a cabo previo otorgamiento de concesiones por parte de la CONAGUA, previa satisfacción de los requisitos establecidos por el ordenamiento.

41. Conforme al propio párrafo quinto del artículo 27 constitucional, el uso, extracción y explotación de las aguas nacionales puede sujetarse a modalidades o restricciones mediante decretos de veda, reglamentación, reserva y desastre, previstos en el Título Cuarto de la Ley de Aguas Nacionales, definidos así en el artículo 3 de ese ordenamiento:

“LXIII. "Zona reglamentada": Aquellas áreas específicas de los acuíferos, cuencas hidrológicas, o regiones hidrológicas, que, por sus características de deterioro, desequilibrio hidrológico, riesgos o daños a cuerpos de agua o al medio ambiente, fragilidad de los ecosistemas vitales, sobreexplotación, así como para su reordenamiento y restauración, requieren un manejo hídrico específico para garantizar la sustentabilidad hidrológica;

LXIV. "Zona de reserva": Aquellas áreas específicas de los acuíferos, cuencas hidrológicas, o regiones hidrológicas, en las cuales se establecen limitaciones en la explotación, uso o aprovechamiento de una porción o la totalidad de las aguas disponibles, con la finalidad de prestar un servicio público, implantar un programa de restauración, conservación o preservación o cuando el Estado resuelva explotar dichas aguas por causa de utilidad pública;

LXV. "Zona de veda": Aquellas áreas específicas de las regiones hidrológicas, cuencas hidrológicas o acuíferos, en las cuales **no se autorizan aprovechamientos de agua adicionales a los establecidos legalmente y éstos se controlan mediante reglamentos específicos**, en virtud del deterioro del agua en cantidad o calidad, por la afectación a la sustentabilidad hidrológica, o por el daño a cuerpos de agua superficiales o subterráneos, [...]".

42. En síntesis, la determinación respecto de cuál o cuáles recursos naturales tienen el carácter de aguas nacionales (y que, por ende, requieran del otorgamiento de concesiones), debe atender los supuestos que establece el artículo 27 constitucional, quinto párrafo, para definir dichos bienes de dominio público. Incluso frente a elementos secundarios como las declaratorias de aguas nacionales emitidas por el Ejecutivo Federal o decretos de veda, reglamentación y reserva, la definición del objeto de las concesiones debe necesariamente partir del supuesto de que los recursos hídricos en cuestión recaigan sobre "aguas nacionales", conforme a los términos de la Constitución Política adicionalmente a la satisfacción de los requisitos, procedimientos, derechos y obligaciones que establezca la normatividad secundaria.

B. El principio de debida diligencia y las obligaciones de investigar y prevenir las violaciones a los derechos humanos.

43. Con anterioridad, la Comisión Nacional ha advertido la importancia de que las autoridades, ante actos, irregularidades u omisiones constitutivas de violaciones a los derechos humanos, adopten medidas necesarias, efectivas y razonables para atender, evitar o suprimir tales afectaciones.⁴ Asimismo, se ha caracterizado a la debida diligencia como un concepto con implicación en diversas materias sustantivas, como la penal, administrativa e incluso la responsabilidad de las empresas, además de interdependiente y transversal a los derechos humanos involucrados en cada caso particular.

44. La debida diligencia es un concepto clave para comprender las violaciones a los derechos humanos que se analizan en la presente Recomendación, motivadas tanto en el otorgamiento irregular (y sin las condiciones suficientes) de un Título de Concesión para el

⁴ CNDH, Recomendación 43/2015: "Sobre el caso de la violación a los derechos a la libre autodeterminación y al debido proceso, en agravio de V1 y V2, indígenas yaquis", 30 de noviembre de 2015; Recomendación 34/2018: "Sobre el caso de la construcción del libramiento de la autopista México-Cuernavaca, conocido como "paso exprés", y posterior socavón ocurrido el 12 de julio de 2017, en Cuernavaca, Morelos, que derivó en violaciones a los derechos humanos de V1 a V7", 8 de octubre de 2018; Recomendación 62/2018, cit., 22 de noviembre de 2018.

uso, explotación y aprovechamiento de aguas nacionales, como en la falta de adopción de medidas, por parte de la CONAGUA, para la protección de los titulares del predio sirviente, al igual que en la determinación de la posterior procedencia de prórroga de la concesión.

45. La debida diligencia se ha desarrollado en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, ámbito en el que la CrIDH y la CIDH han hecho referencia a ese concepto para designar casos en los que se ha establecido que: *“i) las autoridades estatales sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato para [...] un individuo o grupo de individuos determinado, y que ii) tales autoridades no adoptaron las medidas necesarias dentro del ámbito de sus atribuciones que, juzgadas razonablemente, podían esperarse para prevenir o evitar ese riesgo”*.⁵

46. Se refiere, como un primer aspecto, al conocimiento de una situación de riesgo (en sentido amplio, afectaciones a los derechos humanos) por parte de la autoridad, ya sea de hecho, conforme a las atribuciones que tienen conferidas, o bien, que aún ante el desconocimiento de tales condiciones, éste les sea jurídicamente exigible. Al respecto, se destaca también que dicho conocimiento, no sólo se circunscribe al ámbito personal de las autoridades involucradas, sino que engloba el propio órgano de la administración.

47. Lo anterior es coincidente con las consideraciones de la CIDH en su informe *“Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas”*, en el que dicho órgano sostiene que los alcances de la debida diligencia se inscriben en el ámbito de la responsabilidad objetiva de los Estados. Igualmente, la CrIDH en su Opinión Consultiva 23/2017, resolución en la cual se mencionó que:

“[...] el deber de actuar con debida diligencia también corresponde, de manera general, a la obligación de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención Americana a toda persona sujeta a su jurisdicción, según la cual los Estados deben adoptar todas las medidas apropiadas para proteger y preservar los derechos consagrados en la Convención, así como organizar todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público”.⁶

⁵ CIDH, *“Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas”*, 31 de diciembre de 2015, párrafo 84, y CrIDH, *“Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia”*, Sentencia de 31 de enero de 2006, párrafo 123. Asimismo, el criterio de la debida diligencia se ha analizado en otros casos como *“Caso de la Masacre de la Rochela Vs. Colombia”*, Sentencia de 11 de mayo de 2007, *“Caso Cepeda Vargas Vs. Colombia”*, Sentencia de 26 de mayo de 2010, y el *“Caso Anzualdo Castro Vs. Perú”*, Sentencia de 22 de septiembre de 2009, por señalar algunos precedentes.

⁶ CrIDH, *Opinión Consultiva OC-23/17: “Obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal – Interpretación y alcance de*

48. Especialmente para casos relativos de concesiones, licencias, autorizaciones, permisos y, en general, actos administrativos, esta Comisión Nacional ha enfatizado que el conocimiento objetivo de las condiciones de riesgo se sustenta, en primer lugar, en el conjunto de atribuciones formales y materiales que corresponde a las autoridades en cuestión, aunado a los insumos que se desprenden de su quehacer institucional.⁷ En segundo lugar, de la información generada con motivo de los procedimientos que se insten ante esos órganos administrativos, a través de los datos proporcionados por los promoventes o generados por las autoridades dentro de esa secuela.⁸

49. El segundo aspecto de la debida diligencia implica que las autoridades (personas servidoras públicas y/o órganos de la administración) adopten medidas necesarias y razonables para evitar, prevenir, e incluso investigar las violaciones a los derechos humanos conforme a las atribuciones que tienen conferidas, faltando a dicho deber cuando aquéllas se omitan o adopten insuficientemente.

50. La Comisión Nacional advierte que las medidas necesarias y razonables no se materializan en un acto concreto, sino que engloban todas aquellas determinaciones administrativas para atender las afectaciones y riesgos, por ejemplo: prevenir a los solicitantes de un permiso, concesión o autorización para que se satisfagan o subsanen los requisitos previstos en la ley; realizar inspecciones o verificaciones para acreditar las irregularidades que se adviertan; o bien, hacerlas del conocimiento de las autoridades competentes para que éstas determinen lo conducente. De igual manera, resolver en sentido negativo o sujetas a condición, las solicitudes que impliquen afectaciones o riesgos a terceros, y establecer medidas de seguridad, correctivas o de urgente aplicación.

51. Sobre esta base, el conocimiento por parte de las autoridades de una condición de riesgo real e inmediato (o su desconocimiento), y la omisión de adoptar las medidas necesarias y razonables para prevenir, cesar o evitar dicho estado lesivo, son elementos definitorios de violaciones a los derechos humanos por falta de debida diligencia.

52. Aunque se ha relacionado paradigmáticamente con la obligación de prevenir las violaciones a los derechos humanos, la debida diligencia es también indispensable para la

los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos”, solicitada por la República de Colombia, de 15 de noviembre de 2017, párrafo 59.

⁷ CNDH, *Recomendación 62/2018, cit. párrafos 690-693, y Recomendación 11/2018 cit., párrafos 87-90.*

⁸ CNDH, *Recomendación 62/2018, cit., párrafo 361.*

observancia de las demás obligaciones generales que establece el artículo 1º de la Constitución Política, en cuanto al deber de las autoridades de ajustar su actuación a los derechos humanos y abstenerse de violarlos (*obligación de respetar*); prevenir, sancionar e investigar cualquier afectación proveniente de particulares que, por omisión de las autoridades, implique una violación a los derechos humanos (*obligación de proteger*); establecer, ejercer y acatar los mecanismos para su protección o salvaguarda (*obligación de garantizar*); y, difundir el conocimiento sobre los derechos humanos entre los funcionarios y población en general (*obligación de promover*).

53. Asimismo, los alcances de la debida diligencia abarcan también a las demás obligaciones de investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en la medida que no sólo conlleva a evitar (prevenir) futuras violaciones a los derechos humanos, sino también a investigar las violaciones que se observen, su cesación, al igual que establecer mecanismos para atender las consecuencias de un actuar ilícito o indebido, como incluso se reconoce en el artículo 5 de la Ley General de Víctimas.⁹

54. Además del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, la debida diligencia se ha analizado dentro del Sistema Universal, particularmente en los "Principios Rectores sobre las empresas y los derechos humanos: puesta en práctica del marco de las Naciones Unidas para proteger, respetar y remediar", adoptados por el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas el 16 de junio de 2011, analizados en anteriores Recomendaciones.¹⁰

⁹ **Artículo 5.** Los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en esta Ley, serán diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes: [...]

Debida diligencia. - El Estado deberá realizar todas las actuaciones necesarias dentro de un tiempo razonable para lograr el objeto de esta Ley, en especial la prevención, ayuda, atención, asistencia, derecho a la verdad, justicia y reparación integral a fin de que la víctima sea tratada y considerada como sujeto titular de derecho.

El Estado deberá remover los obstáculos que impidan el acceso real y efectivo de las víctimas a las medidas reguladas por la presente Ley, realizar prioritariamente acciones encaminadas al fortalecimiento de sus derechos, contribuir a su recuperación como sujetos en ejercicio pleno de sus derechos y deberes, así como evaluar permanentemente el impacto de las acciones que se implementen a favor de las víctimas".

¹⁰ CNDH, Recomendación 34/2018, cit.; Recomendación 15/2018: "Sobre el caso de las violaciones a diversos derechos humanos por actos de trata de personas en agravio de jornaleros indígenas de origen mixteco en condiciones de vulnerabilidad localizados en un ejido del municipio de Colima, Colima", del 30 de abril de 2018; Recomendación 62/2018, cit.; y Recomendación General 34: "Sobre el efecto del monto del salario mínimo en la dignidad de las trabajadoras, los trabajadores y sus familias, y su relación con el pleno goce y ejercicio de sus derechos humano", del 14 de noviembre de 2018.

55. Por sus alcances y características, dichos principios son igualmente comprensivos para entender la debida diligencia que corresponde a las autoridades en materia de derechos humanos. Particularmente el Principio 17 de dicho documento establece que:

“Con el fin de identificar, prevenir, mitigar y responder de las consecuencias negativas de sus actividades sobre los derechos humanos, [se debe] proceder con la debida diligencia en materia de derechos humanos. Este proceso debe incluir una evaluación del impacto real y potencial de las actividades sobre los derechos humanos, la integración de las conclusiones, y la actuación al respecto; el seguimiento de las respuestas y la comunicación de la forma en que se hace frente a las consecuencias negativas. La debida diligencia en materia de derechos humanos:

a) Debe abarcar las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que [se] haya provocado o contribuido a provocar a través de sus propias actividades, o que guarden relación directa con sus operaciones, productos o servicios prestados [...];

b) Variará de complejidad en función del [órgano administrativo en cuestión], el riesgo de graves consecuencias negativas sobre los derechos humanos y la naturaleza y el contexto de sus operaciones;

c) Debe ser un proceso continuo, ya que los riesgos para los derechos humanos pueden cambiar con el tiempo, en función de la evolución de las operaciones y el contexto operacional [...]”.

56. Un aspecto primordial en los comentarios al Principio 17 corresponde a la definición de riesgos para los derechos humanos, entendidos como *“las posibles consecuencias negativas de las actividades [...] sobre los derechos humanos”*, distinguiendo entre impactos potenciales (correlativos a medidas de prevención o mitigación), y reales o producidos (correlativos a medidas de remediación o reparación, que establece el Principio 22), integrados a través de diversos esquemas de gestión de riesgos e impactos, que permitan demostrar que se *“tomaron todas las medidas razonables para evitar cualquier participación en una supuesta vulneración de los derechos humanos”*.

57. De acuerdo con el Principio 18, la identificación o conocimiento objetivo de las condiciones de afectación o riesgo —es decir, cuando se establece que *“las autoridades estatales sabían, o debían haber sabido, de la existencia de un riesgo real e inmediato”*—, implica *“evaluar el contexto de derechos humanos antes de emprender una actividad”*, por ejemplo, a través de los siguientes escenarios: *“identificar a los posibles afectados; catalogar las normas y cuestiones pertinentes de derechos humanos; y proyectar las*

consecuencias de la actividad propuesta [...] sobre los derechos humanos de las personas identificadas”.

58. En los siguientes apartados, este Organismo Nacional detallará las implicaciones de la falta de debida diligencia de la CONAGUA, para la atribución de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, acceso a la justicia y debido proceso, a dicha autoridad, como resultado de las observadas en el otorgamiento, vigencia y prórroga irregulares del Título de Concesión.

C. Derecho humano a la Seguridad Jurídica.

59. Las afectaciones originadas por el otorgamiento, vigencia y prórroga irregulares del Título de Concesión, originadas en una falta de actuación diligente por parte de la CONAGUA, se conceptualizan en un primer plano como vulneraciones a la seguridad jurídica en perjuicio de QV1, V2, V3 y V4, ante la inobservancia de las disposiciones pertinentes del régimen de aguas nacionales y las concesiones que recaen a dichos bienes de dominio público. Se destaca que las violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica tienen una especial trascendencia al desarrollarse en un contexto de especial afectación, tratándose de personas del ámbito rural bajo condiciones precarias de salud y de escasos recursos.

60. La seguridad jurídica está reconocida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política, al igual que en disposiciones de fuente internacional como los numerales 8.1 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, al igual que I y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

61. En principio, la seguridad jurídica reviste de una gran importancia por constituir la base de todo estado de derecho, como en el propio respeto, protección y garantía de los derechos humanos, al implicar un límite a la actividad estatal, que se materializa 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 estatal que pueda afectarlos.¹¹

¹¹ CNDH, *Recomendación 37/2016*, 18 de agosto de 2016, párrafo 66 y ss.; *Recomendación 22/2017*, 31 de mayo de 2017, párrafo 111 y ss.; *Recomendación 37/2017*, 8 de septiembre de 2017, párrafo 105; *Recomendación 11/2018*, *cit.*, párrafo 78 y ss.; y *Recomendación 62/2018*, *cit.*, párrafo 124 y ss.

62. Consecuentemente, cuando el Estado en su esfera gubernativa no ejerce sus facultades, de forma abusiva, omisa o arbitraria, deja en situación de vulnerabilidad a las personas, generando escenarios propicios para la violación a los derechos humanos, al no propiciar condiciones garantes que permitan asegurar su goce o disfrute o, en su caso, la ineficacia de los mecanismos de tutela encaminados a respetar, proteger, promover y asegurar los referidos derechos.

63. Además de concretarse a través de la legalidad, el derecho humano a la seguridad jurídica involucra distintas perspectivas en la relación entre la actuación de las autoridades y las personas, tal como se ha explicitado ampliamente en la *“Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública”* adoptada en la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en la Ciudad de Panamá el 18 y 19 de octubre de 2013, que ejemplifica dicho vínculo en términos de una buena administración pública.

64. De acuerdo con el documento mencionado, la buena administración pública se sustenta en una serie de principios, entre los que destacan: i) racionalidad en *“la motivación y argumentación que debe caracterizar todas las actuaciones administrativas”*, especialmente en el marco del ejercicio de las potestades discrecionales; ii) *“seguridad jurídica, previsibilidad, claridad y certeza normativa, en cuya virtud la administración pública se somete al derecho vigente en cada momento, sin que pueda variar arbitrariamente las normas jurídicas”*; y iii) proporcionalidad, conforme al cual *“las decisiones administrativas deberán ser adecuadas al fin previsto en el ordenamiento jurídico, dictándose en un marco de justo equilibrio entre los diferentes intereses en presencia y evitándose limitar los derechos de los ciudadanos a través de la imposición de cargas o gravámenes irracionales o incoherentes con el objetivo establecido”*.¹²

65. Dicho enfoque da cuenta de la relevancia de la seguridad jurídica al considerar los principios de la buena administración que deben imperar en todo acto de autoridad, más allá de requisitos esenciales como la fundamentación y motivación, lo que resulta afín con la necesidad de que las autoridades, ante actos, irregularidades u omisiones constitutivas

¹² Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, *Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública*, Adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Panamá, Panamá 18 y 19 de octubre de 2013, párrafos 4, 15 y 16.

de violaciones a los derechos humanos, adopten medidas para atender, evitar o suprimir tales afectaciones, es decir, que actúen bajo una debida diligencia.

66. En el presente caso, las violaciones al derecho humano a seguridad jurídica en perjuicio de QV1, V2, V3 y V4 son trasgresiones a la legalidad, característica que, en general, corresponde a toda violación a los derechos humanos, y vulneraciones a la buena administración y el principio de debida diligencia.

67. Para mejor comprensión, las violaciones a la seguridad jurídica se han agrupado en torno a tres etapas: en primer lugar, la tramitación y resolución del Procedimiento Administrativo 1; en segundo lugar, la vigencia del Título de Concesión; y, finalmente, los hechos posteriores a su vigencia (Procedimiento Administrativo 2 y Procedimiento Administrativo 3). La sistematización revela la interrelación que guardan tales afectaciones y su carácter acumulativo.

i. Violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica correspondientes al Procedimiento Administrativo 1.

68. Aunado a la falta de acreditación del carácter de aguas nacionales de los bienes objeto de la concesión, y la titularidad del predio sirviente, que se detallarán más adelante, esta Comisión Nacional advirtió anomalías desde la procedencia del trámite del Procedimiento Administrativo 1.

69. En este sentido, la CONAGUA esgrimió que la solicitud presentada el 28 de julio de 1999 por los agricultores de San Nicolás Tenexcalco, se sustentó en una adhesión al Decreto de Facilidades de 1996.

70. Dicho Decreto de Facilidades, junto con su antecesor del 11 de octubre de 1995, tuvo como finalidad regularizar a usuarios agrícolas, silvícolas, pecuarios y acuícolas que, con anterioridad al 12 de octubre de 1995, hubieran explotado, usado o aprovechado aguas nacionales, zonas federales y sus bienes públicos inherentes, inclusive en zonas de veda o reglamentadas, bajo la condición de acreditar *“fehacientemente que han estado explotando, usando o aprovechando las zonas federales y los bienes públicos inherentes de las aguas nacionales”*, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 1998.

71. Esta Comisión Nacional observa que la solicitud de referencia fue presentada con una extemporaneidad de casi 7 meses posteriores al término previsto en el Decreto de

Facilidades. Sin embargo, al analizarse las constancias del Procedimiento Administrativo 1, se observó que se integraron dos solicitudes de adhesión a ese documento: la primera, sin fecha de suscripción y únicamente con el sello de recepción de la ventanilla única de la CONAGUA-Puebla del 31 de diciembre de 1998, y la segunda, en la que se declaró un volumen de aprovechamiento de 335,460 m³ anuales, pero sin fecha de suscripción y únicamente sello de recepción el 25 de febrero de 2000.

72. Con independencia de las fechas de recepción ante la CONAGUA-Puebla y si satisficieron los requisitos legales, se advierte que las mencionadas adhesiones constituyen documentos a partir de los cuales la CONAGUA-Puebla pretendió ampliar la vigencia de las disposiciones del Decreto de Facilidades sin sustento alguno y través de autoridad distinta (jerárquicamente inferior) a la emisora del Decreto (Ejecutivo Federal), para así justificar la oportunidad de la solicitud de concesión más allá del plazo establecido. Lo anterior, es clara contravención a la seguridad jurídica, en virtud de que las disposiciones del Decreto de Facilidades no previeron excepciones para la regularización de concesiones fuera del plazo previsto, mucho menos a través de adhesiones que, a partir de su recepción, dispensaran la presentación de las solicitudes con posterioridad al 31 de diciembre de 1998.

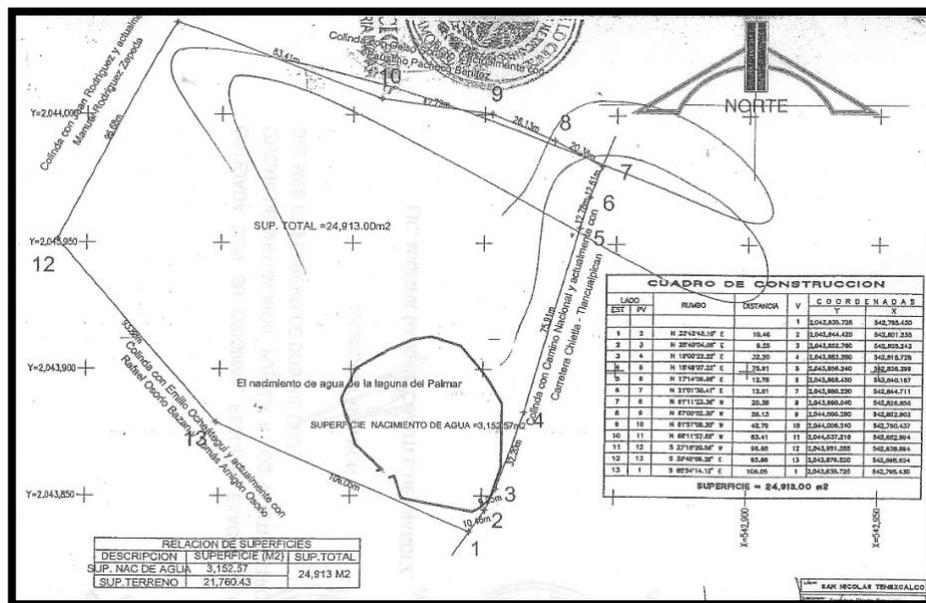
73. Adicionalmente, este Organismo Nacional advirtió que, a través de las referidas adhesiones no sólo pretendió justificar la oportunidad de la solicitud extemporánea presentada el 28 de julio de 1999, sino superar las restricciones previstas por el *“Acuerdo que declara la veda por tiempo indefinido, para el otorgamiento de concesiones de agua del Río Balsas y de todos sus afluentes y sub-afluentes que constituyen su cuenca tributaria”*, publicado el 2 de febrero de 1966 en el DOF, ante lo cual debió desestimarse de plano el trámite del Procedimiento Administrativo 1, al existir la restricción¹³ de otorgamiento del uso, explotación y aprovechamiento de aguas nacionales comprendidas en esa demarcación hidrológica.

74. Ante el supuesto de que el Procedimiento Administrativo 1 hubiera iniciado con anterioridad al 31 de diciembre de 1998, a fin de estar amparado por el Decreto de Facilidades, se observó también que aunque la solicitud de concesión (e incluso las adhesiones) requería la ubicación, en su totalidad, de la fuente de abastecimiento y su zona federal propuestas dentro del mismo predio sujeto al régimen de pequeña propiedad, los promoventes omitieron especificar en quién recaía la titularidad del inmueble sirviente, ni

¹³ Vid supra, párrafo 41.

acompañaron la documentación relativa, requisitos previstos por el artículo 31 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.¹⁴

75. La necesidad de satisfacer dicho requisito resultaba indispensable a partir de las características de la fuente de abastecimiento solicitada (principalmente ante la inexistencia de antecedentes sobre la emisión de títulos de concesión en ese sitio, tal como la propia autoridad lo manifestó),¹⁵ situada en su totalidad dentro de un predio sujeto al régimen de propiedad privada, como se aprecia en el siguiente croquis:



Fuente: Evidencia 7.4

¹⁴ "ARTICULO 31.- Las solicitudes de concesión o asignación deberán contener los datos mencionados en el artículo 21 de la "Ley"; deberán presentarse por escrito, pudiendo utilizar los formatos aprobados por "La Comisión" a que se refiere el artículo 7o., del presente "Reglamento", y deberán ir acompañadas por los siguientes documentos: I. Los que acrediten la personalidad con que se ostenta el solicitante, en su caso; II. La copia del acta constitutiva cuando se trate de persona moral; III. El que acredite la propiedad o posesión del terreno en donde se localice el aprovechamiento de aguas del subsuelo, así como, en su caso, la solicitud de las servidumbres que se requieran; IV. El croquis de localización del aprovechamiento, incluidos los puntos de descarga y, en su caso, los planos de los terrenos que van a ocuparse con las distintas obras e instalaciones; V. La memoria técnica con los planos correspondientes que contengan la descripción y características de las obras realizadas o por realizar para efectuar el aprovechamiento, así como las necesarias para la disposición y tratamiento de las aguas residuales y las demás medidas para prevenir la contaminación de los cuerpos receptores, a efecto de cumplir con lo dispuesto en la "Ley"; VI. La documentación técnica que soporte la solicitud en términos del volumen de consumo requerido, el uso inicial que se le dará al agua y las condiciones de cantidad y calidad de la descarga de aguas residuales respectivas, y VII. Los que, en su caso, amparen legalmente el aprovechamiento que con anterioridad venían efectuando".

¹⁵ Evidencia 8.

76. Bajo este razonamiento, de haber constatado la CONAGUA en posteriores etapas del Procedimiento Administrativo 1, que efectivamente los bienes materia de la solicitud pertenecían al del dominio público, era preciso el establecimiento de medidas de salvaguarda para los titulares del predio, entre ellas la determinación de las servidumbres que refiere la fracción III del artículo 31 del Reglamento.

77. La falta de acreditación de la titularidad del predio, indispensable para prevenir afectaciones a los propietarios o legítimos poseedores de las superficies, como un requisito fundamental para el otorgamiento de un título de concesión, constituye una omisión atribuible a particulares y a la propia CONAGUA, que conforme al artículo 35 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, y bajo un actuar diligente, debió requerir la satisfacción del requisito señalado para proceder a la integración del Procedimiento Administrativo 1, determinación que omitió llevar a cabo, sin ser el Decreto de Facilidades causa legal para exentar el cumplimiento y verificación de dicho requisito.

78. Además de la falta de oportunidad del trámite del Procedimiento Administrativo 1 y de la omisión de los requisitos mencionados, este Organismo Nacional observó afectaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica de QV1 y V2, derivadas de la falta de acreditación de la fuente de abastecimiento dentro del régimen de dominio público por parte de la CONAGUA.

79. En el referido apartado sobre al marco jurídico de las aguas nacionales, se estableció que la determinación de los recursos hídricos y sus accesorios en el régimen de dominio público implica, necesariamente, verificar si dichos bienes recaen sobre los supuestos que establece el artículo 27 de la Constitución Política en su párrafo quinto, o indirectamente, a través de declaratorias de aguas nacionales. Dicha consideración es coincidente con lo previsto en el primer párrafo del artículo 34 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, el cual dispone que la acreditación de calidad de dominio público debe sujetarse a lo que establece la Constitución Política, por lo que las solicitudes de concesión deberán *“ser atendidas aún en el caso de que no exista declaratoria previa de aguas nacionales, si por las características de las mismas se ubican en las enunciadas en el párrafo quinto, del artículo 27”*.

80. Se observó que, en el dictamen técnico-administrativo relativo al Procedimiento Administrativo 1, elaborado por AR1, revisado por AR2 y autorizado por AR3 el 25 de febrero de 2000, la CONAGUA contempló cuestiones diversas como la región y cuenca

hidrológicas de la fuente de aprovechamiento, coordenadas de localización, superficie, colindancias, condiciones específicas de explotación y descripción de la zona federal solicitadas, e incluso, una supuesta distinción entre la fuente de abastecimiento (manantial “Los Tepetates”) y su único afluente (“Laguna de San Nicolás Tenexcalco”), siendo que ambos están insertos dentro del mismo predio y en realidad constituían un solo cuerpo de agua. Sin embargo, omitió determinar a cuál de los supuestos del artículo 27 constitucional recaía la fuente de abastecimiento solicitada.

81. La CONAGUA debió emitir un dictamen para concluir técnicamente la hipótesis bajo la cual se encontraban los bienes materia de la solicitud, con mayor razón a partir de las características del predio en el que se situaban. Contrariamente, bajo evidente falta de debida diligencia, en el dictamen-técnico mencionado, además de reconocerse categóricamente la veda decretada en 1966, se estimó que, en atención a las disposiciones del Decreto de Facilidades podía prescindirse de un dictamen técnico y la verificación física de las características del aprovechamiento, y se argumentó que, al “satisfacerse” los requisitos previstos por la Ley de Aguas Nacionales, su Reglamento y el Decreto, era procedente el otorgamiento de la concesión.

82. Respecto de dicho dictamen, este Organismo Nacional advierte que, aun cuando el Procedimiento Administrativo 1 hubiera sustentado en el Decreto de Facilidades, en modo alguno éste dispensó de los requisitos que, conforme al régimen jurídico aplicable, debían cubrir los interesados para acceder a las concesiones, ni se facultó a la CONAGUA para no aplicar las normas jurídicas correspondientes a los respectivos procedimientos de otorgamiento. Mucho menos en casos como el ahora analizado, cuyas particularidades hacían imperiosa la necesidad de acreditar la titularidad de predio sirviente, y si el objeto de la solicitud correspondía a aguas nacionales.

83. Por el contrario, se observó que el artículo primero del Decreto de Facilidades de 1996 estableció como requisito que los interesados acreditaran *“fehacientemente que han estado explotando, usando o aprovechando las zonas federales y los bienes públicos inherentes de las aguas nacionales”*, condición que tampoco la CONAGUA aclaró.

84. Lo anterior se observa en las distintas documentales que acompañaron a la solicitud de concesión presentada el 28 de julio de 1999: i) un reglamento de operación de la Unidad de Riego de 14 de mayo de 1999, en el que no se precisó quién construyó las obras de riego o si las mismas existen, y que la asociación de usuarios se constituyó como sociedad el 14 de mayo de 1998, sin que para tal efecto se haya acompañado de instrumento de

protocolización alguno; ii) constancia emitida el 7 de julio de 1999 por un Juzgado de Paz de San Nicolás Tenexcalco, en la cual se indicó que, aunque los usuarios del Manantial los Tepetates han empleado *“inmemorialmente”* las aguas para uso agrícola, la Unidad de Riego se constituyó el 16 de mayo de 1997; y iii) constancia emitida el 9 de julio de 1999 por el Jefe de Distrito de Desarrollo Rural de la SADER en Izúcar de Matamoros, en la que se plasma que la Unidad de Riego se constituyó como asociación de usuarios el 25 de abril de 1978, y *“que cuenta con un manantial”*.

85. Como se aprecia, no hay uniformidad en fechas relativas a la constitución de la asociación de usuarios, ni congruencia en cuanto al periodo de uso, explotación o aprovechamiento de la fuente de abastecimiento, si dichas actividades se realizaron por la generalidad de habitantes de San Nicolás Tenexcalco, el conjunto de solicitantes de la concesión, o los propios usuarios titulares del predio. Incluso, se establece que los solicitantes son los propietarios de la fuente de abastecimiento, cuando en otros documentos presentados por ellos mismos, se manifiesta que la fuente de abastecimiento se sitúa en una propiedad privada.

86. Por otra parte, esta Comisión Nacional recuerda las observaciones planteadas en su Recomendación 11/2018, en cuanto a que instituciones como la SADER (o en este caso el Juzgado de Paz en San Nicolás Tenexcalco), carecen de atribuciones para emitir certificaciones, constancias, validaciones o cualquier clase de documento, que tengan por objeto acreditar actos, derechos u obligaciones correspondientes al régimen jurídico de aguas nacionales, como también la CONAGUA para atribuir validez a esos documentos, que, en todo caso, son propios del ámbito competencial de esa autoridad del agua.¹⁶

87. Desde la perspectiva de la debida diligencia, y —cabe agregar— en el supuesto de que el Procedimiento Administrativo 1 se hubiera sustanciado debidamente bajo la vigencia del Decreto de Facilidades, es evidente que la CONAGUA debió advertir las ya señaladas inconsistencias en cuanto a que los solicitantes *“fehacientemente [...] han estado explotando, usando o aprovechando las zonas federales y los bienes públicos inherentes de las aguas nacionales”*, y por ende establecer las medidas correspondientes como prevenir a los solicitantes para aportar información adicional, subsanar deficiencias, e inclusive llevar a cabo la verificación oficiosa de lo manifestado, en el lugar de los hechos.

¹⁶ CNDH, *Recomendación 11/2018, cit.*, párrafo 84.

88. Con mayor razón, en atención a los antecedentes expuestos por la propia CONAGUA, QV1 y V2, respecto de que con anterioridad a la expedición del título no había un uso, explotación o aprovechamiento por parte los agricultores de San Nicolás Tenexcalco, ni se habían realizado las obras de captación, contención y confinamiento en el sitio.¹⁷

89. En virtud de los recorridos efectuados por personal de este Organismo Nacional, es de notar que la CONAGUA fue de nueva cuenta omisa en sus facultades de verificación, debido a que se observó el uso, explotación y aprovechamiento de las aguas nacionales del arroyo “El Borbollón”,¹⁸ sin Título de Concesión que amparara dichas actividades.

90. Por último, se observa además que acorde a los antecedentes características y disposición del predio sirviente de la concesión, existía la probabilidad de que las aguas existentes en él se consideraran parte integrante de dicha propiedad y no comprendidas en el dominio público, de acuerdo con la parte final del párrafo quinto del artículo 27 constitucional. Tal circunstancia hacía aún más imperativo que la CONAGUA analizara debidamente la solicitud de concesión y determinara lo conducente.

91. Las irregularidades observadas no sólo repercutieron en la secuela procedimental, sino que inciden sobre la fundamentación y motivación que exige el otorgamiento de la concesión en el segundo párrafo del artículo 22 de la Ley de Aguas Nacionales y el primer párrafo del 38, segundo párrafo, de su Reglamento; pues conforme al artículo 34 de ese Reglamento, se detallan los supuestos bajo los cuales resultaba factible denegar el uso, explotación y aprovechamiento de aguas nacionales y bienes inherentes.

92. Lo anterior además no sólo da cuenta de vulneraciones al derecho humano a la seguridad jurídica desde la perspectiva de la legalidad, sino de anomalías en la racionalidad que debió caracterizar a las actuaciones de la CONAGUA, aunado a la falta de certeza normativa, proporcionalidad, y debida diligencia para superar dichos obstáculos, irregularidades e inconsistencias.

93. Sobre esta base, esta Comisión Nacional concluye que, desde la presentación de la solicitud de concesión el 28 de julio de 1999, la CONAGUA debió desestimarla, ante la improcedencia del Decreto de Facilidades de 1996 y el régimen de veda establecido. Bajo la hipótesis de haberse superado dicho obstáculo, la autoridad debió haber prevenido a los

¹⁷ Evidencias 7.2, 8, 9.

¹⁸ Evidencias 9, 12 y 17.

solicitantes para satisfacer la totalidad del supracitado artículo 31 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, a fin de integrar debidamente el expediente o bien concluirlo, con mayor razón a partir de las características de la fuente de aprovechamiento solicitada y su predio sirviente.

94. Finalmente, también en el supuesto de haberse superado las mencionadas limitantes, resultaba imperativo que la CONAGUA determinara si, en efecto, la solicitud correspondía a un supuesto de aguas nacionales, a partir de las condiciones particulares del caso y previendo las salvaguardas necesarias para los afectados por dicha determinación, o alternativamente, informar a los promovente que los recursos hídricos solicitados no estaban catalogados como aguas nacionales, de acuerdo con el referido segundo párrafo del artículo 34 del mencionado Reglamento.

95. Pese a lo anterior, la CONAGUA expidió el Título de Concesión a favor de la Unidad de Riego que agrupó a los solicitantes, con vigencia del 1º de marzo de 2000 al 1º de marzo de 2010, previendo un volumen de 335,460 m³ anuales y beneficio de un total de 3,900 m², además de la ocupación de 100 m² en la propiedad sirviente de la concesión para habilitar las respectivas obras de captación.

ii. Violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica durante la vigencia de la concesión.

96. La Comisión Nacional considera que las violaciones a la seguridad jurídica suscitadas durante el Procedimiento Administrativo 1 son extensivas a la vigencia del Título de Concesión, dado que se trata de restricciones que trascienden materialmente a la esfera jurídica de QV1 y V2, al establecer —sin la debida fundamentación y motivación— un régimen de dominio público al interior del predio respecto del cual tienen la calidad de titulares, además de la ausencia de medidas de salvaguarda frente a la determinación de la CONAGUA y la omisión de esa autoridad para investigar o sancionar los actos de la Unidad de Riego.

97. Sin embargo, durante el periodo que comprendió la vigencia de la concesión, este Organismo Nacional advirtió otras vulneraciones al derecho humano a la seguridad jurídica, asociadas e interdependientes a las afectaciones ya analizadas, y que a continuación se analizan.

98. En primer lugar, que el 29 de abril de 2004, fue publicado en el DOF el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales”, de cuyo contenido se destacan los siguientes transitorios:

“[...]

NOVENO. Seguirán vigentes las concesiones [...] de conformidad con las reformas, adiciones y derogaciones que se realizan a la Ley de Aguas Nacionales mediante el presente Decreto, así como los demás actos válidos que hayan sido inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua.

DÉCIMO. Cuando "la Comisión" encuentre que son erróneos los datos consignados en los títulos de concesión [...] expedidos con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley, se le comunicará a su titular para que dentro de un plazo de sesenta días naturales manifieste lo que a su derecho convenga y proporcione los datos y documentos que le sean requeridos. "La Comisión" dictará resolución en un plazo no mayor a sesenta días, con base en la respuesta del interesado y las constancias del expediente y de proceder, ordenará la corrección del título, así como su inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua”.

99. El Artículo Noveno estableció la necesidad de adecuar las concesiones vigentes a las adiciones publicadas, entre ellas el artículo 21 BIS, fracción I, que dispuso la obligatoriedad de adjuntar, en las solicitudes de concesiones, los documentos “que acrediten la propiedad o posesión del inmueble en el que se localizará la extracción de aguas, así como los relativos a la propiedad o posesión de las superficies a beneficiar”. Supuesto que con anterioridad a esa fecha únicamente se establecía ya el mencionado artículo 31, fracción III, del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

100. El artículo décimo facultó a la CONAGUA para regularizar las concesiones vigentes que presentaran irregularidades o datos erróneos al tenor del marco jurídico respectivo, previendo un procedimiento especial para ello.

101. Las disposiciones transitorias mencionadas son relevantes al tenor del principio de debida diligencia, pues a partir de ellas la CONAGUA se encontraba posibilitada para analizar las deficiencias que conocía —o debía conocer—en el Procedimiento Administrativo 1, y, por tanto, adoptar las medidas necesarias y razonables para investigar, sancionar o cesar las violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica. Sin embargo, esa falta de diligencia no sólo conllevó la persistencia de las vulneraciones a la seguridad jurídica analizadas, sino que trascendió a la propia vigencia de título de concesión.

102. En segundo lugar, se observó que, entre 2004 y 2006, la Unidad de Riego realizó cobros a QV1 y V2 por concepto de multas, obras de captación, irrigación y contención, entre ellas, relativas al cercado de la fuente de abastecimiento de los recursos hídricos, esto es, del perímetro correspondiente a la zona federal establecida en el Título de Concesión.

103. Dichos cobros carecieron de sustento jurídico, porque QV1 y V2 no formaban parte del padrón de usuarios de la Unidad de Riego hasta entonces reconocido formalmente,¹⁹ por lo que resultaban ilegales e improcedentes impropiciamente la entrega de tales cuotas. Incluso, en contravención al Reglamento de Operación, Conservación y Administración de la Unidad de Riego,²⁰ validado por la CONAGUA al emitir el título de concesión, el cual establecía que:

[...]

Artículo 20.- Para tener derechos al riego, los usuarios de la sociedad deben estar inscritos en el padrón de usuarios correspondiente y ajustarse a lo marcado por la Ley de Aguas Nacionales.

[...]

Artículo 25.- La asociación de usuarios será la responsable de llevar a cabo las actividades de conservación y mejoramiento de las obras de la sociedad de riego, tomando en cuenta las disposiciones que para tal efecto dicta la Secretaría.

[...]

Artículo 29.- Sin excepción, todos los usuarios de la sociedad de riego están obligados a cubrir los costos de la operación, conservación y administración de la sociedad bajo una cuota que se designa con el nombre de cuota por servicio de riego”.

104. Tal consideración, además, es acorde con las condiciones generales previstas en el Título de Concesión, respecto de los artículos 28, fracción II, y 97 de la Ley de Aguas Nacionales, disposiciones que establecen que la realización de obras de infraestructura hidráulica corresponde únicamente a los usuarios, por lo que no sólo se trata de actos relativos a la esfera particular de las personas, sino infracciones a disposiciones de orden público, cuya observancia, aplicación, investigación y, en su caso, sanción, corresponden a la CONAGUA.

¹⁹ Evidencia 8.9.

²⁰ Evidencia 8.14.

105. Además de ilegales, las cuotas efectuadas resultan aún más lesivas al recaer en los titulares del predio sirviente de la fuente de abastecimiento, de quienes, como se observó, la CONAGUA omitió instrumentar medidas de protección ante el otorgamiento del Título de Concesión, pese a reconocerse explícitamente en las documentales de referencia que se trataba de un predio sujeto al régimen de pequeña propiedad.

106. Aunque en sus informes la CONAGUA caracteriza la problemática de los cobros indebidos como un *“conflicto entre particulares”*, esta Comisión Nacional reitera que las afectaciones a QV1 y V2 tienen por causa la falta de debida diligencia de esa autoridad para garantizar sus derechos como titulares del predio sirviente, lo que conlleva a una falta de observancia de la obligación general de protección por parte de esa autoridad,²¹ y en tal virtud, los cobros ilegales efectuados en el marco de una concesión para el uso, aprovechamiento y explotación de bienes de dominio público. Lo anterior, sin perjuicio de que, efectivamente, puedan suscitarse conflictos entre particulares, originados y acentuados por la intervención omisa e irregular de la CONAGUA.

107. En tercer lugar, que el 27 de junio de 2007, V2 presentó un escrito ante la CONAGUA-Puebla, a través del cual manifestó su inconformidad por la situación señalada y, en general, la explotación de aguas superficiales por parte de la Unidad de Riego, a lo que correspondió una respuesta suscrita el 13 de septiembre del mismo año por AR4.²²

108. Además de externar que el uso, explotación y aprovechamiento de los recursos hídricos estaba amparado por el referido Título de Concesión, la CONAGUA indicó a V2 que la fuente de abastecimiento de la concesión estaba incorporada al dominio público, y que, tanto la disposición de los recursos hídricos como las cuotas pertinentes, en todo caso, debían sujetarse al mencionado Reglamento de Operación, Conservación y Administración, por lo que *“debería estar contemplada como integrante de la Unidad de Riego o tener una concesión para el uso de aguas nacionales otorgada por esta Comisión Nacional del Agua”*.

109. En la citada respuesta de la CONAGUA se advierten distintas inconsistencias, por una parte, en cuanto a determinación dentro del régimen de dominio público, al no explicitarse razones sobre la naturaleza de la fuente de abastecimiento en lo previsto por el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política y la Ley de Aguas Nacionales. Únicamente,

²¹ Vid supra, párrafo 52.

²²Evidencia 7.2.

se reiteran las insuficiencias esgrimidas para el otorgamiento del Título de Concesión, en cuanto a la supuesta relación existente entre el manantial “Los Tepetates” y la Laguna de San Nicolás Tenexcalco, situados dentro del mismo predio particular y que hasta antes de la realización de las obras hidráulicas, consistían en un solo cuerpo de agua.

110. Del mismo modo, la autoridad reconoció la improcedencia de las contribuciones exigidas por la concesionaria, sin emprender acción alguna ante esa ilegalidad, siendo su obligación investigar y sancionarla, al informar que las prestaciones y aportaciones de referencia correspondían solamente a los integrantes de la Unidad de Riego, a la cual no pertenecía V2, como se deriva del padrón de usuarios registrado por la CONAGUA el 28 de julio de 1999, vigente a la fecha del oficio.

111. La petición planteada por V2 también es relevante porque, ante las omisiones de la CONAGUA para acreditar la titularidad del predio sirviente (o requerir a los solicitantes para que así lo hicieran), implicó un conocimiento fidedigno respecto del titular o titulares del inmueble en cuestión, como de las afectaciones a los derechos humanos en perjuicio de esas personas derivadas de las irregularidades en el otorgamiento de la concesión, su vigencia y posterior prórroga.

112. Una debida diligencia exigía que ante el conocimiento de las irregularidades esgrimidas por V2, y al tenor de las deficiencias en el otorgamiento del Título de Concesión, la CONAGUA ejerciera sus facultades para analizar la legalidad del uso, explotación y aprovechamiento de los recursos hídricos, además de resolver las afectaciones a los titulares del predio sirviente ajenos a la Unidad de Riego, a partir de las disposiciones pertinentes del régimen de aguas nacionales y sus concesiones, incluso lo previsto en el referido Decreto de reformas de 2004.

113. Como se indicó, las violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica suscitadas durante el trámite del Procedimiento Administrativo 1 no sólo resultan extensivas a la emisión del Título de Concesión, sino a la vigencia de dicho aprovechamiento de bienes del dominio público, pese a que la CONAGUA, conforme a sus atribuciones y el marco jurídico que la rige, debió haber tenido conocimiento de tales irregularidades, y adoptar las medidas necesarias y razonables correspondientes.

114. La actuación de la autoridad conforme a la debida diligencia y buena administración, encontraba soporte tanto en los transitorios del Decreto de 2004, como en el conocimiento (objetivo, al entenderse dicho escrito) de las inconformidades expuestas por V2, en las que

se advirtieron irregularidades en el régimen de dominio público, la titularidad del predio sirviente de la concesión, y en los cobros ilegales por parte de la Unidad de Riego.

115. Así la CONAGUA omitió emprender las medidas pertinentes para atender las violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica y, por el contrario, la falta de debida diligencia agravó el estado de restricción, propiciando afectaciones adicionales durante la vigencia del Título de Concesión.

iii. Violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica con posterioridad a la terminación de la vigencia del título de concesión (Procedimiento Administrativo 2 y Procedimiento Administrativo 3).

116. Conforme a las evidencias allegadas, se advirtió que el 3 de marzo de 2010, la Unidad de Riego solicitó ante la CONAGUA-Puebla la prórroga del Título de Concesión, por lo cual se inició el Procedimiento Administrativo 2.

117. Al respecto, el segundo párrafo del artículo 24 de la Ley de Aguas Nacionales, dispone que las solicitudes de prórroga deben presentarse entre los últimos cinco años previos al término de las concesiones y al menos seis meses antes de su vencimiento, es decir, que el mencionado recurso debió presentarse entre el 1º de marzo de 2005 y el 1º de septiembre de 2009, por lo que una vez superado dicho plazo, la CONAGUA debió considerar concluido el derecho de solicitar la prórroga, y desestimar la solicitud de prórroga.

118. Pese a dicho impedimento, en la respuesta dirigida el 16 de marzo de 2010 a los promoventes, la CONAGUA se limitó a señalar que el expediente estaba incompleto, al no acreditarse la personalidad del promovente en términos del artículo 31, fracción I, del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, y los previno para que se presentara la documentación correspondiente, dentro de los 30 días posteriores a la notificación de dicho oficio, misma que ocurrió hasta el 3 de diciembre de 2010.

119. En la respuesta de la CONAGUA se advirtieron también inconsistencias en los documentos solicitados, en particular, un padrón de usuarios del 26 de marzo de 2010 y una convocatoria para la celebración de asamblea de usuarios de la Unidad de Riego a efectuarse ese mismo día, ambos caracterizados como textos ya emitidos, aunque de manera indebida e irregular, pues la fecha de firma del oficio es del 16 de marzo del mismo año, es decir, anterior a la fecha supracitada.

120. De las constancias que obran en el Procedimiento Administrativo 2, esta Comisión Nacional observó algunas presentadas por la Unidad de Riego el 7 de abril de 2010, es decir, recibidas por la CONAGUA-Puebla con casi ocho meses de anticipación a la notificación de la prevención ya mencionada, pero sin comunicación oficial que sustente jurídicamente su recepción.

121. Entre los documentos exhibidos en abril de 2010 por la Unidad de Riego, destacan la Solicitud Única de Servicios Hídricos correspondiente a la prórroga; el croquis de localización del punto de extracción; las características de las obras a realizar; la convocatoria del 9 de marzo de 2010, sobre la asamblea a celebrarse el 26 del mismo mes; un listado de los 57 usuarios (sin firmas) que, aparentemente, integraban la asociación al 12 de enero de 2010, entre ellos QV1 y V2; y otro de los asistentes a la asamblea del 26 de marzo del mismo año, en el que si bien están contenidas 32 firmas de usuarios, no se incluyeron las de QV1 y V2.

122. Los documentos presentados el 7 de abril de 2010, no fueron objeto de valoración por parte de la CONAGUA, hecho coincidente con su recepción irregular, pues al no haberse notificado la prevención correspondiente al Procedimiento Administrativo 2, resultaba imposible que la Unidad de Riego haya estado en posibilidad de presentar la documentación en abril de 2010.

123. Aunado a las irregularidades señaladas, este Organismo Nacional hace notar que, el 8 de julio de 2010, QV1 dirigió un escrito a la CONAGUA-Puebla solicitando la cancelación del Título de Concesión, en primer lugar, por haber fenecido el término por el cual fue otorgado, y en atención a que los representantes de la Unidad de Riego habían proporcionado datos falsos en la solicitud inicial de la concesión.

124. La denuncia de QV1 implicó un elemento adicional para que la CONAGUA tuviera conocimiento objetivo sobre las afectaciones a la seguridad jurídica analizadas previamente, y, para adoptar las medidas indispensables y razonables. No obstante, además de no conducirse bajo una debida diligencia, la autoridad del agua dio respuesta a dicho escrito cinco años después a través de AR5, es decir, el 7 de septiembre de 2015, incluso ya iniciado el expediente de queja por este Organismo Nacional.

125. Una vez notificada la prevención del 16 de marzo de 2010 el 3 de diciembre de ese año, la Unidad de Riego reingresó la solicitud de prórroga ante la CONAGUA-Puebla en

enero de 2011, a la que acompañó nuevamente la documentación recibida por esa oficina el 28 de marzo y 7 de abril de 2010.

126. La Unidad de Riego adjuntó un segundo listado de sus integrantes, fechado el 12 de enero de 2010, aunque sin la totalidad de las firmas de los usuarios, ni las de QV1 y V2, por lo que se carece de certeza para determinar si los nombres faltantes de suscripción en realidad eran miembros de la asociación, o bien fueron incluidos con el propósito de argüir que eran usuarios. A pesar de lo anterior, el 3 de junio de 2011, AR4 resolvió la conclusión del Procedimiento Administrativo 2, a pesar de que no se acreditó la personalidad de la mesa directiva de la Unidad de Riego.

127. La Comisión Nacional observa que en este oficio-resolución del 3 de junio de 2011, e incluso en la prevención de marzo del año anterior, la CONAGUA hizo mención de las disposiciones sustantivas y transitorias del Decreto de 2004,²³ conforme a las cuales —se ha dicho—era procedente investigar y sancionar las violaciones al derecho humano a la seguridad jurídica y, en consecuencia, resolver la improcedencia de la prórroga al Título de Concesión, en estricto cumplimiento de la ley, adoptando las medidas necesarias para proteger, respetar y garantizar los derechos de los terceros afectados.

128. De haber resultado originalmente válida la concesión y que su prórroga hubiese sido planteada oportunamente, la CONAGUA, pese a haber referido las reformas de 2004, omitió requerir la documentación prevista en el —ya vigente— artículo 21 BIS, de ese Decreto, en particular los siguientes requisitos:

I. Los que acrediten la propiedad o posesión del inmueble en el que se localizará la extracción de aguas, así como los relativos a la propiedad o posesión de las superficies a beneficiar;

II. El documento que acredite la constitución de las servidumbres que se requieran; [y]

III. La manifestación de impacto ambiental, cuando así se requiera conforme a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente;

129. En lo anterior, se insiste en que el artículo décimo transitorio de Decreto de 2004 estableció que las concesiones debían adecuarse a las reformas, adiciones y derogaciones previstas en dicha publicación, por lo que, incluso atendiendo a la “buena fe” de los interesados y la presunción de legalidad en el Título de Concesión y los actos que derivan

²³ *Vid supra*, párrafos 98-101.

de éste, era imperativa la regularización conforme a los requisitos previstos por el texto vigente de la Ley de Aguas Nacionales.

130. Aún bajo todas las irregularidades descritas, el 25 de abril de 2014, la Unidad de Riego manifestó su intención de prorrogar la concesión, presentando una segunda solicitud de servicios, acompañada de un acta de asamblea del 26 de marzo de 2012 y la lista de asistencia correspondiente, además de un padrón de usuarios fechado el 12 de enero de 2012, (si bien se precisa en la solicitud que correspondió al 26 de marzo del mismo año), por lo que la CONAGUA inició al Procedimiento Administrativo 3.

131. Además de no satisfacerse los requisitos previstos en el artículo 21 BIS de la Ley de Aguas Nacionales e incluso otras exigencias del numeral 21, esta Comisión Nacional advirtió nuevamente inconsistencias en la documentación de la segunda solicitud de prórroga, respecto de las cuales la CONAGUA omitió emitir pronunciamientos.

132. Pese a corresponder, aparentemente, a actos celebrados el 26 de marzo de 2012, el padrón de usuarios presentado aludió a un total de 57 integrantes de la asociación, aunque presentaba únicamente las firmas de 39 (sin incluir la correspondiente a QV1 e incertidumbre en cuanto a la de V2, porque aparece una huella digital de la que se desconoce si pertenecía a esa persona), en tanto que en la lista de asistencia a la asamblea efectuada en la misma fecha, sólo firmaron 43 usuarios, sin apreciarse las correspondientes a QV1 y V2, lo que implica inconsistencias en cuanto al número de personas que acudieron a la asamblea, o si realmente se documentaron en la misma fecha.

133. Dicha situación, y en atención a los antecedentes pormenorizados por este Organismo Nacional, ameritaba una supervisión más rigurosa y exhaustiva por parte de la CONAGUA en el trámite de la prórroga, aunado a la supervisión de las acciones desarrolladas por la Unidad de Riego, como también a la investigación y sanción de las violaciones a los derechos humanos que esa autoridad conocía o de las que debía tener conocimiento.

134. Se observa que, tras haberse solicitado la prórroga desde 25 de abril de 2014, la CONAGUA omitió pronunciarse sobre la determinación correspondiente al Procedimiento Administrativo 3 por cerca de cuatro años, lapso durante el cual QV1 planteó su inconformidad sobre de la validez de la concesión y su refrendo al menos en cuatro

ocasiones.²⁴ A ello, la autoridad únicamente se limitó a dar contestación a dichos escritos, sin atender de fondo los agravios esgrimidos sin una debida diligencia, agravando de nueva cuenta el derecho a la seguridad jurídica.

135. Entre los escritos de QV1 destacan, en primer término, el de 7 abril de 2014, en el que, además de manifestar la improcedencia del Título de Concesión, por tratarse de aguas situadas enteramente dentro de un predio sujeto al régimen de propiedad privada, presentó pruebas a partir de las cuales acreditó la legítima posesión del inmueble afectado por la concesión.

136. Al respecto, mediante oficio del 28 de noviembre de 2014,²⁵ AR5 expuso que los recursos hídricos objeto de la concesión tenían el carácter de aguas nacionales por tratarse de un afluente del arroyo “El Borbollón”, previsto en una declaratoria publicada en el DOF el 17 de mayo de 1926, por lo que estaban igualmente sujetas al dominio público, acorde al párrafo quinto del artículo 27 constitucional. Lo anterior, en atención a que la topografía del terreno sugería el vertimiento de las aguas hacia el mencionado cuerpo receptor, aunque se arguyó que las obras inherentes al Título de Concesión impedían verificar la afluencia natural, siendo necesario el retiro de tal infraestructura para constatar la pertenencia del recurso hídrico al régimen de bien de dominio público.

137. En cuanto a la supuesta imposibilidad de verificar la mencionada afluencia, esta Comisión Nacional observa que dicho obstáculo fue generado por la misma autoridad, recayendo en ella la obligación de haber retirado la infraestructura necesaria, a efecto de agotar todos los procedimientos para garantizar la seguridad jurídica.

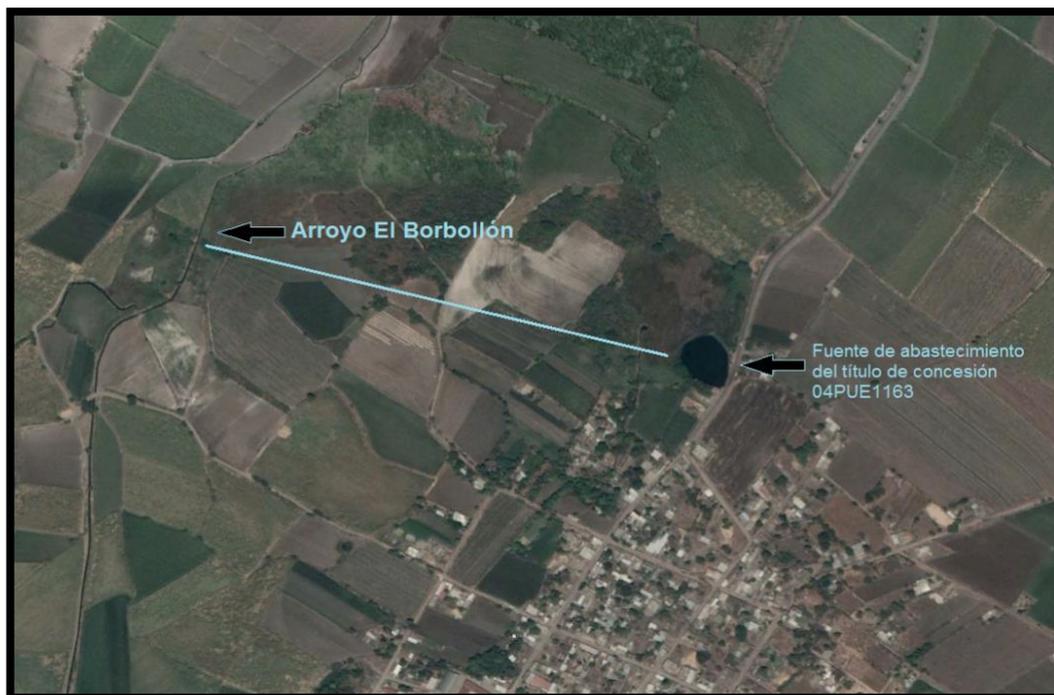
138. Se observa además que los planteamientos esgrimidos por la CONAGUA carecen de certeza jurídica por haber prescindido del dictamen técnico en el otorgamiento de la concesión, ante la supuesta aplicabilidad del Decreto de Facilidades. Por lo que considerar que las aguas materia de la concesión escurren naturalmente hacia el arroyo “El Borbollón” constituye una simple presunción sin sustento técnico, además de dar cuenta oficial de la ausencia de motivación en la caracterización de los recursos hídricos dentro del régimen de dominio público.

²⁴ De la evidencia allegada, este Organismo Nacional acreditó que, con posterioridad a la solicitud de prórroga, QV1 presentó cuatro escritos, con fecha 9 de diciembre de 2015, 3 de febrero de 2017, 15 de mayo de 2017 y 25 de agosto de 2017, a los que se suman los interpuestos ante la CONAGUA-Puebla el 8 de julio de 2010 y 7 de abril de 2014, cuyas respuestas se emitieron ya iniciado el Procedimiento Administrativo 3.

²⁵ Evidencia 7.6.

139. En lo relativo a la “Declaración de que las aguas, cauces y riberas de los manantiales Las Calderas, “El Borbollón”, el Horno y Mimixtla, en el Estado de Puebla, son de propiedad nacional”, publicada el 17 de mayo de 1926 en el DOF, este Organismo Nacional observa que, aunque dichos afloramientos, efectivamente, están sujetos al régimen de aguas nacionales, al igual que el arroyo “El Borbollón” en su carácter de cuerpo receptor, en ese documento no se previó el correspondiente al Título de Concesión, ya sea como manantial, laguna, nacimiento o cualquier otro término aplicable.

140. De la presunción en cuanto a que la fuente de abastecimiento amparada por el Título de Concesión resultaba un afluente de la vía hidrológica de referencia, no se infiere necesariamente que la declaratoria funja como un elemento suficiente para acreditar los supuestos de dominio público del artículo 27 constitucional. Con mayor razón, al tratarse de aguas comprendidas íntegramente dentro de un predio particular y sin otros afluentes descritos, ante lo cual existía la probabilidad de que los recursos hídricos no estuvieran comprendidos en el dominio público, de acuerdo con la parte final del párrafo quinto del artículo 27 constitucional, como se observa en la siguiente ilustración:



Nota: la distancia aproximada entre la fuente de abastecimiento y el arroyo “El Borbollón” es de, aproximadamente 570 metros (evidencia 9)

141. De acuerdo con el artículo 24 de la Ley de Aguas Nacionales, las razones apuntadas hacían imperativo desestimar la solicitud de prórroga por su presentación fuera de plazo, y adoptar las medidas pertinentes para cesar las afectaciones ocasionadas a los terceros agraviados por el otorgamiento del título.

142. Este Organismo Nacional destaca lo manifestado por AR5 en su oficio de 7 de septiembre de 2015, a través del cual hizo extensivo a QV1 que el Procedimiento Administrativo 2 se archivó por no integrar la información requerida, omitiendo mencionar la vigencia del Procedimiento Administrativo 3, aunado a que reiteró las consideraciones expuestas en su oficio de 28 noviembre de 2014.

143. La Comisión Nacional advierte también sobre la respuesta de AR6 el 21 de abril de 2017,²⁶ correspondiente a un escrito en el que QV1 solicitó se le informara si posteriormente al 7 de septiembre de 2015 había sido otorgada la prórroga, además de requerir el uso, explotación y aprovechamiento del cuerpo de agua en comento. En su respuesta, la autoridad refirió la inexistencia de registros relativos al Título de Concesión, aunque reveló que la Unidad de Riego solicitó la prórroga de la concesión de mérito y que ésta se encontraba en proceso de dictaminación, omitiendo comunicar que la solicitud se ingresó desde abril de 2014.

144. En relación a la solicitud de concesión de QV1, la CONAGUA apuntó la imposibilidad de aprobarla, con fundamento en el *“Decreto por el que se modifican los diversos por los que se constituyen reservas de aguas nacionales y se establece una veda en la Región Hidrológica número 18 Balsas”*, publicado el 22 de marzo de 2011 en el DOF, mismo que modificó las previsiones del *“Acuerdo que declara la veda por tiempo indefinido, para el otorgamiento de concesiones del Río Balsas y de todos sus afluentes y subafluentes que constituyen su cuenca tributaria”*, publicado el 2 de febrero de 1966.

145. El Acuerdo de Veda de 1966 implicó una limitante para el otorgamiento del Título de Concesión, en atención al fenecimiento de los plazos previstos en el Decreto de Facilidades, sin dejar de considerar las deficiencias e irregularidades para acreditar que la concesión recaía sobre aguas nacionales. Sobre esta misma consideración, luego de archivar el Procedimiento Administrativo 2, el 3 de junio de 2011, no sólo resultaba

²⁶ Evidencia 13.2.

extemporánea la solicitud de prórroga ingresada en abril de 2014, sino improcedente al tenor del Decreto de Veda del 22 de marzo de 2011.

146. Se concluye que, de acuerdo con el artículo 34 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, y al tenor de las diversas irregularidades descritas, había razón suficiente para desechar de plano la solicitud de prórroga; además, el plazo de 60 días hábiles para que la autoridad diera respuesta a lo solicitado, previsto en el numeral 22 de la Ley de Aguas Nacionales, había transcurrido en exceso, incumpliendo una vez más con la legislación aplicable.

147. Ante la extemporaneidad como la señalada, es oportuno destacar lo previsto por el segundo párrafo del artículo 35 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, en el que se decreta que, si en los 20 días posteriores a la solicitud, la CONAGUA no solicita prevención alguna “*se considerará integrado el expediente*”, sin que ello implique validar las irregularidades o errores en la información presentada por los solicitantes o los requisitos no satisfechos por ellos. Mucho menos autoriza la inaplicación de las disposiciones del orden jurídico o las deficiencias administrativas motivadas en una indebida de diligencia, aún en atención a principios como los de la buena fe del solicitante o de presunción de legalidad.

148. Inconforme ante la falta de respuesta a la solicitud de prórroga presentada en abril de 2014, el representante de la Unidad de Riego, promovió juicio de amparo indirecto, mismo que se radicó el 5 de junio de 2017 ante un Juzgado de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla.

149. Una vez radicado dicho juicio de amparo, el 8 de agosto de 2017 la CONAGUA-Puebla dirigió otra respuesta a QV1,²⁷ relativa al escrito presentado el 15 de mayo de 2017, por el que se solicitó no otorgar la prórroga, en tanto no se determinara que el objeto del título no correspondía a un supuesto de aguas nacionales.

150. En esta última comunicación, AR7 reiteró las consideraciones sobre la supuesta previsión de los recursos hídricos dentro del régimen de dominio público, informando, además, que se solicitó el apoyo de la Subdirección Técnica de la CONAGUA, con el objeto emitir una respuesta sustentada y definitiva sobre la caracterización en el estatus de aguas

²⁷ Evidencia 15.1.

nacionales, por lo que se indicó que el Procedimiento Administrativo 3 se encontraba pendiente de atención.

151. El 18 de agosto de 2017 el referido Juzgado de Distrito otorgó el amparo a la Unidad de Riego, por lo que ordenó a la CONAGUA-Puebla dar respuesta inmediata a la solicitud del 25 de abril de 2014, aunque advirtiendo que la atención a la petición planteada *“no implica que deba ser favorable a las pretensiones de la quejosa”*. A ello, se tuvo conocimiento que el 28 de agosto de ese mismo año se interpuso un recurso de revisión que se desestimó, por lo que el 15 de febrero de 2018 se confirmó la resolución impugnada y el 23 del mismo mes fue requerido su cumplimiento a la CONAGUA-Puebla.

152. La totalidad de irregularidades suscitadas durante el transcurso del Procedimiento Administrativo 1, la vigencia del Título de Concesión respectivo, la falta de oportunidad en la tramitación del Procedimiento Administrativo 2 y las deficiencias en las documentales allegadas en este expediente, el Decreto de Veda de 2011, junto con los errores, inconsistencias e irregularidades, constituían pruebas indubitables conforme a las que, bajo una debida diligencia, resultaba improcedente la solicitud de prórroga segunda en el marco del Procedimiento Administrativo 3.

153. Los escritos de QV1 y V2 presentados durante la vigencia del Título de Concesión y con posterioridad a su terminación, de cuya simple lectura la CONAGUA debió advertir las irregularidades atribuibles a esa misma autoridad y a la Unidad de Riego, así como atender las afectaciones a los derechos de QV1 y V2. Finalmente, las solicitudes de información dirigidas por este Organismo Nacional posibilitaban una vez más que, bajo un actuar diligente, la CONAGUA atendiera los actos, omisiones y hechos constitutivos de violaciones a los derechos humanos.

154. Pese a lo anterior, el 1º de marzo de 2018, AR7 autorizó la prórroga del Título de Concesión, a favor de la Unidad de Riego, y con vigencia retroactiva del 1º de marzo de 2010 al 29 de febrero de 2020.

155. Lejos de atenderse las omisiones, errores e irregularidades descritas, AR7 autorizó la prórroga referida sin ningún sustento jurídico, pese a que, en la sentencia del juicio de amparo indirecto, únicamente se ordenó atender la petición presentada en 2014 de la Unidad de Riego, sin que ello implicara emitir una respuesta favorable a los solicitantes.

156. Aunque la CONAGUA informó a QV1 sobre el mencionado juicio de amparo, resultaba improcedente su participación como tercera interesada al tratarse de un asunto motivado en el derecho de petición, ello en apego a los criterios del Poder Judicial de la Federación, el cual ha señalado que, cuando se reclaman violaciones al derecho humano de petición, no existe motivo para considerar que personas distintas al quejoso puedan estén interesadas en que continúe la omisión de la autoridad de dar la respuesta correspondiente.²⁸ Lo anterior, con independencia de criterios más recientes, que estiman la existencia de terceros interesados si los actos reclamados derivan de un procedimiento seguido en forma de juicio, siempre y cuando hayan sido reconocidos en tales secuelas como contrapartes del quejoso;²⁹ calidad que, como se ha acreditado, en modo alguno fue reconocida por la CONAGUA a QV1, ni estableció mecanismos de protección al predio sirviente de la concesión, con independencia de sus titulares.

157. Asimismo, se advierte que la respuesta a la solicitud de prórroga, y sus efectos legales correspondientes, debieron conformarse a la presentada por la Unidad de Riego el 25 de abril de 2014, por ser la negativa a su atención el acto de autoridad reclamado, sin existir cualquier otra prórroga planteada dentro de la oportunidad prevista en el segundo párrafo del artículo 24 de la Ley de Aguas Nacionales. Por lo tanto, carece de sustento que la vigencia de la prórroga se haya retrotraído a partir del 1º de marzo de 2010, puesto que la solicitud planteada en 2014 resultaba extemporánea e improcedente.

158. Los efectos retroactivos mencionados, es preciso señalar que éstos carecen de fundamento jurídico y resultan un agravio al principio constitucional de no retroactividad, debido a que es un hecho irregular en términos del artículo 3 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

159. Finalmente, este Organismo Nacional advirtió que, una vez vencido el Título de Concesión, asumiendo la validez del mismo y a pesar de no haberse promovido en tiempo la solicitud de prórroga, la Unidad de Riego persistió en el uso, explotación y aprovechamiento de la fuente de abastecimiento, en contravención a lo dispuesto por el

²⁸ Tesis común: *“Tercero perjudicado. Es inexistente cuando se reclama violación al derecho de petición consagrado en el artículo 8º constitucional”*; Semanario Judicial de la Federación, septiembre de 2007, registro 171277.

²⁹ Tesis jurisprudencial: *“Tercero perjudicado. Cuando se reclamen violaciones al derecho de petición o a los principios de plenitud y expeditez en la administración de justicia, existe si el acto reclamado deriva de un juicio o procedimiento seguido en forma de juicio”*; Semanario Judicial de la Federación, enero de 2011, registro 162965.

artículo 119, fracción VIII, de la Ley de Aguas Nacionales y 149 de la Ley General de Bienes Nacionales. Lo anterior, sin que la CONAGUA haya adoptado medida alguna sobre el particular, ni sobre la captación de recursos hídricos provenientes directamente del Arroyo “El Borbollón”, nunca sujetos al Título de Concesión.

160. La totalidad de irregularidades que se enunciaron constituyen graves afectaciones a la seguridad jurídica en perjuicio de QV1, sus hermanos V3, V4 y su tía V2, porque la propia CONAGUA omitió cesar, prevenir e investigar dichas afectaciones. Por el contrario, acentuando la lesividad de tales agravios o, en su caso, propiciando otras violaciones a los derechos humanos, entre ellas las catalogadas como “conflictos entre particulares”, motivados en la inacción de la autoridad.

161. Este Organismo Nacional reitera que, con la finalidad de identificar los requisitos que toda autoridad debe cumplir para respetar, proteger y garantizar el derecho humano a la seguridad jurídica, el alcance de tales afectaciones puede considerarse bajo la perspectiva de los elementos y requisitos que establece el supracitado artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para la validez de los referidos actos administrativos.³⁰

162. Sobre esta base, desde que inició el Procedimiento Administrativo 1 hubo anomalías, a partir de las cuales la autoridad, pudo considerar la nulidad de los actos y procedimientos en cuestión, bajo la perspectiva de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que por sus alcances repercuten en la secuela procedimental de la solicitud de concesión, cuyos vicios repercuten también en la propia expedición del título, su vigencia y las prórrogas, en conexión con las irregularidades de esas fases, complementarias y de los vicios inicialmente detectados.

163. Este contexto de ilegalidad da cuenta de una falta de respeto, por parte de la CONAGUA, de los mencionados principios de la buena administración, ante la omisión de adoptar medidas necesarias y razonables respecto de las referidas irregularidades. Afectaciones que revisten de especial importancia al suscitarse en el contexto de vulnerabilidad de QV1, V2, V3 y V4.³¹

³⁰ CNDH, *Recomendación 11/2018*, párrafos 94-98.

³¹ *Vid supra*, párrafo 59.

D. Derecho humano de acceso a la justicia en sede administrativa.

164. Las irregularidades administrativas suscitadas en el otorgamiento, vigencia y prórroga irregulares del Título de Concesión se caracterizan también como violaciones al derecho humano de acceso a la justicia, como resultado de las deficiencias procedimentales observadas y la falta de medidas para garantizar los derechos de QV1, V2, V3 y V4, especialmente en el contexto de afectación en el que se insertan.

165. En el orden jurídico nacional, el derecho humano de acceso a la justicia está reconocido en el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política, y múltiples instrumentos internacionales, como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en sus artículos 8 y 25, 3, 8 y 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, y I y XVIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

166. El derecho humano en cuestión se refiere a la prerrogativa de las personas para acudir y promover ante las instituciones del Estado competentes, la protección a través de procesos que le permitan obtener una decisión en la que se resuelvan efectivamente sus pretensiones o los derechos que estime le fueron violentados. Así, hay tres modalidades de acceso a la justicia, en principio a través de actos jurisdiccionales de procuración, y de actos y procedimientos administrativos emitidos por las autoridades.

167. La Comisión Nacional ha reiterado que, bajo cualquiera de las modalidades mencionadas, el derecho de acceso a la justicia no sólo se agota en el planteamiento, trámite y resolución de los procesos o procedimientos que dicha prerrogativa involucre,³² sino que abarca la satisfacción de elementos como el debido proceso, la ejecución de las diligencias procedentes, el respeto a los derechos de las partes involucradas, exhaustividad, sustanciación expedita, debida diligencia, entre otros factores que resulten indispensables para brindar una tutela efectiva, por lo que no se trata de una enumeración limitativa, sino que incluso pueden considerarse los mencionados principios de la buena administración, de la referida “Carta Iberoamericana”.

168. Uno de los aspectos que dotan de efectividad al acceso a la justicia, es la debida diligencia que deben observar los órganos del Estado en los procedimientos en los que son

³² CNDH, *Recomendaciones 64/2016* de 16 de diciembre de 2016; *67/2016* de 28 de diciembre de 2016; *Recomendación 13/2017* de 30 de marzo de 2017; y *37/2017* de 8 de septiembre de 2017.

competentes;³³ en la integración adecuada de los respectivos expedientes, en allegarse de elementos suficientes, y, por supuesto, en garantizar los derechos de las partes involucradas, por lo que la omisión o insuficiencia en la observancia de dichos parámetros, configura violaciones al derecho humano de acceso a la justicia.

169. En el presente caso, este Organismo Nacional ha detectado distintas incidencias que actualizan violaciones al derecho humano de acceso a la justicia en la modalidad administrativa, interdependientes a las vulneraciones a la seguridad jurídica que se analizaron en el apartado anterior.

170. Respecto del Procedimiento Administrativo 1, la expedición del Título de Concesión implica un acto privativo a la esfera jurídica de QV1 y V2, y desde la admisión de la solicitud de concesión se observaron afectaciones al acceso a la justicia, atribuibles a una falta de debida diligencia por parte de la CONAGUA, al iniciar a un procedimiento con efectos privativos, notoriamente improcedente.

171. El hecho de que la CONAGUA omitiera requerir a los promoventes para acreditar la titularidad del predio sirviente de la concesión, constituía, por sí sola, una causal suficiente para concluir y archivar el procedimiento (como sí se determinó en el Procedimiento Administrativo 2) incluso aunque el otorgamiento del Título de Concesión hubiera estado correctamente amparado en el Decreto de Facilidades o, alternativamente, que no existiera la veda imperante desde 1966.

172. Igualmente, se reputan como violaciones al derecho de acceso a la justicia la ausencia de un dictamen y/o inspección física para determinar si, en efecto, la fuente de abastecimiento estaba prevista dentro de los supuestos de dominio público, cuestión indispensable para el otorgamiento de cualquier concesión del rubro. Sin embargo, la CONAGUA pretendió justificar su omisión bajo el supuesto amparo en el Decreto de Facilidades, cuyas disposiciones (aun de resultar aplicables al Procedimiento Administrativo 1) tampoco se observaron por la autoridad, al no elucidar que, el Artículo Primero del Decreto publicado el 11 de octubre de 1996, prevía como requisito que los interesados fehacientemente hayan explotado, usado o aprovechado las zonas federales y los bienes públicos inherentes de las aguas nacionales.

³³ CNDH, *Recomendación 37/2017, cit.*, párrafos 113 y 114.

173. Estas irregularidades dan cuenta de una falta de observancia de los elementos sustanciales del acceso a la justicia, además de constituir faltas notorias en la secuela procedimental, cuya repercusión es decisiva para la existencia de un acto privativo en perjuicio de QV1 y V2. No obstante, a pesar de tener conocimiento de las mismas (o la obligación de conocerlas en atención a sus atribuciones) la CONAGUA procedió a emitir el Título de Concesión, bajo una notoria falta de debida diligencia.

174. En todo caso, una vez emitida la concesión, la autoridad del agua estuvo en posibilidad de adoptar medidas idóneas y razonables para investigar, sancionar y reparar las afectaciones observadas, conforme a las normas y procedimientos que establecían los transitorios del *Decreto de reformas*, revisión que también omitió llevar a cabo.

175. La falta de atención a las inconformidades planteadas por V2 en junio de 2007 constituye otro caso de vulneración al acceso a la justicia, pues, en su escrito denunciaba distintas anomalías, como la existencia de cobros ilegales por parte de la Unidad de Riego, así como las derivadas de la tramitación, expedición y vigencia de la concesión en perjuicio de los titulares del predio sirviente.

176. Ante ello, la CONAGUA se limitó a dar respuesta formal al escrito, en términos del derecho de petición (incluso bajo consideraciones ajenas a las esgrimidas para emitir el Título de Concesión), sin adoptar en el fondo las medidas apropiadas y razonables para investigar, sancionar o reparar los ilícitos denunciados por V2. Dicha omisión tuvo por consecuencia la persistencia de las violaciones a los derechos humanos, y otras afectaciones motivadas en la falta de respeto, protección y garantía.

177. Las mismas consideraciones son extensivas a las solicitudes de prórroga, improcedentes por extemporáneas, conforme al artículo 24 de la Ley de Aguas Nacionales, obstáculos respecto de los cuales la CONAGUA nunca emitió pronunciamiento alguno.

178. En el supuesto de que el Procedimiento Administrativo 2 y el Procedimiento Administrativo 3, se hubieran tramitado a más tardar el 1º de septiembre de 2009, persistía la necesidad de que la autoridad, conforme a una debida diligencia, procediera a analizar las anomalías detectadas en el otorgamiento y vigencia del Título de Concesión, de las que debía tener conocimiento conforme al propio marco que rige a la CONAGUA, aunado a las irregularidades que, de hecho, conocía a partir de los escritos presentados por QV1 y V2 (a la par de las respuestas otorgadas a dichos recursos), y aunado al trámite del expediente de queja ante este Organismo Nacional. No obstante, de nueva cuenta se omitió adoptar

las medidas pertinentes para esclarecer la invalidez o validez de la concesión, en este último caso, estableciendo mecanismos para respetar, proteger y garantizar los derechos de QV1 y V2.

179. Por el contrario, para la resolución del Procedimiento Administrativo 3, la CONAGUA se apoyó únicamente en la resolución del Juzgado de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativa y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Puebla, que como, se dijo no ordenó el otorgamiento de la prórroga, sino atender la solicitud planteada por la Unidad de Riego. El 25 de abril de 2014, y sin que implicara la satisfacción de las pretensiones de prórroga; omitiendo (además de lo ya señalado) incluso lo manifestado por la propia autoridad, en cuanto a la necesidad de que la Subdirección Técnica de la CONAGUA emitiera una respuesta sustentada y definitiva sobre la caracterización en el estatus de aguas nacionales.³⁴

180. Se reitera que, aunque la CONAGUA informó a QV1 sobre el juicio de amparo, al tratarse de un asunto motivado en el derecho de petición resultaba irrelevante la participación de QV1 como tercera interesada, dado que, a partir de la falta de debida diligencia por parte de la CONAGUA, no existían elementos conforme a los cuales pudiera reconocerse el carácter de contrapartes de la Unidad de Riego, en atención a las deficiencias e irregularidades que se atribuyen a la autoridad en distintos momentos, lo que conlleva a restricciones en el ejercicio del derecho humano de acceso a la justicia motivado en la actuación de la autoridad administrativa en cuestión.³⁵

181. Finalmente, esta Comisión Nacional destaca la falta de sustento normativo en el otorgamiento de la prórroga con efectos retroactivos al 1º de marzo de 2010, pues el planteamiento del Procedimiento Administrativo 3 data del 25 de abril de 2014, además la omisión de emprender acciones para investigar o sancionar el uso, explotación y aprovechamiento de la fuente de abastecimiento una vez vencida la concesión. Ambas cuestiones son calificadas también como violaciones al derecho humano de acceso a la justicia, al evidenciar un trato discriminatorio frente a los distintos obstáculos impuestos a QV1 y V2 en la tutela efectiva de sus derechos.

182. En su conjunto, las incidencias analizadas, además de considerarse violaciones a la seguridad jurídica, exponen restricciones a la prerrogativa de QV1 y V2 de promover la

³⁴ Evidencia 15.1.

³⁵ *Vid supra*, párrafo 156.

protección y garantía de sus derechos ante la CONAGUA, y en tal virtud se consideran afectaciones al acceso a la justicia, motivadas además en la inobservancia de elementos como la debida diligencia, el respeto a los derechos de las partes involucradas, igualdad de trato la ejecución de las diligencias procedentes e integración adecuada de los procedimientos administrativos.

E. Derecho humano a la propiedad.

183. Además de tratarse de violaciones a la seguridad jurídica y el acceso a la justicia en sede administrativa, la Comisión Nacional observa que los actos y procedimientos relativos al otorgamiento, vigencia y prórroga irregulares del Título de Concesión derivan en restricciones al goce y ejercicio el derecho humano de propiedad, de los titulares del predio sirviente.

184. Como lo asumió este Organismo Nacional en otras recomendaciones,³⁶ el derecho humano a la propiedad está reconocido en los artículos 27 de la Constitución Política, 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en los que se establece el derecho de toda persona a usar, gozar, disfrutar y disponer de sus bienes.

185. La CrIDH ha sustentado que el derecho humano de propiedad no es absoluto, sino que puede ser objeto de restricciones o limitaciones, siempre y cuando se realicen por la vía legal adecuada y de conformidad con los parámetros establecidos en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En tal virtud, *“para que la privación de los bienes de una persona sea compatible con el derecho a la propiedad consagrado en la Convención, debe fundarse en razones de utilidad pública o de interés social, sujetarse al pago de una justa indemnización, limitarse a los casos y practicarse según las formas establecidas por la ley”*.³⁷

186. Este Organismo Nacional advierte que la consideración de ciertos bienes, entre ellos las aguas nacionales, como del dominio público es una de las excepciones a las que se refiere la CrIDH, al tratarse de una restricción legítima que satisface los criterios de

³⁶ CNDH, *Recomendaciones 11/2018, cit.*, párrafo 101 y *62/2018, cit.*, párrafo 938.

³⁷ CrIDH, *“Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú”*, Sentencia de 6 de febrero de 2001 (Reparaciones y Costas), párrafo 128.

legalidad, finalidad, al igual que necesaria y proporcional,³⁸ conforme al artículo 27 de la Constitución Política.

187. Sin embargo, la determinación de un bien o bienes específicos dentro de la categoría del dominio público no sólo precisa de enunciar el fundamento legítimo aplicable, sino que haya una adecuada motivación, es decir “*comprobar, más allá de la apariencia*”,³⁹ con mayor razón ante casos de actos privativos que impliquen una sustracción del dominio privado.

188. La disposición de los recursos hídricos solicitados dentro del predio al igual que la inexistencia de concesiones anteriores en el sitio,⁴⁰ exigían que la CONAGUA llevara a cabo un análisis exhaustivo para determinar que los recursos hídricos solicitados en efecto estuvieran comprendidos en los supuestos del artículo 27 en su párrafo quinto constitucional. Particularmente, ante la posibilidad de que no estuvieran comprendidos en el dominio público, conforme a la parte final del párrafo señalado.

189. Por el contrario, la autoridad omitió en su totalidad motivar la pertenencia de los recursos hídricos en alguna de las hipótesis, sin emitir consideración alguna en las documentales que integraron el Procedimiento Administrativo 1 o llevar a cabo una verificación física, justificando dicha irregularidad en las disposiciones del Decreto de Facilidades, que —como se ha dicho— se trató de un documento inaplicable a dicho procedimiento y, aun en caso de serlo, tampoco dispensó la necesidad de verificar la pertenencia al régimen de dominio público (de hecho, debió existir una acreditación “fehaciente”).

190. Con posterioridad a la expedición del Título de Concesión, la CONAGUA esgrimió distintos razonamientos para justificar que los recursos hídricos eran del dominio público, como la cercanía del arroyo “El Borbollón” y la supuesta afluencia que sugería la topografía del terreno (aunque también se expuso que las obras inherentes al Título de Concesión impedían verificarlo), era necesario el retiro de la infraestructura.

191. Esta Comisión Nacional advierte que las consideraciones de la autoridad del agua no se desplegaron en el Procedimiento Administrativo 1 y en el Procedimiento Administrativo

³⁸ CNDH, *Recomendaciones 23/2017* de 31 de mayo de 2017, párrafo 206, y *62/2018, cit.*, párrafos 699-702.

³⁹ CrIDH, “*Caso Ivcher Bronstein Vs. Perú*”, *cit.* párrafo 124.

⁴⁰ Evidencia 8.

3, sino que únicamente fueron aportadas a los afectados por la concesión (para justificar la improcedencia de sus inconformidades), y únicamente refieren una “aparente” caracterización dentro del dominio público, sin comprobación técnica, pues aún en agosto de 2017 AR7⁴¹ refirió la necesidad de una opinión sustentada y definitiva sobre la caracterización en el estatus de aguas nacionales.

192. Bajo la hipótesis de que efectivamente se hubiera acreditado la pertenencia de los recursos hídricos al dominio público, esta Comisión Nacional observa que la autoridad omitió establecer medidas para salvaguardar los intereses jurídicos de los titulares del predio ante la ocupación de sectores de ese inmueble, entre ellas, el establecimiento de servidumbres, y garantías jurídicas para prevenir conflictos entre las partes, irregularidad que constituye igualmente una violación al derecho humano de propiedad.

193. Las afectaciones anteriormente señaladas repercutieron en la esfera jurídica de QV1 y V2 desde el momento en que la CONAGUA omitió prevenir a los solicitantes de la concesión para que acreditaran en quién recaía la titularidad del inmueble, predio que ellos mismos y la autoridad calificaron como propiedad privada, requisito que nunca se satisfizo ni cuya observancia fue requerida por la autoridad, ante lo cual (entre otras razones de improcedencia) debió desestimarse el Procedimiento Administrativo 1, o en caso de acreditarse, notificar a los interesados para que manifestaran lo que a sus derechos convenía.

194. Dicha irregularidad, que la CONAGUA conocía o debía conocer al tratarse de un requisito originalmente previsto por el artículo 31 fracción III, del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, en modo alguno fue considerado para subsanarse, ni a partir de los transitorios del Decreto de reformas a la Ley de Aguas Nacionales publicado de 2004 (que estableció el artículo 21 BIS, fracción I), ni con motivo de los escritos presentados por QV1 y V2, en cuyas respuestas —cabe añadir— en modo alguno desconoció sus calidades de titulares del predio sirviente.

195. Esta Comisión Nacional destaca que la calidad de QV1 (al igual que V3 y V4, sus hermanos sujetos por un contrato general de mandato en los actos relativos al albaceazgo) y V2 como titulares del predio se sustenta en la legítima posesión de dicho inmueble, en

⁴¹ Evidencia 15.1.

tanto albaceas consecutivas de una sucesión intestamentaria que, entre otros, abarca al terreno afectado por la concesión,⁴² y como familiares.

196. En su jurisprudencia, el Poder Judicial de la Federación ha reconocido que el albacea tiene la obligación de representar a la sucesión en todos los juicios o procedimientos que hubieren de promoverse en su nombre o contra dicho patrimonio, por lo que se dispone de un justo título respecto de los bienes a su encargo, de los cuales es legítimo poseedor.⁴³ De igual manera, la Ley de Aguas Nacionales, prevé a los propietarios de inmuebles en los Títulos de Concesión (ya sea donde se extraigan las aguas nacionales o se beneficien por ellas), y a los legítimos poseedores.

197. La calidad de poseedoras legítimas de QV1 y V2 en tanto albaceas de una sucesión intestamentaria, además de V3 y V4 como familiares y mandatarios de las primeras personas, la CONAGUA no debió desconocer ni su interés jurídico, ni tampoco negar las violaciones a su derecho humano a la propiedad, al haber privaciones y menoscabos irregulares o indebidas en sus posesiones, pues en cualquier caso se trata de restricciones patrimoniales, derivadas del impedimento para ejercer los derechos correspondientes,⁴⁴ limitaciones que, incluso, tienen repercusión al imposibilitar que sean reconocidos como terceros interesados en procedimientos administrativos o juicios relativos a la concesión.⁴⁵

198. Adicionalmente, las restricciones derivadas de la ocupación indebida o irregular del predio afecto al Título de Concesión, se adviertan en vulneraciones a la libre posesión de dicho inmueble y, en suma, una merma patrimonial atribuible a la autoridad por inobservancia a sus obligaciones de respeto, protección y garantía. Así, las restricciones al derecho de propiedad resultan de especial gravedad a la luz del contexto de vulnerabilidad de las personas, tratándose en su totalidad de personas mayores del ámbito rural, en condiciones precarias de salud y de escasos recursos.

⁴² Evidencia 13.1.

⁴³ Tesis de jurisprudencia penal: *“Daño en propiedad ajena. Procedencia de la querrela presentada por el poseedor de la cosa con justo título, en tratándose de ese delito”*, Semanario Judicial de la Federación, mayo de 1999, registro 194074; tesis civil: *“Bienes hereditarios en la sucesión legítima. Entrega de la posesión material de los mismos al ejecutor universal”*, Semanario Judicial de la Federación, octubre de 2000, registro 191015; y tesis civil: *“Albacea de la sucesión testamentaria. Tiene interés jurídico para reclamar en amparo las leyes que estime causan agravio a la sucesión”*, Semanario Judicial de la Federación, junio de 2001, registro 189527.

⁴⁴ CNDH, *Recomendación 11/2018*, cit., párrafo 106.

⁴⁵ *Vid supra*, párrafos 156 y 180.

V. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL.

199. El artículo 1º de la Constitución Política y los tratados internacionales establecen una serie de principios y obligaciones generales en materia de derechos humanos.⁴⁶ Cuando el Estado omite el cumplimiento de esos deberes, faltando a la misión que le ha sido encomendada, en agravio de quienes integran su sociedad, es ineludible que se actualiza una responsabilidad de las instituciones que le conforman, independientemente de la que corresponda a las personas servidoras públicas involucrados, en los planos penal y administrativo.⁴⁷

200. Las afectaciones persistentes y continuas a los derechos humanos analizados, motivadas en una falta de debida diligencia, no sólo correspondiente a las personas servidoras públicas, sino al órgano en el que desempeñan sus funciones —en este caso, la CONAGUA— constituye un supuesto de responsabilidad institucional atribuible a dicho organismo, cuya actuación infringe las disposiciones previstas por el régimen jurídico de las aguas nacionales y su administración.⁴⁸

201. En la presente Recomendación, la CONAGUA incurre en responsabilidad institucional, adicionalmente a la atribuible a las personas servidoras públicas involucradas en las omisiones e irregularidades señaladas, al no prevenir, investigar, sancionar y reparar la persistente y continua afectación a los derechos humanos de QV1, V2, V3 y V4, con motivo del otorgamiento, vigencia y prórroga irregulares del Título de Concesión. Con mayor razón, al tratarse de violaciones a los derechos humanos en personas ubicadas en un contexto de especial vulnerabilidad, tratándose de personas mayores, del ámbito rural, en condiciones precarias de salud y escasos recursos.

202. Desde el momento de la solicitud de concesión, el 28 de julio de 1999, durante la tramitación del Procedimiento Administrativo 1 y en la resolución correspondiente, la autoridad tuvo o debió haber tenido conocimiento, conforme al marco jurídico que rige su actuación, de las irregularidades y anomalías suscitadas, sin adoptar en modo alguno las medidas necesarias y razonables encaminadas a atender las violaciones a los derechos humanos. Dicha actuación contraria a derecho, observó este Organismo Nacional, se hizo

⁴⁶ *Vid supra*, párrafo 52.

⁴⁷ CNDH, *Recomendaciones 2/2017* de 31 de enero de 2017, párrafo 451; *3/2018* de 27 de febrero de 2018, párrafo 187.

⁴⁸ CNDH, *Recomendaciones 10/2017*, *cit*, párrafo 264; *67/2017* de 5 de diciembre de 2017, párrafo 209; *3/2018*, *cit*, párrafos 184-190; y *17/2018* de 15 de junio de 2018, párrafos 108-110.

extensiva a la vigencia del título y una vez fenecido el mismo, dentro de las solicitudes de prórroga identificadas como Procedimiento Administrativo 1, 2 y Procedimiento Administrativo 3. Concomitantemente, durante esa secuela se suscitaron afectaciones interdependientes a las violaciones a los derechos humanos que se detectaron, u otras que acentuaron las vulneraciones existentes.

VI. RESPONSABILIDAD.

203. En conexión con la responsabilidad institucional que corresponde a esa autoridad, este Organismo Nacional destaca la necesidad de que la CONAGUA lleve a cabo las investigaciones encaminadas a determinar, conforme a lo expuesto en la presente Recomendación, las acciones u omisiones atribuibles a las personas servidoras públicas de dichas instancias, por el incumplimiento a las obligaciones previstas en el artículo 1º, párrafos primero, segundo y tercero Constitucional, y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

204. Como se ha acreditado en la presente Recomendación, AR1, AR2, AR3, AR4 y AR5 incurrieron en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, al no haber actuado con una debida diligencia, contraviniendo las responsabilidades previstas en los artículos 7 y 8, fracciones I, VI y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente al momento de los hechos, a fin de cumplir con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

205. Sobre el Procedimiento Administrativo 3, en especial las actuaciones posteriores al 18 de julio de 2016, el otorgamiento de la prórroga, y la omisión de los estudios técnicos que debieron hacerse, resultan aplicables para AR6 y AR7 las disposiciones relativas de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, concretamente el artículo 7, mismo que reitera como principios rectores del servicio público la disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia.

206. Se destaca también que, durante la vigencia del Título de Concesión y su posterior terminación, la CONAGUA tuvo conocimiento de diversos hechos atribuibles a la Unidad de Riego que pueden encuadrarse en el supuesto del artículo 119 de la Ley de Aguas Nacionales, entre ellos los relativos a la explotación, uso y aprovechamiento de recursos hídricos sin el título respectivo, además del incumplimiento de las obligaciones consignadas en la concesión. De lo anterior, existía la necesidad de que la autoridad investigara y

sancionara las probables conductas ilícitas, ante cuya omisión se incumplió con las obligaciones estipuladas en la Ley de Aguas Nacionales, Ley General de Bienes Nacionales, Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y Ley General de Responsabilidades Administrativas.

207. Por otra parte, este Organismo Nacional advierte sobre las disposiciones del Código Penal Federal, en cuanto a que las acciones y omisiones de las personas servidoras públicas de la CONAGUA podrían, en su caso, actualizar alguna de las hipótesis de los delitos que prevé.

208. Para que se investigue y, en su caso, se sancione a los responsables de violaciones a derechos humanos se deberá aportar la Recomendación como uno de los documentos base de las acciones penales o quejas administrativas que se tramiten. De igual manera, se deberá anexar al expediente personal de las personas servidoras públicas determinadas como responsables de violaciones a derechos humanos, aun cuando la responsabilidad correspondiente haya prescrito, copia de la determinación que emitan los respectivos órganos de control y vigilancia, así como de la presente Recomendación.

209. Esta Comisión Nacional observa la importancia que las investigaciones iniciadas con motivo de los hechos denunciados se lleven a cabo con la debida diligencia, completa, imparcial, efectiva y pronta de los hechos, con el objeto de establecer la responsabilidad de AR1, AR2, AR3, AR4, AR5, AR6 y AR7, y aplicarles efectivamente las sanciones penales y administrativas que la ley prevé.

210. En virtud de lo anterior, y con fundamento en los artículos 1º, párrafo tercero, y 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6 fracción III, 71, párrafo segundo, y 72, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la Comisión Nacional considera que se cuenta con evidencias suficientes para que, en ejercicio de sus atribuciones, se presente denuncia de hechos y/o queja ante la Fiscalía General de la República y el Órgano Interno de Control en la CONAGUA; realicen las investigaciones pertinentes y se determinen las responsabilidades de los personas servidoras públicas que intervinieron en los hechos.

211. Finalmente, respecto de la obligación general de protección que corresponde a las autoridades responsables ante actos cometidos por particulares que repercutan en el goce y ejercicio de los derechos humanos, este Organismo Nacional destaca la necesidad de

que tales conductas sean investigadas y sancionadas, e igualmente se establezcan las medias preventivas y de reparación pertinentes.

VII. REPARACIÓN DEL DAÑO.

212. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño por responsabilidad del Estado es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, previsto en los artículos 1° párrafo tercero y 102 apartado B de la Constitución Política 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 personas servidoras públicas del Estado, la Recomendación que se formule 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, en perjuicio de QV1, V2, V3 y V4.

213. Conforme al artículo 1°, párrafos tercero y cuarto, de la Ley General de Víctimas, las autoridades tienen la obligación, en todos los niveles de gobierno, de reparar el daño a las víctimas de una forma integral y, correlativamente, las víctimas tienen derecho a acceder a una reparación integral por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos que les causaron, a través de las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción y no repetición, previstas en los artículos 7, fracción II y 26, respectivamente, de la mencionada Ley General de Víctimas.

214. Como criterio para la determinación de las medidas de reparación del daño, este Organismo Nacional toma en especial consideración el contexto de afectación el que se encuentran QV1, V2, V3 y V4, al tratarse de personas mayores, del ámbito rural, en condiciones precarias de salud y escasos recursos.

A. Restitución.

215. La restitución tiene como finalidad restablecer la situación de las víctimas al estado previo a la violación de los derechos humanos, a través de medidas como el restablecimiento de los derechos, bienes o valores que hayan sido conculcados por las autoridades incluyendo sus frutos y accesorios, o alternativamente el pago de su valor actualizado si dicha entrega no fuera posible.

216. Para ello, la CONAGUA en colaboración con el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, y a partir de las irregularidades observadas en la presente Recomendación, deberá elaborar diagnóstico para esclarecer, más allá de las presunciones y apariencias externadas anteriormente por la autoridad, el o los supuestos en los que se encuentran los recursos hídricos amparados por el Título de Concesión 04PUE11116 conforme al párrafo quinto del artículo 27 constitucional, determinando si corresponden efectivamente a bienes de dominio público o a la propiedad privada en cuestión.

217. Sobre la base de dicho análisis, la CONAGUA deberá emitir una resolución fundada y motivada en cuanto a la validez del Título de Concesión referido, incluso a través de un juicio de lesividad correspondiente, precisando tales consideraciones en el acto correspondiente, y, en su caso, estableciendo las medidas pertinentes para salvaguardar los derechos de los titulares del predio sirviente.

218. La autoridad del agua deberá adoptar las medidas de restitución relativas a la falta de establecimiento de las mencionadas salvaguardas a favor de QV1 y V2 desde la solicitud del Título de Concesión, ante los supuestos de su improcedencia o irregularidad. De igual manera, las privaciones patrimoniales consecuentes a los cobros por parte de la Unidad de Riego que fueron puestos en conocimiento de la CONAGUA, y de los cuales se omitió llevar a cabo las investigaciones pertinentes.

B. Rehabilitación.

219. La rehabilitación busca facilitar a las víctimas hacer frente a los efectos sufridos por causa de las violaciones de derechos humanos, a través de distintas medidas como, en su caso la atención psicológica y médica especializadas, al igual que el otorgamiento de servicios sociales y de asesoría jurídica.

220. Para dar cumplimiento a estas medidas de rehabilitación, deberán escucharse las necesidades de QV1 y V2, para lo cual deberá tenerse un acercamiento con dichas personas para determinar la atención que les sea indispensable, atendiendo a su edad, género y necesidades, de forma inmediata y en un lugar accesible, a la par del contexto de vulnerabilidad en el que se suscitaron las violaciones a los derechos humanos analizadas en la presente Recomendación. Esta atención deberá ser gratuita y brindarse, previo consentimiento, proporcionándoles información previa, clara y suficiente.

C. Satisfacción.

221. Las medidas de satisfacción tienen la finalidad de dignificar a las víctimas mediante la reconstrucción de la verdad, así como reparar un daño inmaterial y que no tienen naturaleza pecuniaria. Conforme al artículo 73, fracción I de la Ley General de Víctimas, comprende entre otras, la verificación de los hechos o la revelación pública y completa de la verdad para impedir que se produzcan nuevas violaciones de derechos humanos, o la aplicación de sanciones judiciales y administrativas a los responsables de las violaciones de derechos humanos.

222. Dentro de las medidas de satisfacción, la Comisión Nacional hace patente la necesidad de que la CONAGUA, con independencia de las determinaciones que recaigan al cumplimiento de la presente Recomendación, garantizando las medidas de protección de datos personales que correspondan, expida a QV1 y V2 una copia certificada del expediente relativo al Título de Concesión, a fin de que estén en posibilidad de verificar las condiciones en las que se emitió y prorrogó el aprovechamiento.

223. Es imperativo que la CONAGUA colabore ampliamente con este Organismo Nacional en la queja administrativa y denuncia penal que presente contra las personas servidoras públicas por las violaciones a los derechos humanos y responsabilidades descritas en el apartado respectivo. Adicionalmente, deberán incorporarse copias de la presente Recomendación en los expedientes laborales de las personas servidoras públicas a quienes se atribuya responsabilidad, con el objeto de que obre constancia de las violaciones a los derechos humanos en las que participaron.

D. Medidas de no repetición.

224. Son aquellas medidas de carácter general o particular que se adoptan con el fin de evitar que las víctimas vuelvan a ser objeto de violaciones a sus derechos y para contribuir a prevenir o evitar la repetición de actos de la misma naturaleza.

225. En este sentido, la CONAGUA deberá desarrollar cursos de capacitación, dirigido a personas servidoras públicas de las Subdirecciones Generales Jurídica y de Administración del Agua, al igual que de los organismos de cuenca y direcciones locales, en materia de debida diligencia, derechos humanos y las obligaciones generales previstas en el artículo 1º de la Constitución Política, en el marco de las concesiones, permisos y autorizaciones

relativos a la administración de aguas nacionales y sus bienes inherentes que tiene a su cargo.

226. También, deberá implementarse un protocolo o mecanismo institucional encaminado a que las personas servidoras públicas de la CONAGUA, en la tramitación de procedimientos relativos a los actos administrativos señalados, constaten de manera fehaciente la titularidad de los predios sujetos a afectación o beneficio por dichas solicitudes, estableciendo las consecuencias jurídicas de la falta de satisfacción de ese requisito.

E. Compensación.

227. La compensación consiste en reparar el daño causado, sea material o inmaterial. En el presente caso deberá repararse integralmente el daño causado a QV1, V2, V3 y V4 conforme a la Ley General de Víctimas, considerando adicionalmente el contexto de vulnerabilidad en el que se encuentran dichas víctimas

228. De acuerdo a los criterios adoptados por la CrIDH, se deberá contemplar una compensación por los daños materiales derivados de la pérdida o detrimento de los ingresos de las víctimas, los gastos efectuados con motivo de los hechos y las consecuencias de carácter pecuniario que tengan un nexo causal con los hechos del caso; asimismo, se deberá incluir una compensación por cuanto hace al daño inmaterial, en el cual, se deberán tomar en consideración los siguientes elementos para indemnizar: i) tipo de derechos violados, ii) temporalidad, iii) impacto psicológico y emocional, así como en su esfera familiar, social y cultural; y iv) consideraciones especiales, en su caso⁴⁹.

229. Lo anterior, con independencia de las medidas compensatorias alternativas que resulten procedentes para el restablecimiento del estado anterior de las víctimas a las violaciones a sus derechos humanos, las cuales se detallan en el apartado de restitución, a partir de las fracciones II y VIII del artículo 61 de la Ley General de Víctimas.

En consecuencia, esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos le formula a usted, respetuosamente, las siguientes:

⁴⁹ CNDH, *Recomendación 33/2016*, 15 de julio de 2016, párrafo 139.

VIII. RECOMENDACIONES.

A usted Directora General de la Comisión Nacional del Agua:

PRIMERA. En coordinación con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, conforme a los hechos y responsabilidad que le son atribuidos en la presente Recomendación, y en el ámbito de sus facultades, se brinde la reparación integral a QV1, QV2, QV3 y V4, en los términos de la Ley General de Víctimas y se les inscriba en el Registro Nacional de Víctimas, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SEGUNDA. Se colabore ampliamente con este Organismo Nacional en la denuncia de hechos que se presente ante la Fiscalía General de la República, en contra de quienes resulten responsables de los hechos señalados en el apartado de responsabilidad, y se envíen las constancias que acrediten su cumplimiento.

TERCERA. Se colabore ampliamente con este Organismo Nacional en la queja que se presente ante el Órgano Interno de Control en la Comisión Nacional del Agua, en contra las personas servidoras públicas responsables de las irregularidades que derivaron en las violaciones a los derechos humanos, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

CUARTA. Se incorporen copias de la presente Recomendación en los expedientes laborales de las personas servidoras públicas involucradas, con el objeto de que obre constancia de las violaciones a los derechos humanos en las que participaron, y enviar a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

QUINTA. En el plazo de un mes posterior a la aceptación de la presente Recomendación, se inicie el procedimiento administrativo correspondiente para determinar las responsabilidades correlativas al uso, explotación y aprovechamiento indebido o irregular por parte la Unidad de Riego, respecto de los recursos hídricos previstos en la concesión que se indica, y los cobros ilegales efectuados a QV1 y V2, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. Dentro de los tres meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se realice un diagnóstico sobre la situación jurídica que guardan los recursos hídricos correspondientes al Título de Concesión, en el que, de ser el caso, se

tomen las medidas pertinentes para salvaguardar los derechos de los titulares del predio sirviente y se resuelva lo procedente, y enviar a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

SÉPTIMA. En el plazo de un mes a partir de la aceptación de la presente Recomendación, adopte las medidas de protección inherentes al otorgamiento inicial y prórroga del Título de Concesión, a favor de QV1 y V2, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

OCTAVA. En el mes siguiente a la aceptación de la presente Recomendación, garantizando las medidas de protección de datos personales que correspondan, se expida a favor de QV1 y V2 una copia certificada del expediente relativo al Título de Concesión, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

NOVENA. En los seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se prepare e imparta un taller de capacitación, dirigido a personas servidoras públicas de las Subdirecciones Generales Jurídica y de Administración del Agua, al igual que de los organismos de cuenca y direcciones locales, en materia de debida diligencia, derechos humanos y las obligaciones generales previstas en el artículo 1º de la Constitución Política, en el marco de las concesiones, permisos y autorizaciones relativos a la administración de aguas nacionales y sus bienes inherentes; y se envíen constancias a esta Comisión Nacional que acrediten su cumplimiento.

DÉCIMA. Dentro del plazo de seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se adopte un protocolo o mecanismo institucional para el otorgamiento y prórroga de concesiones o permisos relativos a las aguas nacionales y sus bienes inherentes, se constate fehacientemente la titularidad de los predios sujetos a afectación o beneficio por dichas solicitudes, estableciendo las consecuencias jurídicas de la falta de satisfacción de ese requisito, y.

DÉCIMA PRIMERA. Designe a la persona servidora pública 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.

230. 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 una conducta irregular cometida por personas servidoras públicas 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, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

231. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

232. Igualmente, con el mismo fundamento jurídico, se solicita a ustedes que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la recomendación se envíen a esta Comisión Nacional, en el plazo quince días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

233. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, 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, requieran su comparecencia para que justifiquen su negativa

EL PRESIDENTE

MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ