



**RECOMENDACIÓN NO. 1 /2020**

**SOBRE LAS VIOLACIONES AL DERECHO HUMANO AL AGUA EN PERJUICIO DE LA POBLACIÓN EN GENERAL Y AGRICULTORES DEL VALLE DE MEXICALI, DERIVADAS DE ACTOS Y OMISIONES EN DIVERSOS TRAMITES Y PROCEDIMIENTOS PARA LA INSTALACIÓN Y OPERACIÓN DE UN PROYECTO INDUSTRIAL DE CERVEZA, EN EL MUNICIPIO DE MEXICALI.**

Ciudad de México, a 6 de febrero de 2020.

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

**ING. JAIME BONILLA VALDÉZ  
GOBERNADOR DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA**

**Distinguidas Señoras y Señores:**

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, segundo párrafo, 6º, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno; ha examinado las evidencias del expediente CNDH/6/2017/2673/Q, relativo a los efectos adversos en la disponibilidad del agua, su garantía para fines personales y domésticos, al igual que en el uso agrícola, derivados de un proyecto industrial transnacional de cerveza, en Mexicali, Baja California.
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, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión

Nacional de los Derechos Humanos, 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; 3, 11 fracción VI, 16 y 113 fracción I, párrafo último, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y 1, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección y Datos Personales.

3. Para una mejor comprensión del presente documento, las claves, denominaciones y abreviaturas utilizadas son las siguientes:

<b>Clave</b>	<b>Significado</b>
QV o V	Quejoso/víctima o víctimas
AR	Autoridad Responsable

4. En la presente Recomendación la referencia a distintos lugares, dependencias, instancias de gobierno, autoridades, instrumentos normativos y expedientes, se hará con acrónimos o abreviaturas, a efecto de facilitar la lectura y evitar su constante repetición, las cuales podrán ser identificadas como sigue:

<b>NOMBRE</b>	<b>ABREVIATURA</b>
Empresas parte del proyecto transnacional industrial de cerveza	Empresa
Gobierno del Estado Libre y Soberano de Baja California	Gobierno Estatal o Gobierno del Estado
Comisión Estatal de Derechos Humanos de Baja California	Comisión Estatal
Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali	CESPM
Comisión Nacional del Agua	CONAGUA
Comisión Interamericana de Derechos Humanos	CIDH
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Comité DESC
Corte Interamericana de Derechos Humanos	CrIDH
Diario Oficial de la Federación	DOF
Instituto Mexicano de Tecnología del Agua	IMTA
Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales	INAI
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	INEGI
Periódico Oficial del Estado de Baja California	Periódico Oficial
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Constitución Política

<b>NOMBRE</b>	<b>ABREVIATURA</b>
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California	Constitución de Baja California
Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	LGEEPA
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	PIDESC
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	PROFEPA
Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales	Protocolo de San Salvador
Registro Público de Derechos de Agua	REPDA
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	SEMARNAT
Suprema Corte de Justicia	SCJN

5. Con la finalidad de facilitar la pronta referencia de los distintos rubros que integran la presente Recomendación, se presenta el siguiente índice:

	<b>Párrafos</b>
<b>I. HECHOS.</b>	<b>6</b>
<b>II. EVIDENCIAS.</b>	<b>10</b>
<b>III. SITUACIÓN JURÍDICA.</b>	<b>34</b>
<b>IV. OBSERVACIONES.</b>	<b>41</b>
<b>A. Contexto de las afectaciones a los derechos humanos.</b>	<b>42</b>
a. Caracterización biogeográfica del Valle de Mexicali.	<b>43</b>
b. Contexto demográfico y condiciones del servicio de abastecimiento de agua potable en la ciudad de Mexicali.	<b>59</b>
c. La escasez de agua en el Valle de Mexicali.	<b>72</b>
d. Impactos potenciales ante el fenómeno de desertificación	<b>78</b>
e. Características del proyecto industrial de la Empresa	<b>94</b>
i. Generalidades del suministro hídrico para la producción industrial de cerveza.	<b>98</b>
ii. Especificaciones de la planta industrial a instalarse.	<b>107</b>
<b>B. Derecho humano al agua.</b>	<b>122</b>
a. Afectaciones derivadas de la falta de adopción de un marco adecuado y efectivo en el ámbito del uso público urbano del agua.	<b>136</b>
iii. Ley de Aguas Nacionales.	<b>146</b>

iv. Legislación del estado de Baja California referente a asignaciones para uso público urbano del agua.	<b>180</b>
v. Contratos de suministro de agua potable celebrados entre la CESPM y la Empresa.	<b>206</b>
b. Afectaciones derivadas de la gestión inadecuada de los recursos hídricos.	<b>251</b>
vi. Atribuibles al Gobierno del Estado.	<b>258</b>
vii. Atribuibles a la CONAGUA.	<b>271</b>
c. Afectaciones al derecho al agua en la modalidad de acceso para el uso agrícola.	<b>310</b>
<b>V. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL.</b>	<b>330</b>
<b>VI. REPARACIÓN DEL DAÑO.</b>	<b>342</b>
A. Restitución.	<b>348</b>
B. Satisfacción.	<b>353</b>
C. Medidas de no repetición.	<b>359</b>
<b>VII. RECOMENDACIONES.</b>	

## **I. HECHOS.**

**6.** El 1° de febrero de 2017 Q1 presentó un escrito de queja ante la Comisión Estatal, en el cual manifestó presuntas violaciones a los derechos humanos al agua y a un medio ambiente sano, por parte de autoridades del Estado de Baja California y del Municipio de Mexicali, a causa de la construcción del Acueducto Ejido Villahermosa - Mexicali, así como la construcción y operación de la Empresa en Mexicali, argumentando el alto volumen de agua requerido para su operación en una zona sin disponibilidad del líquido y de acuífero sobreexplotado.

**7.** La Comisión Estatal determinó remitir el expediente a esta Comisión Nacional, toda vez que de las respuestas de autoridades estatales se advirtió la participación de autoridades federales como SEMARNAT, PROFEPA y CONAGUA. Posteriormente, diversos movimientos sociales, agricultores, ejidatarios y pobladores entre ellos Q2 y Q3, presentaron un escrito de queja ante la Comisión Estatal, misma que fue remitida por ésta igualmente a este Organismo Nacional.

**8.** En el marco de esos acontecimientos, los días 21 y 22 de julio de 2017 se presentaron protestas sociales contra la construcción de la Empresa en sus inmediaciones en Mexicali, Baja California, manifestaciones que se repitieron en varios momentos a lo largo del 2017 y 2018, especialmente el 16 de enero de 2018 y que derivaron en enfrentamientos entre autoridades de seguridad pública y manifestantes.

**9.** El Acueducto Ejido Villahermosa - Mexicali fue impugnado por Q1 y agraviados a través de amparo indirecto el cual fue sobreseído mediante sentencia de 4 de agosto de 2017 por no existir materia en el juicio, al acreditarse la cancelación de la citada obra hidráulica por autoridades del Gobierno de Baja California.

## **II. EVIDENCIAS.**

**10.** Expediente CEDHBC/MEX/Q/31/17/3VG integrado por la CEDH relativo a la construcción de la Empresa, al cual se anexó, entre otros documentos, lo siguiente:

**10.1.** Escrito de queja del 1° de febrero de 2017, suscrito por Q1 por presuntas violaciones a los derechos al agua y a un medio ambiente sano, en perjuicio de los habitantes del Valle de Mexicali a causa de la construcción del Acueducto Ejido Villahermosa - Mexicali, así como de la instalación y construcción de la Empresa.

**10.2.** Oficio SGG/SSJE/DJNA/124/2017 de 20 de febrero de 2017, suscrito por la Subsecretaría Jurídica del Estado de Baja California, mediante el cual remitió el informe solicitado por la Comisión Estatal, donde señaló, que en ningún momento se han llevado acciones que se traduzcan en violación a los derechos humanos en materia de medio ambiente sano, particularmente en sobreexplotación del acuífero de Valle de Mexicali.

**10.3.** Oficio CEDHBC/MEX/147/17/3VG de 13 de marzo de 2017, suscrito por personal de la Oficina Foránea en Mexicali de la Comisión Estatal, por el cual solicitó a la Contraloría de la Sindicatura Municipal de Mexicali copias certificadas de los procedimientos administrativos iniciados por las irregularidades en la instalación de la Empresa.

**11.** Oficio DFBC/SGPA/UGA/DIRA/1833/17 de 26 de junio de 2017, emitido por la Delegación Federal de SEMARNAT en Baja California, con el que remitió el informe solicitado por esta Comisión Nacional, y al cual se anexó lo siguiente:

**11.1.** Oficio DFBC/SGPA/UGA/DIRA/41/17 de 6 de enero de 2017, emitido por la Delegación Federal de SEMARNAT en Baja California, consistente en una resolución condicionada a favor de la Empresa para la construcción de una planta tratadora de agua.

**12.** Oficio SGPA/DGIRA/DG/04575 de 27 de junio de 2017, emitido por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de SEMARNAT, por el que se remitió el informe solicitado por esta Comisión Nacional, al cual se anexó lo siguiente:

**12.1.** Manifestación de Impacto Ambiental modalidad particular relativa a la construcción y operación de la planta de tratamiento de agua residual para la Empresa.

**12.2.** Oficio SGPA/DGIRA/DG/02392 de 30 de marzo de 2017, emitido por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de SEMARNAT, con el cual se suspendió el proyecto “Ejecución y construcción del Acueducto Ejido Villahermosa–Mexicali”.

**13.** Oficio sin número de 27 de junio de 2017, suscrito por la Secretaría del Ayuntamiento de Mexicali, en el que remitió el informe solicitado por esta Comisión Nacional, y al cual se anexó lo siguiente:

**13.1.** Oficio CU/062/2017 de 26 de junio de 2017, suscrito por la Jefatura de Departamento de Control Urbano de la Dirección de Administración Urbana del 22 Ayuntamiento de Mexicali, a través del cual se remitió información solicitada sobre la Empresa.

**14.** Oficio B00.5.03.00.00.01.- 06447, de 29 de junio de 2017, emitido por la Gerencia de Procedimientos Administrativos de CONAGUA, con el que se remitió el informe solicitado por esta Comisión Nacional, y al cual se anexó lo siguiente:

**14.1.** Acuerdo por el que se actualiza la disponibilidad media anual de agua subterránea de 653 acuíferos en el acuífero Valle de Mexicali, publicado en el DOF el 20 de abril de 2015.

**14.2.** Actualización de la disponibilidad media anual de agua en el acuífero Valle de Mexicali (0210), Estado de Baja California de 2015, publicada en el DOF el 20 de abril de 2015.

**14.3.** Determinación de la disponibilidad de agua en el acuífero Valle de Mexicali, Estado de Baja California, de 2015, publicada en el DOF el 20 de abril de 2015.

**14.4.** Minuta de reunión de trabajo entre productores agrícolas del Valle de Mexicali, la Confederación Nacional Campesina en Mexicali y personal de la Dirección del Organismo de la Cuenca de la Península de Baja California, de fecha enero de 2017.

**14.5.** Minuta de reunión de trabajo con fecha 17 de enero de 2017, efectuada entre productores agrícolas del Valle de Mexicali, la Confederación Nacional Campesina en Mexicali y personal de la Dirección del Organismo de Cuenca Península de Baja California.

**14.6.** Informe de las reuniones celebradas el 2 y 3 de febrero 2017 entre CONAGUA y una asamblea popular de opositores a la Empresa.

**15.** Oficio PFPA/5.3/2C.18/05677 de 30 de junio de 2017, suscrito por la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de la PROFEPA, con el que se remitió el informe solicitado por esta Comisión Nacional, y al cual se anexó lo siguiente:

**15.1.** Oficio DFBC/SGPA/UGA/DIRA/593/16 de 9 de marzo de 2016, emitido por la Delegación Federal en Baja California de SEMARNAT, con el que se dictó resolución administrativa donde exime a la Empresa del procedimiento de cambio de uso de suelo.

**15.2.** Memorándum PFPA/9.7/2C.28.2/012-16 de 31 de enero de 2016, suscrito por la Jefatura de Departamento de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de PROFEPA Baja California, solicitando al Subdelegado de Recursos Naturales de la PROFEPA en Baja California realizar visita de inspección al lugar de los hechos.

**15.3.** Reporte de incidencias de 1° de febrero de 2017, en el cual se asientan las observaciones hechas por inspectores de PROFEPA.

**15.4.** Oficio PFPA/9.7/2C.28.2/0265-17 de 1 de febrero de 2017, emitido por la Delegación de PROFEPA en Baja California, a través del cual se admitió la denuncia popular relativa al proyecto industrial relacionado con la Empresa.

**15.5.** Oficio PFPA/9.7/2C.28.2/0266-17 de 2 de febrero de 2017, emitido por la Delegación de la PROFEPA en Baja California, por el que se turnó al Organismo de Cuenca Península de Baja California, un escrito de denuncia popular en lo referente

a desequilibrio ecológico por sobreexplotación de acuíferos y demás correspondientes al recurso hídrico.

**15.6.** Orden de inspección PFPA/9.3/2C.27.5/0022/MXL de 15 de febrero de 2017, emitida por la Delegación Federal de PROFEPA en Baja California.

**15.7.** Orden de inspección PFPA/9.3/2C.27.2/0008/2017/MXL de 15 de febrero de 2017, emitida por la Delegación Federal en Baja California de SEMARNAT, para constituirse en los predios ocupados por la Empresa, con el objeto de verificar que las obras o actividades relacionadas con al cambio de uso de suelo en terreno preferentemente forestal, cuenten con autorización de SEMARNAT.

**15.8.** Acta de inspección en materia de impacto ambiental de fecha 16 de febrero de 2017, levantada por inspectores adscritos a PROFEPA en Baja California, realizada en los predios que ocupa la Empresa.

**15.9.** Acta de inspección en materia forestal PFPA/9.3/2C.27.2/0008/2017/MXL de 16 de febrero de 2017, emitida por inspectores de PROFEPA en Baja California, llevada a cabo en los predios que ocupa la Empresa.

**15.10.** Oficio sin número de 20 de febrero de 2017, suscrito por inspectores de la Oficina Recursos Naturales Mexicali de la PROFEPA, donde señala se llevaron a cabo visitas de inspección en las materias de impacto ambiental y forestal, así como sobre cambio de uso de suelo en los predios donde se construyó al proyecto industrial.

**15.11.** Reporte Técnico de acta de inspección en materia de impacto ambiental, de fecha 24 de febrero de 2017, suscrito por el Subdelegado de Recursos Naturales de PROFEPA en Baja California, sobre irregularidades en relación a terreno preferentemente forestal, vegetación en zona árida, en masas mayores a 1,500 m<sup>2</sup>; con base en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y el Código Penal Federal, en materia de delitos contra la biodiversidad.

**15.12.** Memorandum PFPA/9.7/2C.28.2/104-17 de 18 de junio de 2017, suscrito por el Jefe del Departamento de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social, solicitando información al Subdelegado Jurídico de PROFEPA en Baja California en relación a los resultados de los procedimientos administrativos iniciados a raíz de la denuncia popular abierta por la instalación de la Empresa.

**15.13.** Oficio PFPA/9.7/2C./1463-17 de 21 de junio de 2017, suscrito por la Delegación de la PROFEPA en el Estado de Baja California, por el que remitió información a la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de esa Procuraduría.

**16.** Oficio UJ/12/2017 de 10 de julio de 2017, suscrito por la Dirección General de la Comisión Estatal de Agua en Baja California, mediante el cual remitió el informe solicitado por la Comisión Nacional, relativo a la suspensión del Acueducto Ejido Villahermosa–Mexicali.

**17.** Oficio sin número de 19 de julio de 2017, suscrito por la Secretaría General de Gobierno de Baja California, por el que se remitió el informe solicitado por esta Comisión Nacional, y al cual se anexó lo siguiente:

**17.1.** Oficio sin número de 14 de agosto de 2015, suscrito por el Director de Infraestructura Hidroagrícola del Organismo de la Cuenca Península de Baja California de la CONAGUA, por el que se comunicó a la Empresa que se cuenta con la disponibilidad y factibilidad de proporcionarle 15 millones de m<sup>3</sup> de agua subterránea y 5 millones de m<sup>3</sup> por escurrimiento, dando una totalidad de 20 millones de m<sup>3</sup>.

**17.2.** Decreto 475 publicado el 7 de abril de 2016 en el Periódico Oficial, emitido por la XXI Legislatura del Estado de Baja California, por medio del cual se publicó la iniciativa para la desincorporación y autorización de enajenación de diversos predios ocupados por la Empresa.

**17.3.** Oficio SPA-MXL-1129/2016 de 15 de abril de 2016, suscrito por la Secretaría de Protección al Ambiente en Baja California, con el que se autorizó de manera condicionada la construcción y operación de la planta cervecera, a favor de la Empresa.

**17.4.** *Copia del documento “Directrices Generales de Desarrollo Urbano del Corredor Regional Carretera a San Felipe”* publicadas en el Periódico Oficial del Estado el 29 de abril de 2016, el cual incluye la instalación y construcción de la Empresa.

**18.** Oficio CEDHBC/TIJ/SDQO/321/2017 de 10 de octubre de 2017, suscrito por la Subdirección de Quejas y Orientación de la Comisión Estatal, por el cual remitió actuaciones del expediente CEDHBC /MEX/Q/242/17/3VG, al cual se anexó lo siguiente:

**18.1.** Escrito de queja de 13 de julio de 2017, presentado por diversos habitantes del Valle de Mexicali por presuntas violaciones a los derechos humanos al agua y a un medio ambiente sano, así como extracción ilegal de agua, a causa de la instalación y construcción de la Empresa.

**18.2.** Acta Circunstanciada de 21 de julio de 2017, emitida por personal de la Comisión Estatal, en relación a la ampliación del escrito de queja de fecha 13 de julio de 2017.

**18.3.** Escrito de 18 de abril de 2017, presentado por habitantes del Valle de Mexicali ante la Dirección de Administración Urbana en Mexicali, mediante el cual interpusieron queja y oposición formal contra la instalación de la Empresa, especialmente en materia de permisos de uso de suelo y desarrollo urbano.

**18.4.** Oficio CEDHBC/MXL/Q/242/17/3VG de 28 de septiembre de 2017, emitido por el Coordinador de Oficina Foránea en Mexicali de la Comisión Estatal, mediante el cual solicitó al Subdirector de Quejas y Orientaciones en la Comisión Estatal que el expediente relativo a un movimiento social en Mexicali sea remitido a la Comisión Nacional toda vez que hay participación de autoridades federales.

**19.** Acta Circunstanciada del 1° de noviembre de 2017, emitida por personal de esta Comisión Nacional, en la que se hizo constar la comunicación sostenida con Q2, por la que se adjuntaron los siguientes documentos:

**19.1.** Escrito signado por la representación legal de la Empresa de 30 de mayo de 2016, dirigido a la Secretaría de Protección al Ambiente en el Estado de Baja California, dando cumplimiento a la condicionante relativa a la “fuente definitiva de abastecimiento de agua para la planta Empresa”.

**19.2.** Oficio 000478 de 8 de diciembre de 2016, suscrito por el Jefe del Departamento de Control Urbano del Ayuntamiento de Mexicali, por el que se autorizó la modificación de licencia de construcción para la Empresa.

**20.** Acta Circunstanciada del 6 de noviembre de 2017, emitida por personal de esta Comisión Nacional, en la que se hizo constar la existencia de una huelga de hambre y toma de una grúa en acto de manifestación contra la Empresa y se solicitó la intervención de este Organismo Nacional.

**21.** Oficio B00.5.04.-12727 de 18 de diciembre de 2017, emitido por la Gerencia de Descentralización y de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la CONAGUA, mediante el cual remitió la ampliación de información solicitada por esta Comisión Nacional, al cual anexó lo siguiente:

**21.1.** Oficio B00.807.05.DR.014/175 de 26 de noviembre de 2015, suscrito por el Director de Infraestructura Hidroagrícola del Organismo de Cuenca Península de Baja California de CONAGUA, con el que informó al Secretario de Promoción Económica en Baja California el volumen de metros cúbicos de agua de algunos usuarios del Distrito de Riego 014 Río Colorado BC y Sonora.

**22.** Acta Circunstanciada de 22 de enero de 2018, emitida por personal de esta Comisión Nacional, en la que se hace constar el envío del Oficio UJ/069/2017 de 13 de junio de 2017, por parte de la Comisión Estatal de Agua en Baja California, mediante el cual se cancela el Acueducto Ejido Villahermosa – Mexicali.

**23.** Acta Circunstanciada de 26 de enero de 2018, emitida por personal de esta Comisión Nacional, en la que se hicieron constar fotografías en relación a los hechos ocurridos entre manifestantes y elementos de seguridad pública municipal y estatal en las inmediaciones de la Empresa, a la cual se anexó lo siguiente:

**23.1.** Fotografías donde se aprecia a Q2 y Q3 entre otras personas más, contenidas por personal de seguridad pública municipal y estatal con escudos y toletes.

**23.2.** Fotografías de excavación/perforación en las inmediaciones de los predios ocupados por la Empresa, justo al lado de un canal de riego; tubería color azul; grúas; maquinaria; camiones de carga y remoción de tierra.

**23.3.** Videos fechado el día 16 de enero de 2018, en los que se aprecian manifestantes en las inmediaciones de la Empresa, específicamente en el predio conocido como “Rancho Mena”. Se muestran eventos donde elementos de seguridad pública estatales y municipales se dirigen hacia las personas manifestantes utilizando

toletes y piedras; imágenes de un hombre de la tercera edad con lesiones visibles en el cráneo y sangrado; otras personas lanzando tierra a los elementos de seguridad, forcejeos; todo esto en las afueras de la construcción de dicha empresa. Narra una joven en uno de los videos que fue testigo de cómo los policías utilizaron su fuerza para reprimir con violencia a las personas que se manifestaban afuera de los predios ocupados por la Empresa.

**23.4.** Video fechado el día 16 de enero de 2018, en el cual a uno de los opositores narró la situación de violencia ocurrida ese día en las afueras de la construcción de la Empresa, además de señalar que se violó el reglamento del Distrito de Riego 014 Río Colorado, ya que está construyendo en una distancia menor a la permitida hacia los drenes de agua (canales).

**23.5.** Video del día 16 de enero de 2018, donde se aprecia a elementos de la policía estatal manteniendo un cerco en la propiedad conocida como Rancho Mena, en Mexicali, así como personas arrojándoles tierra y diciéndoles que se retiren ya que se encuentran en propiedad privada.

**23.6.** Nota periodística de la revista de circulación nacional, de 26 de enero de 2018, en relación a la orden de aprehensión contra Q1, por los delitos de ataque a las vías de comunicación, robo con violencia, desacato a una orden de restricción, daños a edificios públicos.

**24.** Acta Circunstanciada de 29 de enero de 2018, emitida por personal de esta Comisión Nacional, en la que se hizo constar comunicación telefónica con Q1, a la cual se anexó lo siguiente:

**24.1.** Copia de la sentencia interlocutoria en el incidente de suspensión emitida por el Juez Primero de Distrito en el Estado de Baja California a favor de la libertad para Q1, derivada de la imputación del delito: “oposición a la ejecución de obras y trabajos públicos”.

**25.** Oficio SGG/SSJE/DJNA/5964 del 30 de enero de 2018, suscrito por el Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California, con el que remitió ampliación de información solicitada por esta Comisión Nacional, y al cual se anexó lo siguiente:

- 25.1.** Oficio SPA-MXL-1892/2016 de 29 de junio de 2016, suscrito por el Director de Impacto Ambiental de la Secretaría de Protección al Ambiente en Baja California, por medio del cual se concedió prórroga de seis meses a la Empresa para cumplir las condicionantes sobre uso de suelo, permisos de descarga ante CONAGUA y manifestación de impacto ambiental ante SEMARNAT por manejo de sustancias peligrosas.
- 25.2.** Oficio DG-0545-17 de 18 de abril de 2017, suscrito por la Dirección General de la CESPМ, en el que se señaló la factibilidad de brindarle a la Empresa un volumen de 7 millones de m<sup>3</sup> de agua potable al año (250 litros por segundo) con base en la infraestructura hidráulica existente en la zona por una vigencia de seis meses.
- 25.3.** Contrato de suministro de agua del 21 de abril de 2017, celebrado entre la CESPМ y la Empresa con el objetivo de “suministrar a la planta Empresa agua potable hasta por un volumen total máximo de 7 millones de m<sup>3</sup> de forma progresiva”.
- 25.4.** Oficio SPA-MXL-1700/2017 de 27 de junio de 2017, suscrito por la Secretaría de Protección al Ambiente en Baja California, con el cual se otorgó autorización en materia de impacto ambiental a la Empresa en Mexicali, respecto construcción de la línea de alimentación de agua potable de 20 pulgadas poseída, mantenida y operada por la CESPМ; ubicada en la colonia Granjas de Santa Cecilia en la carretera Mexicali – San Felipe.
- 25.5.** Oficio SOAT-1060-17 de 13 de julio de 2017, suscrito por la Dirección General de la CESPМ, por el cual se emitió dictamen de factibilidad de servicios de agua potable sobre el Lote 35, fracción A Colonia 4, División 2, Clave catastral RU-004-587, Delegación Cerro Prieto, con una superficie total de 22 hectáreas, con un gasto máximo de 15 litros por segundo.
- 25.6.** Contrato de adhesión para la prestación del servicio de agua potable, celebrado el 18 de agosto de 2017, entre la CESPМ y la Empresa, por un gasto de 15 litros por segundo, mediante el servicio de agua potable hasta que subsistan las necesidades de agua para la Empresa.
- 26.** Acta Circunstanciada de 31 de enero de 2018, emitida por personal de esta Comisión Nacional, donde se hizo constar la inspección ocular llevada a cabo en las inmediaciones de la Empresa en Mexicali.

**27.** Acta Circunstanciada del 1 de febrero de 2018, emitida por personal de esta Comisión Nacional, en la que se hizo constar mediante entrevistas realizadas a quejosos y agraviados en Mexicali, sobre las temáticas relativas al contexto de las protestas y plantones existentes, información y participación públicas, contexto de la Empresa y las razones de su oposición.

**28.** Acta Circunstanciada de 2 de febrero de 2018, emitida por personal de esta Comisión Nacional, en la que se hizo constar la entrevista realizada a personal de la Delegación Federal de PROFEPA en Baja California.

**29.** Oficio PFPA/5.3/2C.18/02057 de 8 de marzo de 2018, emitido por la Dirección General de Denuncias Ambientales, Quejas y Participación Social de PROFEPA, con el cual remitió información ampliada solicitada por esta Comisión Nacional, al cual anexó lo siguiente:

**29.1.** Escrito de 17 de abril de 2017, a través del cual la Empresa presentó ante la Delegación de SEMARNAT en Baja California un escrito de cumplimiento relativo al programa de vigilancia ambiental del proyecto de planta tratadora de aguas residuales.

**29.2.** Oficio BOO.807/179 de 16 de junio de 2017, emitido por el Organismo de la Cuenca de Península de Baja California, a través del cual se informó respecto de la denuncia popular turnada por PROFEPA.

**29.3.** Oficio PFPA/9.5/2C/.27.2/0008/2018/MX de 1 de marzo de 2018, emitido por la Delegación de PROFEPA en Baja California, por el que se emitió resolución administrativa en relación con uso de suelo.

**29.4.** Oficio No. PFPA/9.5/2C.27.5/001/2018MX de 2 de marzo de 2018, emitido por la Delegación de PROFEPA en Baja California, con el cual dictó resolución administrativa en relación con el procedimiento de impacto ambiental iniciado por esa procuraduría.

**29.5.** Oficio PFPA/9.7/2C.28.2/0427-18 de 7 de marzo de 2018, emitido por la Delegación de PROFEPA en Baja California, a través del cual se emitió acuerdo resolutivo referente a la denuncia popular interpuesta en relación a la Empresa.

**30.** Actas Circunstanciadas de 24 y 25 de mayo de 2018, emitidas por personal de la Comisión Nacional, relativas a diversas inspecciones oculares alrededor de la planta cervecera.

**31.** Acta Circunstanciada de 25 de mayo de 2018, a través de la cual se hicieron constar entrevistas con Q3 y agraviados, en la que realizaron manifestaciones en torno a detenciones, hostigamientos y procedimientos penales en su contra debido a manifestaciones contra la Empresa. A la cual se adjuntó CD-ROM con las grabaciones de las entrevistas a Q3 y siete agraviados más.

**32.** Acta Circunstanciada de 30 de octubre de 2018, emitida por personal de esta Comisión Nacional, con la que se hizo constar la existencia del documento *“Estudio de impacto al servicio de abastecimiento de agua a la población de la ciudad de Mexicali por el suministro de agua a la planta Empresa y estrategia de abastecimiento de agua de corto y largo plazo para la planta (Primera etapa)”* elaborado por el IMTA.

**33.** Acta Circunstanciada de 12 de septiembre de 2019, emitida por personal de esta Comisión Nacional, mediante la cual se hizo constar reunión de trabajo con funcionarios del Departamento de Control Urbano del Municipio de Mexicali, así como recopilación de documentales necesarias.

### **III. SITUACIÓN JURÍDICA.**

**34.** Con fecha 20 de octubre de 2015, la Empresa y la CESPМ celebraron un contrato de suministro de agua potable a través del cual se garantizaría la provisión de hasta 20 millones de m<sup>3</sup> anuales de agua para la operación de un proyecto industrial encaminado a la producción de cerveza en el Municipio de Mexicali. De ese volumen, dos terceras partes se abastecerían a través del Acueducto Ejido Villahermosa – Mexicali, obra a cargo de la Comisión Estatal del Agua para la conducción de recursos hídricos extraídos del subsuelo hasta el sitio de emplazamiento de la planta, mientras que los 5 millones restantes a través de fuentes superficiales en las inmediaciones del proyecto industrial.

**35.** Por su parte, el 23 de marzo de 2016, la Empresa presentó una manifestación de impacto ambiental ante la Secretaria de Protección al Ambiente en Baja California, con el objeto de evaluar la construcción y operación de la planta cervecera ante esa dependencia, proyecto que se autorizó en forma condicionada mediante la resolución SPA-MXL-1129/2016 de abril de 2016.

**36.** Toda vez que, conforme al Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población del Municipio de Mexicali vigente, el sitio de emplazamiento se situaba originalmente fuera del perímetro urbano, al corresponder enteramente a predios y parcelas con uso agrícola, el 29 de abril de 2016 el Gobierno del Estado publicó en el Periódico Oficial las *“Directrices Generales de Desarrollo Urbano Corredor Regional Carretera San Felipe”*, elaboradas por el Municipio de Mexicali con el objeto de establecer la zonificación, usos de suelo y condiciones urbanas necesarias para la construcción y operación del proyecto industrial.

**37.** En el mismo sentido, la Empresa promovió otro procedimiento de evaluación de impacto ambiental ante la SEMARNAT el 29 de septiembre de 2016, enfocado a la construcción y operación de una planta de tratamiento de aguas residuales del proyecto industrial, en cuya autorización condicionada de 6 de enero de 2017, se previó una producción de mil millones de litros de cerveza al año en la primera etapa, para generar con posterioridad hasta dos mil millones anuales.

**38.** Con fecha 22 de febrero de 2017, la Comisión Estatal del Agua promovió una manifestación de impacto ambiental ante la SEMARNAT, para la evaluación las obras y actividades consistentes en la construcción y operación del Acueducto Ejido Villahermosa – Mexicali, documento en el que se previó un gasto de extracción y conducción de 526 litros por segundo (15 millones de m<sup>3</sup>/año), que conforme a lo señalado se destinarían directamente a las operaciones de la Empresa.

**39.** La construcción del Acueducto Ejido Villahermosa - Mexicali fue impugnada por habitantes de Mexicali a través de amparo indirecto 75/2017, radicado ante el Juzgado Sexto de Distrito en el Estado de Baja California, circunstancia por la que se determinó suspender la obra el 3 de marzo de 2017, misma que con posterioridad se canceló definitivamente el 13 de junio del mismo año por la Comisión Estatal del Agua, circunstancia por el que se determinó el sobreseimiento del amparo indirecto sentencia de 4 de agosto de 2017, al igual que la terminación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental tramitado ante la SEMARNAT.

**40.** Como resultado de la suspensión del Acueducto, el 3 de abril de 2017 la Empresa promovió un dictamen de factibilidad de servicio de agua potable ante la CESPMA para la construcción del proyecto y su operación en la primera etapa, correspondiente a un volumen máximo de 7 millones de m<sup>3</sup> anuales y gasto máximo de 250 litros por segundo, autorizado mediante resolución del 18 de abril del mismo año. En consecuencia, el 21 de

abril de 2017, la Empresa y la CESPМ celebraron un contrato de suministro para el abastecimiento progresivo de hasta 7 millones de m<sup>3</sup> anuales y gasto máximo de 250 litros por segundo, volúmenes respaldado, aparentemente, por las cesiones de derechos de agua correspondientes a los predios agrícolas donde se construiría la planta.

#### **IV. OBSERVACIONES.**

**41.** Del análisis realizado al conjunto de evidencias que integran el expediente CNDH/6/2017/2673/Q, en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de conformidad con los estándares nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, los precedentes emitidos por esta Comisión Nacional, así como los criterios jurisprudenciales aplicables, tanto del Poder Judicial de la Federación, como de la CrIDH, con un enfoque de máxima protección de las víctimas y agraviados, se contó con elementos que acreditan violaciones al derecho al agua, en agravio de los habitantes del Valle de Mexicali en la modalidad de acceso a los recursos hídricos para fines personales y domésticos, al igual que los destinados a actividades agrícolas.

##### **A. Contexto de las afectaciones a los derechos humanos.**

**42.** Como elementos para determinar las violaciones a los derechos humanos, y principalmente en atención a su alcance colectivo, resulta indispensable realizar el análisis del perfil geográfico y ambiental del Valle de Mexicali, así como de las circunstancias en que actualmente se encuentra la disponibilidad del agua dentro de la demarcación del Valle de Mexicali, junto con las principales distribuciones de volúmenes asignados o concesionados. Información que resulta necesaria para posteriormente evidenciar las implicaciones que conllevaría el proyecto industrial materia de estudio respecto de las condiciones hidrológicas, ambientales y geográficas del Valle, variables que a partir de éstas se concluyen las restricciones en el goce y ejercicio de los derechos humanos. Lo anterior, por tratarse de actividades que implican un amplio volumen de agua para abastecimiento y descarga, dentro de una región sujeta a condiciones limitadas de abastecimiento hídrico, al igual que a riesgos asociados a procesos de desertificación, tal y como se explicará a continuación.

**a. Caracterización biogeográfica del Valle de Mexicali.**

**43.** De acuerdo a la clasificación de las Provincias Fisiográficas, el Valle de Mexicali se encuentra en la provincia Llanura Sonorense, con presencia de vegetación propia de zonas áridas-desérticas. Asimismo, se trata de una región caracterizada por un clima muy seco muy cálido, con escasas precipitaciones pluviales en invierno, con un promedio anual de 36 mm,<sup>1</sup> considerándose por tanto, una zona de bajo peligro por lluvias, esta variable incide notablemente las condiciones de disponibilidad hídrica en los acuíferos.<sup>2</sup>

**44.** La actividad económica de mayor importancia en el Valle de Mexicali es la agricultura, principalmente de algodón y trigo, en su mayoría a través del Distrito de Riego 14 “Río Colorado”<sup>3</sup> uno de los más importantes de la República. En cuanto a la hidrología superficial, el lugar de los hechos se encuentra dentro de la región hidrológica 7, cuya principal corriente es el río Colorado, que nace en el centro del estado de Wyoming y transita por los estados Colorado, Nuevo México, Utah, Arizona, Nevada y California, en los Estados Unidos, y recorre de noroeste a sureste, por las entidades federativas mexicanas de Baja California y Sonora, hasta desembocar en el Golfo de California. Éste constituye la principal fuente de abastecimiento superficial de agua del Distrito de Riego 14, de la ciudad de Mexicali, de zonas urbanas del Valle de Mexicali y de la ciudad de Tijuana.<sup>4</sup>

**45.** Por su carácter internacional, las aguas del río Colorado se encuentran reglamentadas por el Tratado de Aguas Internacionales del año 1944, suscrito por México y Estados Unidos, a partir del cual se le asigna a México un volumen garantizado de 1,850’234,000

---

<sup>1</sup> Programa de Ordenamiento Ecológico del municipio de Mexicali, 2000.

<sup>2</sup> Comisión Nacional del Agua, Actualización de la disponibilidad anual de agua en el acuífero de Mexicali (0210), Estado de Baja California, Diario Oficial de la Federación, 2015. Consultado en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/103411/DR\\_0210.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/103411/DR_0210.pdf)

<sup>3</sup> En México, la superficie destinada a la agricultura con infraestructura hidráulica suma 8.6 millones de hectáreas, de las que 3.4 millones, corresponden a Distritos de Riego, 3 millones de hectáreas a las Unidades de Riego, y el resto a unidades de drenaje. Los Distritos de riego fueron ideados y construidos por el Gobierno Federal, y una vez que entraron en operación el propio Gobierno se encargó de su administración, operación y mantenimiento. Cfr. Rendón Pimentel Luis, *Tecnificación de los Distritos de Riego*. Resumen de la conferencia celebrada el día 28 de noviembre de 2000 en el auditorio de ASERCA en la Ciudad de México. Disponible en: <https://info.aserca.gob.mx/claridades/revistas/090/sup090.pdf>

<sup>4</sup> CONAGUA. Actualización de la disponibilidad media anual de agua en el acuífero Valle de Mexicali (0210), estado de Baja California, 4 de enero de 2018.

m<sup>3</sup> al año, destinado a las diversas actividades efectuadas en la zona, por tratarse de la fuente superficial de recursos hídricos regional más importante.<sup>5</sup>

**46.** Los cuerpos de agua en la ciudad de Mexicali están representados por un sistema lagunar localizado al sur, formado por las lagunas Campestre, México y Xochimilco, mismas que reciben el aporte de agua de drenes agrícolas, y el Lago del Bosque, el cual ocupa una superficie aproximada de 11.5 hectáreas, y es utilizado para recreación de la población.

**47.** La ciudad de Mexicali se encuentra dentro de los límites del acuífero del Valle de Mexicali, ubicado en el extremo norte del estado de Baja California, particularmente en la porción centro y noreste del municipio de Mexicali, colinda al norte con Estados Unidos, al este con el acuífero Valle de San Luis Río Colorado, Sonora, al oeste con el acuífero Laguna Salada y al sur con el acuífero El Chinero y el Golfo de California, cubriendo una superficie de 4,908 km<sup>2</sup>, tal y como se muestra en el siguiente mapa.

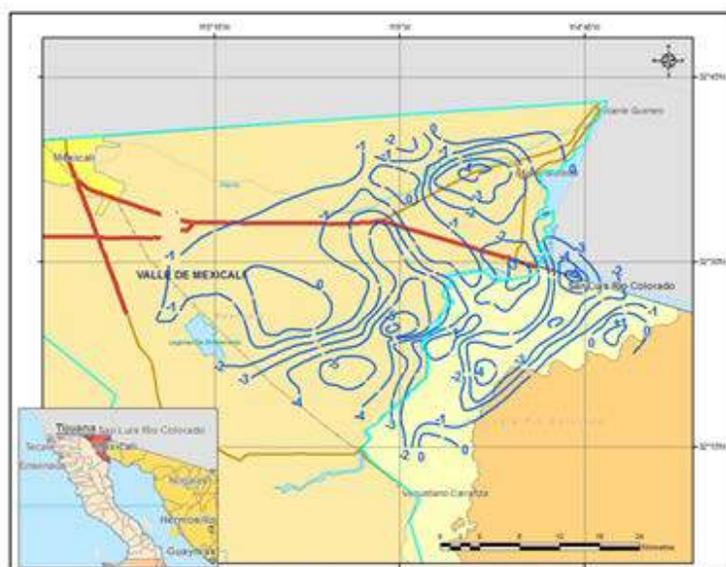


**48.** Dicho acuífero es de gran importancia por su volumen de explotación, destinado al suministro de agua de Mexicali al igual que las ciudades fronterizas de San Luis Río Colorado, Tijuana, Tecate y Ensenada.

<sup>5</sup> Programa de Ordenamiento Ecológico del municipio de Mexicali, 2000.

**49.** Conforme a los datos de la CONAGUA,<sup>6</sup> la recarga total al acuífero Valle de Mexicali está integrada básicamente por las entradas subterráneas, la recarga vertical por lluvia, la recarga inducida y la infiltración a lo largo del cauce del río Colorado. Esta recarga está constituida por la infiltración de una parte del agua precipitada en el área del valle, las infiltraciones a lo largo del cauce del río Colorado y la recarga por flujo horizontal subterráneo. La recarga vertical puede ser por lluvia o por infiltración del Río Colorado.

**50.** Respecto a las entradas subterráneas horizontales el acuífero recibe recarga por flujo subterráneo en la porción norte, procedente de Estados Unidos de América, a través del Canal Todo Americano y del acuífero Valle de San Luis Río Colorado, tal como se aprecia en la siguiente imagen.



**Figura No. 5. Evolución del Nivel Estático en metros (1987-1999)**

Fuente: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/103411/DR\\_0210.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/103411/DR_0210.pdf)

**51.** El Canal Todo Americano empezó a operar en 1940,<sup>7</sup> a partir de lo anterior, México buscó un acuerdo con los Estados Unidos a fin de garantizar su derecho a las aguas del Río Colorado. Es así como en 1944 se firma el “Tratado relativo al aprovechamiento de las aguas de los ríos Colorado y Tijuana y del río Bravo (Grande) desde Fort Quitman,

<sup>6</sup> Comisión Nacional del Agua, Actualización de la disponibilidad media anual de agua en el acuífero Valle de Mexicali (0210), Estado de Baja California. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/103411/DR\\_0210.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/103411/DR_0210.pdf)

<sup>7</sup> Venegas Cardoso, Francisco Raúl, “El Río Colorado: características físicas y biológicas”, en Sánchez Munguía, Vicente, coord., El revestimiento del Canal Todo Americano, ¿competencia o cooperación por el agua en la frontera México-Estados Unidos? Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, Plaza y Valdés Editores, 2004, pp. 27-55.

Texas, hasta el Golfo de México entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América”, mismo que fue ratificado por México el 29 de septiembre de 1945 y por Estados Unidos el 18 de abril de ese mismo año.<sup>8</sup>

**52.** Mediante el citado instrumento se establece el volumen de agua que podrá aprovechar cada uno de estos países, dada la característica del río de originarse en las montañas de California y desembocar en territorio mexicano. De acuerdo con el artículo 10 a México se le asignará un volumen garantizado de 1,850.234,000 metros cúbicos (1.500,000 acres pies) cada año.

**53.** Es importante destacar que, desde 1965, el acuífero Valle de Mexicali se encuentra sujeto a las disposiciones del *“Decreto por el que se establece veda tipo III para el alumbramiento de aguas del subsuelo en el Estado de Baja California”*,<sup>9</sup> el cual establece la capacidad limitada de extracciones de agua, por su condición de déficit de disponibilidad del recurso.

**54.** En este sentido, se destaca que una zona de veda es un área específica 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.

**55.** En su artículo primero, el Decreto establece veda por tiempo indefinido para el alumbramiento de aguas del subsuelo en la zona que comprende todo el Estado de Baja California, según la extensión y los límites que tenía el Territorio de Baja California Norte. Asimismo, se dispone que *“excepto cuando se trate de alumbramientos para usos domésticos, desde la vigencia de este Decreto, nadie podrá extraer aguas del subsuelo dentro de la zona vedada ni modificar los aprovechamientos existentes sin previo permiso por escrito de la Autoridad del Agua, la que sólo concederá permisos únicamente en los casos en que de los estudios relativos se concluya que no se causarán los perjuicios que con el establecimiento de la veda tratan de evitarse”*.

---

<sup>8</sup> Localizado al sureste del Valle Imperial en California y del Valle de Yuma en Arizona.

<sup>9</sup> Decreto por el que se establece veda tipo III para el alumbramiento de aguas del subsuelo en el Estado de Baja California”. Disponible en:

[http://www.dof.gob.mx/nota\\_to\\_imagen\\_fs.php?codnota=4616319&fecha=15/05/1965&cod\\_diario=198386](http://www.dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4616319&fecha=15/05/1965&cod_diario=198386)

**56.** Conforme al estudio de disponibilidad media anual de agua en el acuífero Valle de Mexicali, elaborado por la CONAGUA, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2018, tiene la condición de sobre explotado, ya que no existe volumen disponible para nuevas concesiones, al presentar un déficit de -374'949,214 m<sup>3</sup> anuales, es decir, el volumen de la recarga total media anual es menor a la suma de la descarga natural comprometida y al volumen de aguas concesionado e inscrito en el Registro Público de Derechos de Agua.

**57.** De igual forma, se destaca que, de acuerdo con Comisión Nacional de Agua, la principal problemática de la Región reside, por una parte, en su cuadro natural de clima casi desértico con la consiguiente escasez del recurso hídrico y la necesidad de su estricta gestión tanto en cantidad como en calidad; y por otra, su reciente evolución socioeconómica y demográfica que concentra las demandas público-urbanas en la zona norte. La fuerte atracción de la Región y particularmente de la zona fronteriza con EUA seguirá siendo el motor de la concentración urbana y del crecimiento poblacional. Ésta alcanzará poco más de cinco millones de habitantes en el año 2030, con más de cuatro millones concentrados en las ciudades fronterizas.<sup>10</sup>

**58.** Por lo tanto, la Región se ve limitada en su oferta de agua superficial y subterránea, debido principalmente al alto consumo de agua en el riego y al desperdicio de agua en los usos doméstico, público urbano y comercial, así como a las pérdidas de agua en el sistema hidráulico municipal e industrial.<sup>11</sup>

#### **b. Contexto demográfico y condiciones del servicio de abastecimiento de agua potable en la ciudad de Mexicali.**

**59.** De acuerdo a los datos del Censo de Población y Vivienda de 2010 y de la Secretaría del Bienestar, el Municipio de Mexicali se compone por 1,730 localidades activas (19 de ellas de carácter urbano, que concentran aproximadamente al 90% de la población, y el resto comunidades rurales), reflejando una población total de 936,132 habitantes, correspondientes a 258,189 viviendas. Particularmente, dentro de los límites del acuífero del Valle de Mexicali, se asientan, aproximadamente, el 96% del total de las localidades con una población total estimada de 919,000 habitantes.

---

<sup>10</sup>Comisión Nacional de Agua, *Programa Hídrico Regional Visión 2030 Región Hidrológico-Administrativa I Península de Baja California*, 2012, Pág. 26. Disponible en: <http://www.conagua.gob.mx/conagua07/publicaciones/publicaciones/1-sgp-17-12pbc.pdf>

<sup>11</sup> *Ibidem*.

**60.** Conforme al Anuario Estadístico Municipal 2018,<sup>12</sup> el Municipio de Mexicali tuvo un crecimiento poblacional a 1'065,882 habitantes (13%), en tan sólo ocho años), 73% distribuido en la zona urbana de Mexicali, 24.5% en el Valle de Mexicali y el 2.5% en San Felipe.<sup>13</sup> Cabe mencionar que acorde a las proyecciones del Consejo Nacional de Población, las tasas de crecimiento anuales de los municipios de Baja California entre 2010 y 2030, serán positivas, aunque se tienda hacia una disminución del ritmo de crecimiento. Se espera, así, que la tasa de crecimiento para Mexicali sea en torno a los 2.07 y 1.3%, respectivamente con una población estimada al 2030 de 1'144,275 habitantes y 1'276,038 para el 2035.

**61.** A nivel Estatal, según datos de la Comisión Nacional del Agua, se estima que para el 2030 la población del estado será de 4 millones de habitantes, concentrados en las ciudades fronterizas.<sup>14</sup>

**62.** Dichas proyecciones revisten de importancia en atención a que resultan necesarias para en el diseño e implementación de políticas públicas y programas en materia hídrica al igual que de desarrollo urbano, pues debido a dichas estimaciones se presume que en un futuro habrá mayor demanda de infraestructura y de servicios públicos por parte de la población.

**63.** En cuanto al servicio de abastecimiento de agua potable de la población de la ciudad de Mexicali, la mayor parte del volumen demandado proviene del río Colorado y otra parte de los acuíferos Valle de Mexicali y San Luis Río Colorado. En el caso del agua superficial, ésta se obtiene a partir de los canales del Distrito de Riego 14, particularmente del canal Benassini, que abastece a las tres plantas potabilizadoras, operadas por la CESP, de las que se distribuye el agua potable a la ciudad de Mexicali y a 26 sistemas en el Valle y San Felipe.

**64.** De acuerdo con el REPDA, a partir de datos de 2017, el volumen proveniente del río Colorado sujeto a concesiones o asignaciones en el Municipio de Mexicali es de

---

<sup>12</sup> Disponible en:

<https://www.coplademm.org.mx/data/anuario/anuario%202017/Anuario%20Estadistico%20Municipal%202017.pdf>

<sup>13</sup> CONAGUA-Comisión Estatal del Agua de Baja California. Programa Hídrico del Estado de Baja California, visión 2035. 2016, actualización octubre de 2018.

<sup>14</sup> Comisión Nacional de Agua, Programa Hídrico Regional Visión 2030 Región Hidrológico-Administrativa, Península de Baja California, 2012, Pág. 26. Disponible en: <http://www.conagua.gob.mx/conagua07/publicaciones/publicaciones/1-sgp-17-12pbc.pdf>

1,526'350,378 m<sup>3</sup> anuales, de los cuales 8'388,000 hm<sup>3</sup> se encuentran asignados a la CESPМ, dentro de los volúmenes comprendidos en el uso público urbano. La distribución de las aguas nacionales provenientes de dicha vía hidrológica se presenta a continuación:

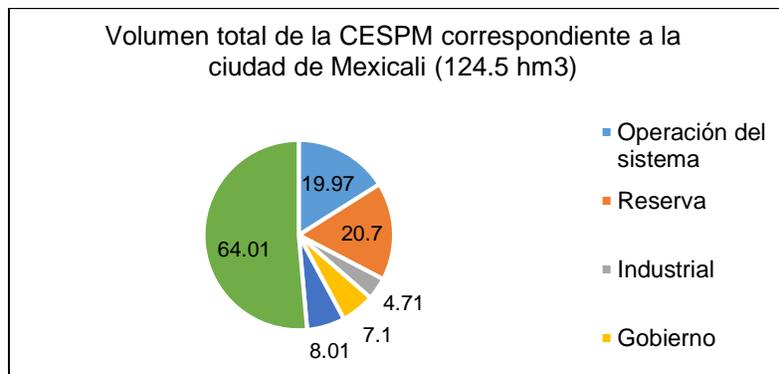
Usos	Volumen concesionado	Volumen asignado a la CESPМ	Volumen concesionado al Distrito de Riego 14	Volumen concesionado a unidades de riego	Volumen total concesionado
<b>Acuacultura</b>	1'490,000	-	-	-	<b>1'490,000</b>
<b>Agrícola</b>	-	-	1,431'295,000	9'341,713	<b>1,440'636,713</b>
<b>Diferentes usos</b>	454,997	-	-	-	<b>454,997</b>
<b>Doméstico</b>	1,280	-	-	-	<b>1,280</b>
<b>Industrial</b>	65'770,271	-	-	-	<b>65'770,271</b>
<b>Pecuario</b>	94,427	-	-	-	<b>94,427</b>
<b>Público urbano</b>	9'421,315	8'388,000	-	-	<b>17'809,315</b>
<b>Servicios</b>	93,374	-	-	-	<b>93,374</b>
<b>TOTAL (m<sup>3</sup>)</b>	<b>77'325,665</b>	<b>8'388,000</b>	<b>1,431'295,000</b>	<b>9'341,713</b>	<b>1,526'350,378</b>

**65.** Respecto de las aguas del subsuelo, el volumen total concesionado de los acuíferos del Valle de Mexicali y San Luis Río Colorado asciende a un total de 783,040,000 de m<sup>3</sup> y 162'760,000 m<sup>3</sup>, respectivamente, de los cuales 92'444,684 m<sup>3</sup> se asignan a la CESPМ.

**66.** Conforme a los datos presentados, el volumen total proveniente de fuentes superficiales y subterráneas que correspondería a la CESPМ asciende a un total de 100'832,684 m<sup>3</sup> comprendidos dentro del uso público urbano, si bien a ese conjunto se suman otros 34'140,670, relativos a derechos de uso, aprovechamiento y explotación de aguas nacionales para uso agrícola, aunque sin aclararse si los volúmenes en cuestión están debidamente incorporados dentro del uso público urbano correspondiente.

**67.** Aproximadamente, el 90% del volumen total con que cuenta la CESPМ se destina a la provisión de la ciudad de Mexicali, en un orden de 124'528,670 m<sup>3</sup> anuales, distribuido en las siguientes categorías de suministro:

<b>Volumen total de la CESPМ correspondiente a la ciudad de Mexicali (124'528,670 m<sup>3</sup>)</b>		
	Volumen (hm <sup>3</sup> )	%
Operación del sistema	19.97	16.04
Reserva	20.7	16.63
Industrial	4.71	3.78
Gobierno	7.1	5.7
Comercial	8.01	6.43
Doméstico	64.01	51.41
<b>TOTAL</b>	<b>124.5</b>	<b>99.99</b>



**68.** A partir de estos criterios, la CESPМ determinó que el consumo actual de la población de Mexicali es de 278 litros diarios por persona, que representa 75.2% del volumen total inscrito ante el REPDA,<sup>15</sup> por lo cual el excedente es transferido a los organismos operadores de Tijuana y Tecate. En lo anterior es necesario aclarar que en la determinación del consumo reportado no se especifica si éste corresponde al total municipal o de la misma ciudad, o las variables a partir de las cuales se obtuvo esa cifra: población municipal total o únicamente de la ciudad, volumen total facturado, conjunto de tomas contratadas o únicamente las de carácter doméstico, entre otros elementos indispensables para concluir que los de 278 litros diarios por persona se refieren efectivamente a la cifra destinada al abastecimiento doméstico.

<sup>15</sup>Martínez-Austria, Polioptro y Patiño-Gómez, Carlos, "Efectos del cambio climático en la disponibilidad de agua en México", publicado en Tecnología y Ciencias del Agua, vol. III, núm. 1, 2012. <http://www.scielo.org.mx/pdf/tca/v3n1/v3n1a1.pdf>

**69.** En todo caso, con datos del 2009, en Mexicali se tenían instaladas 340,738 tomas domiciliarias, de las cuales, el 93% (318,848) correspondían a tomas domésticas, el 6% (21,671) comerciales y el resto de carácter industrial (219), aunque igualmente sin precisar lo relativo a otros tipos de abastecimiento. A partir de estos datos, es posible inferir una aproximación a la disponibilidad correspondiente a cada uno de los distintos tipos de suministro de agua prestado por la CESPМ:

	Volumen (hm <sup>3</sup> )	Tomas	Disponibilidad anual media por usuario (m <sup>3</sup> )
Industrial	4.71	219	21,506.85
Comercial	8.01	21,671	369.62
Doméstico	64.01	318,848	200.75
<b>TOTAL</b>	<b>76.73</b>	<b>340,738</b>	<b>225.19</b>

**70.** Al contrastar los volúmenes de la CESPМ destinados al suministro doméstico, comercial e industrial con las tomas correspondientes a cada uno de esos servicios, se obtienen cifras de disponibilidad cuya magnitud resulta notablemente menor al consumo de 278 litros diarios por persona que alude la CESPМ, en promedio y para el abastecimiento doméstico. Esto, sin considerar las magnitudes correspondientes a suministros gubernamentales y de la propia operación del sistema.

**71.** A nivel estatal, la cobertura de agua potable está en torno al 96%, poco mayor a la media nacional en población urbana, mientras que, para la ciudad de Mexicali, la cobertura del servicio es mayor al 99%. Conforme a las proyecciones de consumo de agua potable, reportadas en el Programa de Desarrollo Urbano de Centro de Población de Mexicali 2025, publicado en el 2007, por lo que, de continuar con los patrones de consumo y abastecimiento existentes, aparentemente, no habría ningún problema en el abasto de agua de la ciudad para abastecer a la población en el 2025, conforme a los patrones señalados de consumo.

### **c. La escasez de agua en el Valle de Mexicali.**

**72.** Baja California se caracteriza por ser una entidad federativa caracterizada por la escasez de recursos hídricos, principalmente subterráneos, a pesar de ser una de las más

importantes áreas de producción agrícola en el país. Esto, como resultado de factores como irregularidad en las precipitaciones, baja eficiencia en los sistemas de riego y gran gasto de agua en uso agrícola, por lo cual, la gestión de los recursos hídricos se vuelve un factor crítico clave para el desarrollo de la región. El siguiente gráfico ilustra el grado de presión sobre el agua, en el que se advierte que en el Valle de Mexicali el grado es de carácter alto:



Fuente: Comisión Nacional del Agua.

**73.** Es posible clasificar sus fuentes hídricas en agua superficial proveniente del río Colorado, abastecida a través de un sistema de canales distribuidos tanto en el área urbana como rural del Valle, la cual es utilizada para el riego de cultivos en el Distrito de Riego 14;<sup>16</sup> así como subterránea, explotada mediante pozos particulares y públicos del acuífero Valle de Mexicali, a través de concesiones o asignaciones otorgados por la CONAGUA.

**74.** Como se mencionó, el acuífero Valle de Mexicali es objeto de veda desde el año 1965,<sup>17</sup> lo cual implica que no es posible otorgar nuevas concesiones para usos diversos

<sup>16</sup> Distrito de Riego es según el artículo 3º fracción XXV de la Ley de Aguas Nacionales “el establecido mediante Decreto Presidencial, el cual está conformado por una o varias superficies previamente delimitadas y dentro de cuyo perímetro se ubica la zona de riego, el cual cuenta con las obras de infraestructura hidráulica, aguas superficiales y del subsuelo, así como con sus vasos de almacenamiento, su zona federal, de protección y demás bienes y obras conexas, pudiendo establecerse también con una o varias unidades de riego”.

<sup>17</sup> “Decreto por el que se establece veda tipo III para el alumbramiento de aguas del subsuelo en el Estado de Baja California” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de mayo de 1965.

al doméstico. Adicionalmente, acuerdo con su última determinación de disponibilidad de agua de 2018, el acuífero Valle de Mexicali no cuenta con volumen sustancialmente disponible para nuevas concesiones, por presentar un déficit de 265'122,349 m<sup>3</sup>, entre el volumen anual total concesionado y la recarga total media anual. Esto sin ignorar, se ha considerado a Baja California, así como Coahuila, Chihuahua y Sonora (21.3%, 12.9%, 14.2% y 21.3%) como las entidades más afectadas en la disminución de precipitaciones como efecto adverso del cambio climático, circunstancias que, en su conjunto, afectan seriamente la disponibilidad del agua en esas demarcaciones.<sup>18</sup>

**75.** Según el Programa Ordenamiento Ecológico Territorial de Baja California, el sector agrícola puede verse afectado por la escasez del agua, siendo a su vez esta actividad una de las amenazas más fuertes del recurso, según se aprecia de los porcentajes de usos reportados por la CONAGUA. Igualmente, el crecimiento urbano es otro detonante de presión hídrica, a partir de lo cual es posible proyectar conflictos en torno al agua en un futuro, como menciona el ordenamiento aludido.

**76.** El revestimiento del Canal Todo Americano - sujeto a un Tratado Internacional desde el año de 1944 para su control- tiene un impacto en la disponibilidad actual de agua subterránea en Mexicali, fuente importante de abastecimiento de la CESPM; además, la reducción de humedad, precipitaciones y aumento de temperatura en la cuenca río Colorado impactan directamente en la disponibilidad del agua superficial de la zona, puesto que influye en el agua de las presas internacionales que abastecen a la CESPM. Razones que hacen necesario la optimización de los consumos y extracciones actuales de esa zona.

**77.** A manera de conclusión, las anteriores consideraciones permiten tener conocimiento del contexto en el cual se ubica la problemática abordada en el Valle de Mexicali: en una zona desértica de clima muy seco con poca vegetación típica, con acuíferos sobreexplotados, vedados y con un río sujeto a un Tratado Internacional desde 1944 para su control.

---

<sup>18</sup> Martínez-Austria, Polioptro y Patiño-Gómez, Carlos, *“Efectos del cambio climático en la disponibilidad de agua en México”*, publicado en Tecnología y Ciencias del Agua, vol. III, núm. 1, 2012.

**d. Impactos potenciales ante el fenómeno de desertificación.**

**78.** La desertificación es un fenómeno multifactorial, muy complejo, producto de las variaciones climáticas y del uso no sustentable de las tierras en zonas áridas, semiáridas y subhúmedas secas, caracterizadas por precipitaciones menores a la evapotranspiración, provocando deterioro en los ecosistemas y la pérdida de la capacidad productividad del suelo.

**79.** Dentro de las variables que influyen en la existencia y agravamiento de dicho fenómeno se encuentran la erosión eólica e hídrica, el empobrecimiento interno de los suelos por procesos como la salinización, acidificación, encostramiento y compactación, así como la pérdida de la cobertura vegetal por deforestación. De igual manera, las alteraciones climáticas reflejadas en el aumento en la frecuencia de sequías anómalas, de mayor duración e intensidad, cobra especial relevancia en el proceso de desertificación, ocasionando grandes desequilibrios hidrológicos.<sup>19</sup>

**80.** La desertificación constituye un problema ambiental de gran importancia a nivel mundial, vinculado estrechamente con otros temas globales como el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad y de la captura de carbono, bajos rendimientos agrícolas, pecuarios y forestales, disminución en la disponibilidad de recursos hídricos, cuestiones que, a su vez, también interactúan con la presencia de conflictos sociales por los recursos, en el incremento en los niveles de pobreza y de los movimientos migratorios de la población.<sup>20</sup>

**81.** De acuerdo con el tercer informe del Panel Intergubernamental de Cambio Climático de 2001, en América Latina la tendencia general de la vulnerabilidad y el riesgo a la desertificación indica que el fenómeno seguirá incrementándose y los impactos aumentarán en intensidad y frecuencia debido a eventos extremos como las sequías, además, prevé una reducción general de la disponibilidad de agua para la población y la disminución del potencial agrícola de las zonas áridas, como en las situadas en el Valle de Mexicali.

**82.** El fenómeno de desertificación comenzó a tomar interés en la comunidad internacional por las sequías acontecidas en África, entre 1968 y 1973, a partir de lo cual se le reconoció

---

<sup>19</sup> Oropeza Orozco, O., *Evaluación de la vulnerabilidad a la desertificación*, Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. Disponible en: <http://www2.inecc.gob.mx/publicaciones2/libros/437/oropeza.html>

<sup>20</sup> *Ídem*

como un problema global que afecta a los sectores económico, social y ambiental. Ante ello, en 1977, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Desertificación, celebrada en Nairobi, Kenia, se adoptó el Plan Mundial de Acción para la Lucha contra la Desertificación, que, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, resultó una iniciativa insuficiente, puesto que el problema de degradación de tierras se había intensificado y sólo se tuvo éxito en ciertos programas locales.

**83.** Esos primeros antecedentes, aunados a la segunda gran sequía del siglo XX ocurrida entre 1987 y 1992 en el suroeste de Estados Unidos y norte de México, motivó a que en el marco del Programa 21, aprobado en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, celebrada en Río de Janeiro en 1992, se acordara instituir un Comité Intergubernamental de Negociación a fin de preparar un instrumento jurídico vinculante en la materia.

**84.** Derivado de lo antes descrito, el 17 de junio de 1994, se aprobó la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación, suscrita por el Estado Mexicano en octubre de 1994 y ratificada por el Senado de la República en 1995, en vigor desde el 26 de diciembre de 1996. Entre sus objetivos, dicho previó la adopción de medidas eficaces, a través de la cooperación internacional, para contribuir al logro del desarrollo sostenible, bajo un enfoque acorde al Programa 21, que en su Capítulo 12 aborda el tema de *“Ordenación de los ecosistemas frágiles: lucha contra la desertificación y la sequía”*

**85.** Desde su ratificación México ha formulado diversas acciones como la elaboración de: i) el Plan de Acción para Combatir la Desertificación en México, publicado en 1994; ii) la Estrategia Nacional de Manejo Sustentable de Tierras en 2008, acorde a los objetivos de la estrategia decenal 2008-2018, adoptada por la conferencia de Estados parte celebrada en Madrid, España en el 2007, en la cual, entre otras acciones, invitó a los países en desarrollo a crear un entorno propicio para la ordenación sostenible de las tierras y la gestión integrada del agua, para garantizar la disponibilidad del agua; iii) la Línea Base Nacional de Degradación de Tierras y Desertificación en 2013; y iv) el Programa Nacional Manejo Sustentable de Tierras, para combatir la degradación de tierras y desertificación en México de 2015.

**86.** En la última conferencia de partes celebrada en Ordos, China, en 2017, se acordó adoptar un nuevo Marco Estratégico 2018-2030 para mejorar la implementación de dicha Convención y lograr la neutralidad de la degradación de la tierra, con el fin de restaurar la productividad de tierras degradadas, mejorar los medios de vida de la población y reducir

los impactos de la sequía en las poblaciones vulnerables. Lo anterior, mediante la puesta en marcha de estrategias integradas a largo plazo centradas en el aumento de la productividad, la rehabilitación, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos y de los suelos, para mejorar las condiciones de vida de las poblaciones afectadas.

**87.** Este último marco programático tiene una notable conexión la Agenda 2030, especialmente su objetivo 15 y la meta 15.3, relativa a *“luchar contra la desertificación, rehabilitar las tierras y los suelos degradados, incluidas las tierras afectadas por la desertificación, la sequía y las inundaciones, y procurar lograr un mundo con una degradación neutra del suelo”*.

**88.** Con la adopción del Marco Estratégico 2018-2030, los Estados partes adquieren la responsabilidad de su aplicación, a través de la implementación de sus respectivos programas de acción nacional. Para ello, deberán, entre otras acciones, establecer políticas y entornos propicios para promover soluciones para combatir la desertificación/degradación de la tierra y mitigar los efectos de la sequía, incluida la prevención y la recuperación; implementar prácticas sostenibles de ordenación de la tierra; implementar prácticas de restauración y rehabilitación con el fin de recuperación de las funciones y servicios de los ecosistemas.

**89.** Conforme al *“Estudio de País: México ante el cambio climático”* elaborado por el Instituto Nacional de Ecología (hoy Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático) en 1995, documento en el cual se crearon escenarios actuales y futuros con modelos de cambio climático, se observó que los niveles de desertificación en el territorio mexicano aumentarán principalmente por los procesos de erosión hídrica.

**90.** De acuerdo con los datos presentados en la Línea Base Nacional de Degradación de Tierras y Desertificación de 2013, para ese año existían 116 millones de hectáreas afectadas en el país, en las que viven 63 millones de personas, por ello, reconoció la importancia que reviste el fortalecimiento de las acciones en el Programa Nacional de Acción contra la Desertificación. Asimismo, dicho documento incluyó un análisis de la degradación de los recursos hídricos, integrando datos sobre los cambios en la disponibilidad de agua de los acuíferos y agua superficial, aspectos de intrusión salina y contaminación potencial, en cuyos resultados se destacó que el acuífero de Mexicali presenta un grado de degradación y desertificación severas.



Figura 7.1 Degradación de tierras en México.

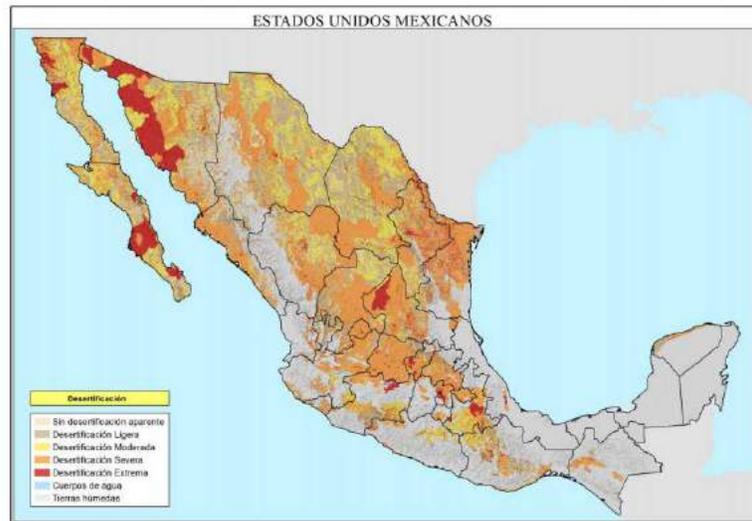


Figura 7.2 Distribución de las clases de Desertificación de tierras en México bajo las condiciones climáticas actuales (escenario base 1970-2000).

**91.** Es de vital importancia tomar en cuenta también los efectos del cambio climático que, conforme a la comunidad científica, provocarán un aumento en la intensidad y frecuencia de fenómenos extremos como la sequía, disminución en la disponibilidad y acceso a los recursos hídricos.

**92.** En este sentido, conforme al Programa Hídrico de Baja California, para el período 2017-2035 se prevé una disminución del volumen sustentable del agua de 722.3 hm<sup>3</sup> actuales a 577.4 hm<sup>3</sup>, por efecto potencial del calentamiento global para los acuíferos Mexicali y San Luis Río Colorado. El mencionado programa refiere que:

*[...] el problema más notable dentro del estado de Baja California es el proceso de agotamiento y deterioro que padecen sus cuencas y acuíferos, por lo que es de vital importancia brindarle la atención necesaria para evitar que se agudice. La sobreexplotación no debe transcurrir en forma permanente, ya que es un proceso que termina por restringir la oferta de agua de las fuentes agotadas. Mientras esta situación prevalezca, todos los sectores usuarios se verán cada día más amenazados por la escasez, más aún durante las sequías y ante el calentamiento global.*<sup>21</sup>

**93.** Por tanto, bajo el escenario de que el acuífero de Mexicali presenta un grado de degradación y desertificación severas, la degradación ambiental causada por la sobreexplotación de los recursos hídricos puede potenciar los efectos del cambio climático, afectando directamente los servicios ambientales que sostienen las actividades económicas y la calidad de vida de la población, no solo en el goce y disfrute del derecho humano a un medio ambiente sano, sino que el impacto en estos ecosistemas pondría en situación de riesgo los derechos a la vida e integridad física de las personas.

**e. Características del proyecto industrial de la Empresa.**

**94.** Las actividades de la Empresa se orientan fundamentalmente a la producción de cerveza para su exportación y posterior distribución en los Estados Unidos de América, de ahí la necesidad de realizar sus procesos industriales en puntos estratégicos de la frontera con ese país, para lo cual el mismo consorcio cuenta actualmente con otras plantas cerveceras en los municipios de Nava, Coahuila, y Ciudad Obregón, Sonora. Cabe mencionar, que la Empresa es una corporación líder a nivel internacional, con presencia en más de cien países y cuarenta plantas distribuidas a nivel mundial, dirigidas a la elaboración de más de un centenar de cervezas, vinos y licores.

**95.** El proyecto que se pretende emplazar en la ciudad de Mexicali se ubica a las afueras del centro de población, sobre la carretera a San Felipe, en un área que oscila entre 388 a 396 hectáreas. Las siguientes ilustraciones permiten identificar el sitio de emplazamiento, situado en un perímetro con grandes ventajas estratégicas, por su acceso

---

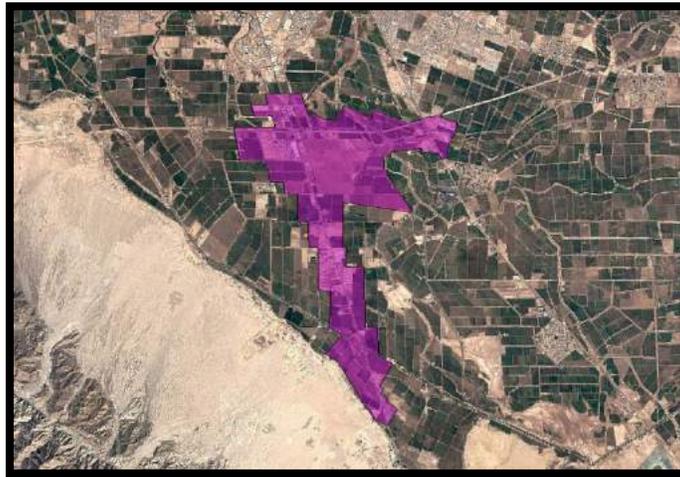
<sup>21</sup> Comisión Estatal del Agua de Baja California, *Programa Hídrico del Estado de Baja California, visión 2035*, Comisión Nacional del Agua, Comisión Estatal del Agua de Baja California, 2018, p. 26. Disponible en: <http://www.cea.gob.mx/phebc/resejec/RESUMEN%20EJECUTIVO%20PHEBC.pdf>

inmediato a las principales vías federales y estatales que facilitan el ingreso de vehículos y materias primas:



**96.** De acuerdo con el “Programa de Desarrollo Urbano del Centro de Población Mexicali 2025”, publicado el 2 de marzo de 2007, el sitio de emplazamiento estaba catalogado originalmente como zona urbanizable a largo plazo (es decir, fuera del perímetro “urbano” de la ciudad), al corresponder enteramente a predios y parcelas con uso agrícola. En consecuencia, ante la necesidad de establecer la zonificación, usos de suelo y condiciones urbanas pertinentes para el proyecto industrial y sus alrededores, el 29 de abril de 2016 el Gobierno del Estado publicó en el Periódico Oficial las “Directrices Generales de Desarrollo Urbano Corredor Regional Carretera San Felipe”, elaboradas por

el Municipio de Mexicali con miras a establecer un esquema de desarrollo urbano congruente, cuya delimitación se ilustra en el siguiente gráfico:



**97.** Antes de presentar y analizar las características condiciones bajo las cuales operaría la Empresa, resulta indispensable ofrecer una caracterización general sobre los patrones de abastecimiento hídrico empleados la producción de la cerveza, además de un breve análisis comparado con relación al tema.

***i. Generalidades del suministro hídrico para la producción industrial de cerveza.***

**98.** La producción de cerveza se encuentra dentro de la industria de las bebidas, siendo la segunda más importante en este rubro después de la refresquera, además de tratarse de una actividad económica relevante para el caso de México, que conforme a datos de 2016 ostentó el cuarto lugar a nivel mundial de producción con un total 10.5 millones de m<sup>3</sup> anuales (29,500 millones de botellas), sólo después de China, Estados Unidos de América y Brasil. También acorde a cifras de ese mismo año, nuestro país ocupó el primer lugar de exportación de esa bebida alcohólica, siendo el principal destino los Estados Unidos de América, llegando en el 2017 a los 3.31 millones de m<sup>3</sup> anuales,<sup>22</sup> equivalentes a 20% de las exportaciones agroindustriales nacionales.

<sup>22</sup> Cerveceros de México <https://cervecerosdemexico.com/2017/07/31/logros-de-la-industria-cervecera-mexicana/>,  
asimismo <https://expansion.mx/empresas/2017/08/04/10-datos-de-la-cerveza-en-mexico-que-te-sorprenderan>

**99.** A pesar de tratarse de una actividad que supone importantes beneficios para la economía nacional, por sus impactos positivos en balanza comercial, recaudación fiscal y de generación de empleos, debe destacarse que la producción de cerveza conlleva también impactos para el equilibrio ecológico, principalmente por los elevados volúmenes de agua potable que se utilizan para producir esas bebidas alcohólicas, afectando la disponibilidad de ese recurso natural.

**100.** En la actualidad, se emplea el concepto de “agua virtual” para designar la cantidad de ese líquido que se utiliza para producir o integrar un producto, bien o servicio determinado,<sup>23</sup> en correspondencia a cada unidad final. Dicha noción es de gran utilidad para comprender el costo hídrico que conlleva la producción de una gran diversidad de productos de consumo cotidiano, como un vaso de leche (200 litros por un vaso de 200 mililitros), una playera de algodón (2000 litros por cada 250 kilogramos), una manzana (70 litros por 100 gramos), o una taza de té (35 litros por 250 mililitros).<sup>24</sup> Para la producción de un litro de cerveza se emplean de 300 litros virtuales de agua (.333%) durante todo el ciclo de producción, que integran desde el cultivo, crecimiento y procesamiento de las respectivas materias primas, al igual que la fabricación, transporte y venta final del producto.<sup>25</sup>

**101.** Durante las etapas más específicas de la elaboración de cerveza, hasta hace pocos años se establecía que la producción de un galón de dicha bebida (aproximadamente 3.78541 litros) requería del procesamiento industrial de cinco a seis galones de agua potable, aunque debe destacarse que en la actualidad se habla una eficiencia productiva de hasta 3 litros de agua potable por uno de cerveza, considerado el parámetro más alto de eficiencia industrial.<sup>26</sup> Otros estudios dan cuenta de un rango de entre 4.6 hasta 3.04 litros para plantas con amplia capacidad productiva (en promedio una proporción de 3.78), si bien el margen de producción se sitúa en torno a los 3.5 litros para producir un litro de cerveza.<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Arreguín Cortés, Felipe y López Pérez, Mario, “Agua Virtual en México”, *Ingeniería hidráulica en México*, vol. XXII, núm. 4, pp. 1222, octubre-diciembre de 2007. De igual manera, Hoekstra, A. Y. y Chapagain, A. Y., “Water footprints of nations: Water use by people as a function of their consumption pattern”, *Water Resource Management*, vol. 21, pp. 35-48, enero de 2007.

<sup>24</sup> *Idem*.

<sup>25</sup> Comisión Nacional del Agua, El agua virtual y la huella hídrica. Disponible en: <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Contenido/Documentos/Infograf%C3%ADa%20Huella%20H%C3%ADrica.pdf>

<sup>26</sup> Glennon Robert, Could Craft Breweries Help Lead The Way In Water Conservation?, *Pacific Standard*, 2 de enero de 2018. Disponible en: <https://psmag.com/environment/crafting-solutions-to-water-shortages-in-brewing>.

<sup>27</sup> Kaye Leon, Breweries across the world strive to decrease beer's water footprint, *The Guardian*, 16 Agosto 2011. Disponible en: <https://www.theguardian.com/sustainable-business/brewing-companies-water-usage-footprint>.

**102.** Existen estudios que especifican una proporción en orden de 6 a 5 litros de agua por cada uno de cerveza, de los cuales dos terceras partes se destinarían a la producción de la bebida alcohólica como materia prima (exclusivamente de agua potable), mientras que el restante para los servicios relacionados con las actividades industriales. Dicha estimación resulta acorde con los datos anteriormente presentados, al observarse que por un consumo neto de 6 litros, 3.99 se emplearían como materia prima, mientras que por 5 litros el total correspondería a 3.33, para reflejar un promedio 3.66.<sup>28</sup>

**103.** Es decir, para la producción de un litro de cerveza a partir de 3.5 litros de agua (destinados exclusivamente como materia prima para dicho producto), se implicaría un suministro total neto de, por lo menos, 5.25 litros, considerando el 33% adicional necesario para las demás actividades operativas industriales. Es decir, poco más del 19% de cada litro suministrado inicialmente.

**104.** Bajo estos parámetros, es posible concluir que, en promedio y tan sólo en 2016, la producción nacional de cerveza en México implicó un volumen estimado de 31.5 millones de hectómetros cúbicos, desde la etapa inicial de su ciclo productivo hasta la venta final del producto, o bien, que la exportación de esa bebida alcohólica correspondiente a 2017 representó el consumo virtual nacional de 993 millones de metros<sup>3</sup> anuales de agua. Lo anterior, sin considerar los costos asociados al comercio internacional, lo cual a su vez explicaría la necesidad de que la producción destinada a los Estados Unidos de América se ubique en zonas estratégicamente cercanas a la frontera con ese país.

**105.** Acorde a las mismas cifras del año 2016, el consumo destinado a los procesos industriales de fabricación de cerveza ascendería a 55'125,000 m<sup>3</sup> anuales, mediante el abastecimiento a través de concesiones industriales para el uso, aprovechamiento y explotación de aguas nacionales, o por medio de las redes de suministro público de organismo operadores (en su caso, amparados en asignaciones de aguas nacionales), sin ignorarse que por lo menos dos terceras partes de esa cantidad consistirían en volúmenes de agua potable, al ser la requerida para la producción de cerveza.

**106.** Un aspecto que debe considerarse en el análisis presentado es que, generalmente, las cifras omiten precisar información sobre, si en la determinación del agua virtual que

---

<sup>28</sup> Fillaudeau, Luc, *et al.*, "Water, wastewater and waste management in brewing industries", *Journal of Cleaner Production*, vol. 14, p. 465, diciembre de 2006.

requiere la fabricación de cerveza, o bien, el gasto dentro de las fases de producción industrial, se tiene considerado el costo que implica la potabilización del agua, al igual que omiten mencionar cuáles son las pérdidas que tienen lugar dentro de dicho proceso, dado que la generación de dicha bebida alcohólica requiere de insumos hídricos aptos para el consumo humano (en México conforme a los criterios de la NOM-127-SSA1-1994).

***ii. Especificaciones de la planta industrial a instalarse.***

**107.** Conforme a las evidencias allegadas, este Organismo Nacional analizó los elementos relativos al suministro, volumen de descargas y demanda efectiva de agua para las actividades de la Empresa, con la finalidad de esclarecer las condiciones operativas para la producción de cerveza, así como su vinculación con el contexto antes presentado. De igual forma, del análisis de dicha información se detectaron inconsistencias en los datos de referencia, mismas que inciden en la determinación objetivas de las condiciones de funcionamiento de la planta cervecera.

**108.** En principio, aunque existen documentos que refieren un margen inicial de producción de 500,000 m<sup>3</sup> anuales,<sup>29</sup> se establece —en términos generales— que la planta industrial tendrá, en su primera etapa, un objetivo de 1,000,000 m<sup>3</sup> anuales (10 millones de hectolitros anuales),<sup>30</sup> para producir en una segunda fase 2,000,000 m<sup>3</sup> anuales de cerveza. Por ello, a partir de los parámetros antes presentados, se estima que dicho volumen de producción requeriría inicialmente de un consumo anual promedio de al menos 3.5 millones de metros cúbicos de agua potable (únicamente como materia prima para la elaboración de cerveza), sin ignorarse que el 33% adicional será utilizado para los demás servicios de la planta industrial, en suma, se calcula un total de 5.25 millones de m<sup>3</sup> anuales, mientras tanto que en la segunda etapa correspondería a un empleo de poco más 10 millones de metro cúbicos por año.

**109.** Debe enfatizarse que las estimaciones anteriormente presentadas se sustentan únicamente en un estándar promedio de productividad conforme al volumen de producción manifestado, de manera es posible que, en los hechos, la Empresa efectúe procesos con un consumo menor o menor de agua potable para la fabricación de cervezas. Asimismo, la variabilidad de factores como el abastecimiento destinado a los servicios adicionales de la planta, cuya magnitud repercutirá igualmente en la determinación del consumo total; sin

---

<sup>29</sup> Evidencia 12.1.

<sup>30</sup> *Idem.*

ignorar otros aspectos que, pese a no resultar atribuibles directamente a la relación entre los suministradores y la Empresa, tienen incidencia para la determinación del gasto-consumo hídrico efectivo, por ejemplo, las mermas suscitadas durante el proceso de abastecimiento, desde la extracción hasta la provisión final, o presente durante procesos de potabilización del agua.

**110.** Sin embargo, lo anterior difiere al analizar otros datos o resoluciones relativos a la operación de la planta cervecera, en rubros como el consumo o demanda requeridos para la operación de la planta, el volumen que amparan los contratos de suministro e incluso el agua residual producida.

**111.** Es así que, en cuanto al consumo o demanda hídrica, la autorización en materia de impacto ambiental emitida por el Gobierno de Baja California, en abril de 2016 para la construcción y operación de la planta cervecera, consideró un consumo de 185 litros por segundo, es decir, 15,984 de m<sup>3</sup> diarios y 5'834,160 anuales,<sup>31</sup> mientras que el estudio elaborado por el IMTA, realizado a solicitud de la Empresa, pronosticó una demanda de 3'150,000 m<sup>3</sup> anuales.<sup>32</sup> Se destaca que, en ambos casos se consideró para la primera etapa una producción de 10 millones de hectolitros anuales, por lo que se infiere que la fase subsiguiente implicará el empleo de, al menos, el doble de las cantidades requeridas, aunque es importante mencionar que no se especifica si esos volúmenes corresponderían a la totalidad de operaciones que realizaría la planta o si, únicamente, serían para la utilización de agua potable como materia prima.

**112.** La disparidad resulta aún más contrastante al observar los volúmenes de agua previstos en los contratos de suministro celebrados entre la CESPMM y la Empresa. En primer lugar, el suscrito el 20 de octubre de 2015 por un volumen total de hasta 20 millones de m<sup>3</sup> anuales, de los cuales dos terceras partes se abastecerían a través del Acueducto Ejido Villahermosa – Mexicali (a partir de la extracción del agua del subsuelo), y los restantes por medio de fuentes superficiales.

**113.** En este sentido, debe destacarse que, si bien a mediados de 2017 el Gobierno del Estado canceló la construcción de un acueducto, y, por lo tanto, se cancelaron las condiciones que sustentarían dicho esquema de abastecimiento. Sin embargo, esa autoridad no comunicó ningún dato u información sobre la vigencia del contrato celebrado,

---

<sup>31</sup> Evidencia 17.3.

<sup>32</sup> Evidencia 32.

limitándose a señalar que, el 21 de abril de 2017, se suscribió un segundo instrumento para el abastecimiento de hasta 7 millones de m<sup>3</sup> anuales.<sup>33</sup>

**114.** Es necesario precisar que, las cifras insertas en los contratos de suministro se refieren únicamente a un abastecimiento máximo amparado por dichos instrumentos jurídicos, cifras que no son necesariamente coincidentes con el consumo o demanda hídrica requeridos. Resaltando que, nada impide que la Empresa esté en posibilidad de ejercer la totalidad del volumen jurídicamente garantizado.

**115.** Esta aclaración es relevante al observarse que, ante el supuesto de que el único contrato vigente es el realizado en abril de 2017, el suministro bastaría para completar únicamente la primera fase de la planta industrial, mientras que para producir los 20 millones de hectolitros de la segunda etapa, existiría un déficit de, por lo menos, 3.5 millones de metros cúbicos anuales, consideraciones afines al consumo de 5'834,160 m<sup>3</sup> anuales previstos por la autorización de impacto ambiental emitida por el Gobierno de Baja California en 2016.

**116.** Asimismo, aunque aparentemente el volumen garantizado en ese contrato es suficiente para atender la demanda de 3'150,000 m<sup>3</sup> anuales que refiere el estudio realizado por el IMTA (incluso para las dos etapas de operación de la planta), ese consumo serviría únicamente para el empleo de agua potable como materia prima en la fabricación de cerveza —y bajo los estándares más sostenibles y eficientes de producción, en una proporción de 3.15 litros de agua por cada uno de cerveza—, siendo también relevante contemplar el abastecimiento enfocado al uso de las restantes operaciones y servicios propios de la industria. En síntesis, se requeriría la ampliación del suministro para atender las necesidades de producción manifestadas por la Empresa.

**117.** Finalmente, la información correspondiente al volumen de aguas residuales producidas por la planta cervecera arroja también inconsistencias. Así, la autorización en materia de impacto ambiental emitida por el Gobierno Estatal en abril de 2016 refiere que en la primera etapa se generarían 11,232 m<sup>3</sup> diarios (4'099,680 anuales) de aguas residuales para procesarlos en la planta de tratamiento, es decir, poco más del 70% del consumo de agua señalado esa misma resolución (sin ignorarse que dicho volumen rebasaría el consumo de 3'150,000 m<sup>3</sup> anuales reportado en el estudio del IMTA, también de la primera etapa).

---

<sup>33</sup> Evidencia 17

**118.** Por otra parte, la autorización de impacto ambiental emitida por la SEMARNAT el 6 de enero de 2017, para la construcción y operación de la mencionada planta de tratamiento, refiere un caudal medio de “aguas residuales crudas” (esto es, las que se sujetarían a tratamiento) de 2'918,832 m<sup>3</sup> anuales para la primera etapa, provenientes del empleo de agua potable como materia prima.

**119.** Conviene apuntar que, si bien dicha resolución no indica los datos relativos al consumo requerido por la planta cervecera, puede observarse que el caudal de aguas residuales equivaldría al 50% del consumo anual previsto en la autorización de impacto ambiental emitida por el Gobierno Estatal en 2016 (5'834,160 m<sup>3</sup>) y 92.66% del señalado en el informe del IMTA (3'150,000 m<sup>3</sup>), esto en el entendido de que esos volúmenes iniciales correspondan al agua destinada únicamente como materia prima.

**120.** Bajo cualquier parámetro, las cifras presentadas permiten ilustrar el alto volumen de agua que representará el funcionamiento de la planta cervecera, ya sea únicamente como materia prima o en la totalidad de actividades realizadas por la Empresa, al igual que la elevada magnitud de aguas residuales que se generarían frente a los objetivos de producción, sin desconocer las implicaciones que conlleva el suministro jurídicamente garantizado a través del o los contratos vigentes.

**121.** Otra cuestión que destaca del análisis es la inconsistencia en los datos que prevén los diferentes estudios y resoluciones emitidos para la construcción y operación de la planta cervecera, principalmente en torno a las necesidades reales y objetivas de consumo que requiere la Empresa en cualquiera de sus etapas productivas, resaltando en este sentido que una de las condicionantes establecidas para la autorización en materia de impacto ambiental incluye el “presentar una propuesta definitiva de abastecimiento de agua, tanto para la etapa de construcción, como la de operación del proyecto, incluyendo, según sea el caso, la autorización o bien, la constancia de inicio de trámite ante la Comisión Nacional del Agua para la perforación de pozos y de los usuarios del módulo de riego correspondiente para el abastecimiento del Canal Lobo Norte”.

## **B. Derecho humano al agua.**

**122.** El derecho humano al agua está reconocido en el sexto párrafo del artículo 4º de la Constitución Política, el cual establece que toda *“persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma*

*suficiente, salubre, aceptable y asequible*". Asimismo, el Comité DESC detalló en su Observación General 15 que, si bien no se prevé explícitamente, ese derecho "se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia",<sup>34</sup> por lo que igualmente está comprendido en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y por extensión, los numerales 10, 11 y 12 del Protocolo de San Salvador.

**123.** Otros tratados internacionales especializados de derechos humanos en los que el Estado mexicano es parte reconocen explícitamente ese derecho, entre ellos las convenciones sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 14.2 inciso h), los Derechos del Niño (numerales 24.2 inciso c y 27.3) y los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 28); además de instrumentos preceptivos como la Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible y la Carta Social de las Américas, que indudablemente revisten de gran importancia al establecer el sentido y alcance del derecho en cuestión.

**124.** Dentro de los documentos internacionales que abordan el derecho humano al agua destaca también la Agenda 2030 en su Objetivo 6, enfocado a garantizar la disponibilidad de agua, además de su gestión sostenible y saneamiento para todos, especialmente las metas 6.1, relativas a "lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos", al igual que 6.4, correspondiente a "aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua".

**125.** Como lo señaló esta Comisión Nacional en su Recomendación 11/2018, en atención a los planteamientos de la Observación General 15, a pesar de que el acceso al líquido vital puede implicar la realización de distintas actividades personales o productivas, el derecho humano al agua debe interpretarse siempre bajo una perspectiva de sostenibilidad, "de manera que [...] pueda ser ejercido por las generaciones actuales y

---

<sup>34</sup> Comité DESC, *Observación General 15. "El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)"*, párrafo 3.

futuras”.<sup>35</sup> Además de considerar invariablemente la prioridad del destino y acceso a los recursos hídricos para fines personales y domésticos,<sup>36</sup> conforme a las siguientes pautas:

*a) La disponibilidad. El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS). También es posible que algunos individuos y grupos necesiten recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo.*

*b) La calidad. El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y, por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.*

*c) La accesibilidad. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles para todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:*

*i) Accesibilidad física. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficiente y culturalmente adecuados, y deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad. La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua.*

*ii) Accesibilidad económica. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben estar al alcance de todos. Los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto.*

*iii) No discriminación. El agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos.*

*iv) Acceso a la información. La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.<sup>37</sup>*

**126.** Cabe mencionar que la Observación General 15 emplea la noción de un “uso personal y doméstico” no sólo para designar una modalidad de acceso o suministro en sentido estricto, sino todo para el proceso orientado a ese fin, desde la provisión de

<sup>35</sup> *Ibidem*, párrafo 11.

<sup>36</sup> CNDH, Recomendación 11/2018: “Sobre las violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, propiedad, trabajo y agua contra QV1, V2, V3, V4, V5, V6, V7, V8, V9 y V10, por la transmisión irregular del título de concesión otorgado a favor de la unidad de riego de la cuarta ampliación del ejido Chaparrosa, Villa de Cos, Zacatecas” del 20 de abril de 2018, párrafo 127.

<sup>37</sup> Observación General 15, *cit.*, párrafo 12.

reservas de agua y su extracción, hasta la distribución, suministro o abastecimiento a las personas, mediante acceso directo o a través de la red de servicio público, abarcando los mecanismos de gestión o administración del agua que sustentan dichos procesos. Ese enfoque integral, aunado a las dimensiones individuales y colectiva en el derecho humano al agua, es perceptible en distintos pasajes de la Observación General 15, por ejemplo, al precisarse que las autoridades *“deben velar por que la asignación de los recursos de agua y las inversiones en el sector [...] faciliten el acceso [...] a todos los miembros de la sociedad”*,<sup>38</sup> de manera que *“las inversiones no deben redundar de manera desproporcionada en beneficio de [...] una pequeña fracción privilegiada [...]”; esos recursos deben invertirse más bien en servicios e instalaciones que redunden en beneficio de un sector más amplio de la población”*.<sup>39</sup>

**127.** Como lo refirió el Comité al hablar de la disponibilidad del agua, para la determinación del sentido y alcance de ese derecho humano destacan las directrices elaboradas en 2003 por la OMS,<sup>40</sup> en relación con los siguientes parámetros mínimos para la satisfacción básica de las necesidades de consumo e higiene:

Nivel de servicio	Medición del acceso	Necesidades atendidas	Efecto en la salud
<u>Sin acceso</u>  Cantidad recolectada generalmente menor de 5 litros por persona al día.	Más de 1 kilómetro o 30 minutos de tiempo total de recolección	<b>Consumo:</b> No se puede garantizar.  <b>Higiene:</b> No es posible (a no ser que se practique en la fuente).	<b>Muy alto</b>
<u>Acceso básico</u>  La cantidad promedio no puede superar 20 litros por persona al día.	Entre 100 m y 1 km o de 5 a 20 minutos de tiempo total de recolección	<b>Consumo:</b> Se debe asegurar.  <b>Higiene:</b> El lavado de manos y la higiene básica de la alimentación es posible; difícil garantizar la lavandería y el baño	<b>Alto</b>

<sup>38</sup> *Ibidem*, párrafo 14.

<sup>39</sup> *Ídem*.

<sup>40</sup> Organización Mundial de la Salud, *Domestic Water Quantity, Service Level and Health*, resolución WHO/SDE/WSH/03.02, 2003, p. 3.

Nivel de servicio	Medición del acceso	Necesidades atendidas	Efecto en la salud
		a no ser que se practique en la fuente	
<u>Acceso intermedio</u>  Cantidad promedio de aproximadamente 50 litros por persona al día.	Agua abastecida a través de un grifo público (o dentro de 100 m o 5 minutos del tiempo total de recolección)	<b>Consumo:</b> Asegurado.  <b>Higiene:</b> La higiene básica personal y de los alimentos está asegurada; se debe asegurar también la lavandería y el baño	<b>Bajo</b>
<u>Acceso óptimo</u>  Cantidad promedio de 100 litros por persona al día y más.	Agua abastecida de manera continua a través de varios grifos	<b>Consumo:</b> Se atienden todas las necesidades.  <b>Higiene:</b> Se deben atender todas las necesidades	<b>Muy bajo</b>

**128.** De la información anterior, se deduce que para garantizar las necesidades de consumo e higiene personales y sin efectos nocivos en la salud, es indispensable —como mínimo— el acceso en condiciones de intermedias a óptimas, esto es, 50 a 100 litros de agua al día para cada persona, dentro del contexto de las condiciones particulares de acceso. Sin embargo, la misma OMS reconoce que los parámetros abordados tienen un carácter indicativo, dado que la base inicial puede diferir en atención a variables como el contexto climático o geográfico en el que se verifica el acceso al agua, la salud de las personas y su propia caracterización como grupos de atención prioritaria, circunstancias que conllevan a un aumento el margen mínimo de provisión.<sup>41</sup>

**129.** Una pauta para comprender la variación en las necesidades de consumo e higiene del agua potable conforme al contexto climático se aprecia en el “*Manual de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. Datos Básicos para Proyectos de Agua Potable y Alcantarillado*”,<sup>42</sup> elaborado por la CONAGUA a mediados de esta década, conforme a la siguiente diferenciación:

<sup>41</sup> *Ibidem*, pp. 5-8.

<sup>42</sup> CONAGUA, *Manual de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento. Datos Básicos para Proyectos de Agua Potable y Alcantarillado*, México, disponible en: <http://aneas.com.mx/wp-content/uploads/2016/04/SGAPDS-1-15-Libro4.pdf>.

Clima	Consumo (litros diarios por persona)			Subtotal por clima
	Bajo	Medio	Alto	
Cálido húmedo	198	206	243	243
Cálido subhúmedo	175	203	217	191
<b>Seco o muy seco</b>	<b>184</b>	<b>191</b>	<b>202</b>	<b>190</b>
Templado o frío	140	142	145	142

**130.** Aunque los parámetros de accesibilidad mínima no necesariamente resultan sinónimos del consumo efectivo por persona, es evidente que regiones como el Valle Mexicali, caracterizadas por un clima muy seco o desértico, no sólo reportan un mayor consumo de agua potable por persona en razón de las variables ya señaladas, sino que precisamente en atención a los factores ambientales el margen óptimo mínimo debe resultar superior a los 100 litros diarios que prevé la OMS.

**131.** En el presente asunto, este Organismo Nacional observa violaciones al derecho humano al agua en agravio de los habitantes del Valle de Mexicali, con motivo de la falta de razonabilidad por parte de las autoridades involucradas en la provisión del consumo de agua potable a la Empresa (en los hechos, dentro del uso público urbano asignado a la CESPМ). Lo anterior, en virtud de que el volumen destinado a esas actividades industriales compromete el cumplimiento de la obligación de garantizar equitativamente el abasto de agua, particularmente para fines personales y domésticos, además de suscitarse dentro de un contexto de disponibilidad limitada de recursos hídricos, acorde a las condiciones ambientales y climáticas descritas anteriormente.

**132.** Como se explicó, los procesos industriales que llevará a cabo la Empresa implicarán, en plenitud de sus capacidades operativas, un volumen de poco más de 10 millones de m<sup>3</sup> anuales de agua, esto bajo la consideración de que las actividades industriales se realizarían bajo los parámetros más eficientes y sostenibles de productividad, sin ignorarse que, por lo menos para la primera fase industrial, la planta tiene un suministro garantizado de hasta 7 millones de metros cúbicos anuales. Dichas cifras contrastan con las relativas al suministro personal y doméstico proporcionado a través de la red de servicios de la CESPМ, que al agrupar aproximadamente 135 millones

de m<sup>3</sup> anuales de agua (50% del asignado por la CONAGUA a CESPМ),<sup>43</sup> corresponden aproximadamente a casi 147 m<sup>3</sup> por año para cada uno de los 919,000 habitantes en el Valle de Mexicali.

**133.** Dicho análisis debe considerarse también bajo la perspectiva de sostenibilidad, en atención al contexto ambiental y climático del Valle de Mexicali, el cual exige considerar la necesidad de atender prioritariamente la demanda de agua para el consumo personal y doméstico de las generaciones presentes y futuras, por sobre cualquier otra modalidad (o “uso”) del agua, ya sea a través de concesiones domésticas para el uso, explotación o aprovechamiento de aguas nacionales, o mediante la red de abastecimiento amparada en el uso público urbano.

**134.** Para el estudio de las violaciones al derecho humano al agua se analizarán, inicialmente, las insuficiencias normativas que presenta la noción de “uso público urbano” dentro de la Ley de Aguas Nacionales y la legislación del estado de Baja California, en el ámbito de la obligación de adoptar un marco adecuado y efectivo, al carecer de pautas que establezcan la prioridad del suministro personal y doméstico, frente a otras modalidades de dotación comercial o industrial que conllevan a una dotación desproporcionada de volúmenes hídricos a grandes usuarios, en perjuicio de la disponibilidad y accesibilidad de los habitantes. Dicho estudio se encamina no sólo a verificar la conformidad del marco jurídico con los derechos humanos, sino su trascendencia en los dictámenes de factibilidad y contratos de suministro por parte de la CESPМ.

**135.** En segundo lugar, las irregularidades y omisiones en el ámbito de la gestión del agua en el Valle de Mexicali, fundamentalmente respecto de los volúmenes de agua potable otorgados a la Empresa para sus actividades industriales. Consideraciones que recaen tanto en la actuación de la CESPМ, en su carácter de organismo operador de los recursos hídricos asignados por la CONAGUA, como también esta última autoridad, respecto de la administración y gestión de los volúmenes de agua bajo una perspectiva regional.

---

<sup>43</sup> *Vid supra*, párrafos 59-72.

**a. Afectaciones derivadas de la falta de adopción de un marco adecuado y efectivo en el ámbito del uso público urbano del agua.**

**136.** Como se ha señalado en anteriores Recomendaciones,<sup>44</sup> la adopción de un marco adecuado y efectivo es una premisa indispensable para el goce y ejercicio de los derechos humanos, al establecer las pautas normativas para su respeto, protección o garantía. Dicha obligación se establece en diversos instrumentos internacionales como los pactos internacionales de Derechos Civiles y Políticos (artículo 2.1), Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 2.2), la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Protocolo de San Salvador, ambos en su artículo 2.

**137.** La adopción de un marco adecuado y efectivo para los derechos humanos se materializa en la necesidad de: i) adoptar disposiciones pertinentes para la protección de los derechos; ii) derogar aquellas que les resulten incompatibles; y iii) no adoptar disposiciones que resulten contrarias a ellos.<sup>45</sup> Cabe agregar que dicho mandato *“no se limita al texto constitucional o legislativo, sino que debe irradiar a todas las disposiciones jurídicas de carácter reglamentario y traducirse en la efectiva aplicación práctica de los estándares de protección de los derechos humanos”*.<sup>46</sup>

**138.** Esta obligación general se incorpora también en el segundo párrafo del artículo 1º de la Constitución Política, a través del concepto de “normas relativas a los derechos humanos”, que resulta indicativo tanto de las disposiciones de fuente internacional o constitucional que, conforme al primer párrafo de ese mismo artículo reconocen explícitamente los derechos, como otras de índole constitucional, legislativo o reglamentario que les dotan de operatividad, completitud, efectividad y garantía.<sup>47</sup>

**139.** De igual manera, el segundo párrafo dispone consecuencias jurídicas relevantes para dicha clase de normas, pues además establece que las autoridades deberán interpretar tales disposiciones conforme a los derechos reconocidos por la Constitución Política y los tratados internacionales, además de favorecer en todo momento la interpretación más favorable para las personas.

---

<sup>44</sup> Precedentes.

<sup>45</sup> CIDH, *Pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes e industrias extractivas*, cit., párrafo 65.

<sup>46</sup> CrIDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC-21/14, 19 de agosto de 2014, párrafo 65.

<sup>47</sup> 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 617-620.

**140.** El principio de interpretación conforme se refiere a que, ante problemas de aplicación de disposiciones relativas a algún derecho humano, los operadores jurídicos necesariamente atiendan el sentido y alcance de dichos enunciados bajo una concepción acorde con los derechos, mandato que resulta extensivo a todas aquellas autoridades encargadas de aplicar las normas relativas dentro de su ámbito de competencias. Por su parte, aunque en ocasiones el principio *pro persona* o de interpretación permite establecer el sentido y alcance de las normas implicadas no sólo “conforme” a los derechos humanos, sino a través de aquellos principios o pautas de razonabilidad que posibiliten la “máxima protección”, incluso ajenos al ámbito jurídico.<sup>48</sup>

**141.** Por lo anterior, además de la obligación de adoptar formalmente disposiciones pertinentes, derogar aquellas incompatibles y no adoptar las que resulten contrarias a los derechos humanos, por parte de las autoridades facultadas para emitir esas normas generales ordinarias o reglamentarias, la necesidad de que dotarles de efectividad práctica implica que los operadores jurídicos encargados de aplicarlas (en los ámbitos administrativo y jurisdiccional) observen los estándares de protección pertinentes, especialmente los principios de interpretación conforme y más favorable.

**142.** La adopción de un marco adecuado se prevé también en la Observación General 15 del Comité DESC, al disponerse precisamente que deberán “*examinarse la legislación, las estrategias y las políticas existentes para determinar que sean compatibles con las obligaciones relativas al derecho al agua, y deberán derogarse, enmendarse o cambiarse las que no sean congruentes*”.<sup>49</sup> Esto con la finalidad de prevenir o cesar violaciones a ese derecho humano derivadas de: i) la revocación o suspensión formal de la legislación necesaria para el continuo disfrute del derecho al agua; ii) la promulgación de legislación incompatible; o iii) no hacer cumplir las leyes pertinentes.<sup>50</sup>

**143.** En sentido similar, el sexto párrafo del artículo 4º constitucional dispone que “*la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines*”; mandato que se traduce en la obligación específica de adoptar un marco jurídico para ese derecho humano, lejos de conceptualizarlo como un

---

<sup>48</sup> *Ibidem*, párrafos 621-617.

<sup>49</sup> *Observación General 15, cit.*, párrafo 46.

<sup>50</sup> *Ibidem*, párrafos 42-44.

derecho de “configuración legislativa” exigible únicamente través de su establecimiento en leyes.

**144.** Lo dispuesto por el artículo 4º se complementa con las disposiciones constitucionales que fundan el régimen jurídico para el uso, aprovechamiento, explotación y protección de los recursos hídricos, relacionadas ampliamente con las distintas vertientes que abarca el derecho humano al agua y su saneamiento. En particular, los numerales 27, párrafos quinto y sexto, 73 fracciones XVII y XXIX-G, además de 115 fracción III inciso a) y 122 apartado C, en estos dos últimos casos, por lo que respecta a la regulación de los servicios públicos de agua potable, preceptos que desarrollan su contenido normativo a través de las leyes reglamentarias correspondientes, del ámbito general, federal, estatal y de los municipios.

**145.** Para el presente asunto, la Comisión Nacional analizará el cumplimiento de la obligación de adoptar un marco jurídico adecuado y efectivo en cuanto al acceso personal y doméstico al agua, a fin de establecer si la Ley de Aguas Nacionales y la legislación del estado de Baja California satisfacen los estándares en materia de derechos humanos.

***i. Ley de Aguas Nacionales.***

**146.** Este Organismo Nacional ha analizado ampliamente el alcance de las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales como normas relativas a los derechos humanos, en consecuencia, indispensables para el cumplimiento de la obligación general de adoptar un marco adecuado y efectivo en el ámbito del derecho humano al agua y su saneamiento. Esto, sin ignorar las implicaciones sustantivas que conllevan las afectaciones a dicho marco legal en el goce y ejercicio de otros derechos o libertades. Dicha relación es patente en los diversos sectores que aborda ese ordenamiento, entre ellos, el régimen de concesiones de bienes de dominio público, la regulación de permisos de descarga, al igual que la gestión y planeación de los recursos hídricos.

**147.** Es importante subrayar que, a partir de las reformas publicadas en el DOF el 29 de abril de 2004, la Ley de Aguas Nacionales incorporó diversos estándares en materia del derecho humano al agua, entre ellos, los principios de política hídrica nacional establecidos en el artículo 14 BIS 5, que guardan una relación directa con los elementos transversales de disponibilidad, calidad, accesibilidad del agua que definió el Comité DESC en su Observación General 15, entre los cuales destacan los siguientes:

*I. El agua es un bien de dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, económico y ambiental, cuya preservación en cantidad y calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la Sociedad, así como prioridad y asunto de seguridad nacional; [...]*

*V. La atención de las necesidades de agua provenientes de la sociedad para su bienestar, de la economía para su desarrollo y del ambiente para su equilibrio y conservación; particularmente, la atención especial de dichas necesidades para la población marginada y menos favorecida económicamente; [...]*

*VII. El Ejecutivo Federal se asegurará que las concesiones y asignaciones de agua estén fundamentadas en la disponibilidad efectiva del recurso en las regiones hidrológicas y cuencas hidrológicas que correspondan, e instrumentará mecanismos para mantener o reestablecer el equilibrio hidrológico en las cuencas hidrológicas del país y el de los ecosistemas vitales para el agua; [...]*

*IX. La conservación, preservación, protección y restauración del agua en cantidad y calidad es asunto de seguridad nacional, por tanto, debe evitarse el aprovechamiento no sustentable y los efectos ecológicos adversos;*

*X. La gestión integrada de los recursos hídricos por cuenca hidrológica, se sustenta en el uso múltiple y sustentable de las aguas y la interrelación que existe entre los recursos hídricos con el aire, el suelo, flora, fauna, otros recursos naturales, la biodiversidad y los ecosistemas que son vitales para el agua; [...]*

*XXII. El uso doméstico y el uso público urbano tendrán preferencia en relación con cualesquier otro uso.*

**148.** Estas directrices revisten de importancia no sólo por implicar la adopción formal de un marco acorde a estándares de derechos humanos, sino para su efectividad práctica, al disponerse en el último párrafo del mencionado artículo 14 BIS 5 que los principios de política hídrica no sólo tienen el carácter de meras disposiciones programáticas, sino resultan *“fundamentales en la aplicación e interpretación de las disposiciones contenidas en esta Ley y en sus reglamentos, y guiarán los contenidos de la programación nacional hídrica y por región hidrológica y cuenca hidrológica”*.

**149.** En consecuencia, existe la obligación de aplicar las pautas relativas al derecho al agua reconocidas directamente por el texto de la Ley de Aguas Nacionales a través los principios de política hídrica nacional, sin ignorarse que, en atención al segundo párrafo del artículo 1º constitucional, las disposiciones de ese ordenamiento, en su carácter de normas relativas a los derechos humanos, en todo caso, se interpretarán de conformidad con la Constitución Política y los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo la protección más amplia.

**150.** Dentro del presente caso, esta Comisión Nacional observó insuficiencias en las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales encaminadas a respetar, proteger y garantizar el acceso al líquido vital para el consumo personal y doméstico, cuya aplicación por parte de las autoridades administrativas deriva en violaciones al derecho humano al agua, en caso de no atender los estándares y principios abordados.

**151.** Es necesario reiterar que el sentido y alcance del derecho humano al agua, en la vertiente ahora analizada, se centra en el “acceso” de las personas o grupos para fines personales o domésticos, a partir del cual se habla de una perspectiva integral para la satisfacción de dicho objetivo, que abarca la extracción y gestión sostenible de los recursos hídricos, su administración por parte de las entidades públicas, al igual que la distribución, suministro y dotación a través del servicio público respectivo, aunque siempre en atención a los usuarios finales del líquido vital.

**152.** Bajo este enfoque, se advirtió que el concepto de “uso público urbano” previsto en la Ley de Aguas Nacionales no implica necesariamente la satisfacción sustancial del acceso al agua para fines personales o domésticos, pues al no existir criterios que establezcan el carácter prioritario de dicho suministro o consumo sustancial dentro de esa modalidad, los servicios amparados en asignaciones de aguas nacionales pueden propiciar una distribución inequitativa y desproporcionada de los volúmenes de agua a favor de usuarios no domésticos.

**153.** Para explicitar lo anterior, es necesario contrastar las distintas alternativas que prevé la Ley de Aguas Nacionales para garantizar el acceso a los recursos hídricos en los términos señalados, junto con el alcance de los diversos “usos” (o propiamente, destinos) que puede abarcar el agua dentro de ese ordenamiento. Dentro de ese análisis, la Comisión Nacional toma como punto de partida lo expuesto en anteriores Recomendaciones en cuanto a la reglamentación de las concesiones o asignaciones que recaen sobre dichos bienes de dominio público.<sup>51</sup>

**154.** Una primera modalidad se refiere a las concesiones cuyo objeto recae en el uso doméstico, definido en el artículo 3, fracción LVI, de la Ley de Aguas Nacionales como la aplicación de los recursos hídricos superficiales o del subsuelo, “*para el uso particular de*

---

<sup>51</sup> CNDH, *Recomendación 11/2018, cit.*, párrafos 38-65 y CNDH, *Recomendación 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.”* del 7 de junio de 2019, párrafos 26-42.

*las personas y del hogar, riego de sus jardines y de árboles de ornato, incluyendo el abrevadero de animales domésticos que no constituya una actividad lucrativa, en términos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.*

**155.** Como se advierte, el otorgamiento y goce de estas concesiones implica un uso, aprovechamiento o explotación directa de las aguas nacionales, por parte de las personas físicas o morales (de carácter público y privado) en quienes recaen dichos títulos, de manera que prácticamente existiría una convergencia entre el o los concesionarios y el usuario o destinatario doméstico del agua. Asimismo, que la noción de uso doméstico prevista en la Ley de Aguas Nacionales posibilita, entre otros, el uso o acceso personal y doméstico que refiere la Observación General 15 del Comité DESC, aunque también es necesario aclarar el concepto de “uso” se emplea bajo diversas connotaciones en uno u otro documento.<sup>52</sup>

**156.** La segunda modalidad de acceso que prevé la Ley de Aguas Nacionales consiste en las asignaciones, conceptualizadas en la fracción VIII del artículo 3 de la Ley de Aguas Nacionales como aquellos títulos otorgados con la finalidad de *“realizar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, a los municipios, a los estados o al Distrito Federal, destinadas a los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico”.*

**157.** A diferencia de las concesiones la titularidad de las asignaciones recae exclusivamente en entidades públicas de los ámbitos estatales, municipales o la Ciudad de México, además de corresponder el uso, aprovechamiento de las aguas nacionales a un objeto o destino específico: la provisión de los servicios públicos de suministro (doméstico o público urbano) de agua. Por ello, dicha modalidad se distingue también por implicar un acceso indirecto a los recursos hídricos por parte de los usuarios o destinatarios finales del agua, al mediar la actuación de los asignatarios, e incluso otros concesionarios del servicio público de suministro de agua.

**158.** Aunque el concepto de asignación se refiere al destino de los recursos hídricos para servicios públicos urbanos o domésticos, las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales circunscriben el objeto de esa modalidad únicamente a los primeros, sin mayor precisión sobre las implicaciones del uso doméstico, ni tampoco a la necesidad de satisfacer el

---

<sup>52</sup> En este sentido, el artículo 3 fracción LII de la Ley de Aguas Nacionales define al “uso” como la *“aplicación del agua a una actividad que implique el consumo, parcial o total de ese recurso”*, es decir, el destino para el cual deberá corresponder a las aguas nacionales materia de la concesión. Por otra parte, la Observación General 15 lo emplea, más bien, dentro de la perspectiva del “consumo” o “suministro”.

acceso final de las personas a los recursos hídricos en términos de la Observación General 15 del Comité DESC. Esta falta de precisión es extensible a la noción de uso público urbano, prevista en el artículo 3 fracción LV de la Ley de Aguas Nacionales, al definirlo únicamente como la “*aplicación de agua nacional para centros de población y asentamientos humanos, a través de la red municipal*”, sin prever igualmente condiciones para la satisfacción primaria del acceso personal y doméstico para las personas dentro de dichos servicios públicos.

**159.** Para comprender los alcances del uso público urbano del agua resultan aplicables las siguientes definiciones que prevé la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo urbano en su artículo 3:

*[...] III. Área Urbanizada: territorio ocupado por los Asentamientos Humanos con redes de infraestructura, equipamientos y servicios;*

*IV. Asentamiento Humano: el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran; [...]*

*VI. Centros de Población: las áreas constituidas por las zonas urbanizadas y las que se reserven para su expansión; [...]*

*XXXIII. Servicios Urbanos: las actividades operativas y servicios públicos prestadas directamente por la autoridad competente o concesionada para satisfacer necesidades colectivas en los Centros de Población; [...]*

**160.** De inicio, el ordenamiento prevé un género básico consistente en los asentamientos humanos, entendido únicamente bajo una perspectiva funcional, sin precisar las magnitudes que dichos conglomerados demográficos deben reunir para considerarse como tales y con independencia de su carácter regular o irregular. De lo anterior, se desprenden otros conceptos como el de centro de población, definido más bien como la demarcación geográfica que abarca áreas urbanizables y urbanizadas, aunque para estas últimas sí se requiere la existencia de “*redes de infraestructura, equipamientos y servicios*”, consideración igualmente implícita dentro del concepto de servicios urbanos.

**161.** En apego a estos elementos, es claro que el uso público urbano del agua se identifica con la aplicación de los recursos hídricos al servicio de suministro a los asentamientos humanos, o en un criterio más específico, los centros de población, para satisfacer la generalidad de actividades habitacionales, comerciales, industriales, de servicios, esparcimiento o recreativas, que se llevan a cabo dentro de esas

demarcaciones. Sin embargo, y a diferencia del uso doméstico del agua, no incorpora previsiones relativas a la satisfacción o suministro personal y doméstico de las personas, ni su carácter prioritario frente a otra clase de destinatarios del agua.

**162.** Frente a las omisiones señaladas, este Organismo Nacional observó que la necesidad de dotar de un carácter prioritario al acceso personal y doméstico al agua no sólo se aborda por los instrumentos internacionales relativos al derecho humano al agua, sino que se incorporó de forma explícita en el propio texto de la Ley de Aguas Nacionales en las reformas de 2004, específicamente como el principio de política hídrica contenido en la fracción XXII del artículo 14 BIS 5 de la Ley de Aguas Nacionales, en cuanto a que el *“uso doméstico y el uso público urbano tendrán preferencia en relación con cualesquier otro”*.

**163.** Dicha regla de preferencialidad se establece también en el artículo 22 de ese ordenamiento, el cual enumera los siguientes elementos que deben considerarse para resolver sobre el otorgamiento de concesiones y asignaciones: i) la disponibilidad media anual del agua, revisada al menos cada tres años; ii) los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de agua inscritos en el REPDA; iii) el reglamento de la cuenca hidrológica que se haya expedido; iv) la normatividad en materia de control de la extracción, explotación, uso o aprovechamiento de las aguas; y v) la normatividad relativa a las zonas reglamentadas, vedas y reservas de aguas nacionales existentes en el acuífero, cuenca hidrológica, o región hidrológica de que se trate.

**164.** Particularmente, el tercer párrafo de ese numeral dispone que como criterio adicional los consejos y organismos de cuenca someterán a aprobación de la CONAGUA un orden de prelación de usos de agua para el otorgamiento de concesiones y explotaciones en *“situaciones normales”*<sup>53</sup> en los acuíferos, cuencas o regiones sujetos a su competencia. Lo anterior, bajo la consideración de que, en todo caso, *“el uso doméstico y el uso público urbano siempre serán preferentes sobre cualquier otro”*, además de la necesidad de observar la totalidad de los demás principios de política hídrica nacional del artículo 14 BIS 5.

**165.** De manera complementaria, en tanto la CONAGUA y consejos u organismo de cuenca atendían lo establecido por el mencionado numeral 22, el artículo décimo quinto

---

<sup>53</sup> De acuerdo con el quinto párrafo del mismo artículo 22, *“son situaciones distintas de las normales, cuando se declaren zonas de desastre [...] y cuando existan previamente o se declaren e instrumenten zonas reglamentadas, zonas de veda y zonas de reserva”*.

del decreto promulgatorio de las reformas a la Ley de Aguas Nacionales del 29 de abril de 2004, incorporó la siguiente prelación de usos de agua para situaciones normales:

1. *Doméstico;*
2. *Público urbano;*
3. *Pecuario;*
4. *Agrícola;*
5. *Uso para la conservación ecológica o uso ambiental;*
6. *Generación de energía eléctrica para servicio público;*
7. *Industrial;*
8. *Acuacultura;*
9. *Generación de energía eléctrica para servicio privado;*
10. *Lavado y entarquinamiento de terrenos;*
11. *Uso para turismo, recreación y fines terapéuticos;*
12. *Uso múltiple, y*
13. *Otros.*

*Lo anterior se aplicará sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 29 BIS 5 y en el Título Quinto, de esta Ley.*

**166.** Esta Comisión Nacional observó que la enumeración ha estado sujeta a modificaciones, pues como resultado de reformas a ese artículo transitorio, publicadas el 24 de marzo de 2016 en el DOF, el uso destinado a la acuacultura se reinsertó en el quinto lugar para continuar con los demás establecidos originalmente. Esto evidencia un amplio margen de discrecionalidad para modificar el orden de prelación (a excepción del doméstico y de uso urbano, por así establecerse en la Ley de Aguas nacionales), ya sea a través de reformas al respectivo decreto por parte del Congreso de la Unión o mediante las resoluciones administrativas previstas en el tercer párrafo del artículo 22. Esto sin siquiera modificar las disposiciones sustantivas del ordenamiento jurídico señalado, incluso con la posibilidad de establecer medidas regresivas que vulneren los principios de política hídrica nacional y los estándares en materia del derecho humano al agua.

**167.** Por otra parte, las observaciones planteadas por este Organismo Nacional en cuanto a los alcances del uso público urbano evidencian las insuficiencias de dicha modalidad para garantizar el acceso final de las personas al agua para los fines personales y domésticos pese a su carácter “prioritario”, pues como sea dicho, a diferencia del uso doméstico, las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales no especifican la imperatividad de que los recursos hídricos se destinen primariamente a los objetivos señalados, sino que permiten dar cabida a modalidades de suministro correspondientes a otros destinos (o en el contexto de esa Ley, “usos”) de agua, como el industrial, turístico, entre otros, comprometiendo los volúmenes asignados en esas últimas actividades.

**168.** La falta de precisión en los alcances de las asignaciones y el uso público urbano para satisfacer el suministro personal de las personas no sólo es propia de sus definiciones, sino extensiva la reglamentación que corresponde a esa modalidad de empleo de aguas nacionales, como es el caso de las obligaciones que, en general, corresponden a los concesionarios (artículo 29) y las atribuidas específicamente a los asignatarios (artículo 29 BIS). De igual manera, el título Sexto de la Ley de Aguas Nacionales relativo al uso público urbano (propiamente, asignaciones), si bien prevé importantes disposiciones en materia de modalidades de administración del agua, colaboración ente autoridades y descargas residuales, no incorpora cuestiones destinadas a salvaguardar el suministro final de las personas con fines personales o domésticos, ni mucho menos, el volumen que se destinaría a ese objetivo.

**169.** Finalmente, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales presenta las mismas inconsistencias en cuanto a los alcances del uso público urbano, incluso en casos de excepción como los que refiere su artículo 82, referentes al otorgamiento de “concesiones para uso público urbano”<sup>54</sup> a ejidos, comunidades, organizaciones de colonos o usuarios que administren sistemas de agua potable y alcantarillado, al igual que empresas administradoras de fraccionamientos, siempre y cuando “*el municipio no pueda prestar directamente el servicio o cuando medie acuerdo favorable del mismo*”. Aun en tales supuestos, el destino de los recursos hídricos al suministro personal y doméstico personas

---

<sup>54</sup> Para el caso de las concesiones encaminadas al uso público urbano, es importante tener en consideración lo dispuesto por la tesis aislada de rubro: “*Aguas Nacionales. El artículo 82, fracción III, del Reglamento de la ley relativa, que prevé la posibilidad de otorgar concesiones de agua en uso público urbano a empresas que administren fraccionamientos, no debe aplicarse, al contradecir la citada ley, a partir de la entrada en vigor de su reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2004*”, Semanario Judicial de la Federación, marzo de 2013, registro 2002956. Si bien no se trata de un criterio concluyente, es de trascendencia para comprender que la interpretación “armónica y teleológica” de la Ley de Aguas Nacionales implica considerar que el uso público urbano es propio únicamente del apartado de las asignaciones.

estaría, más bien, implícito por las características particulares de sus titulares y objeto particular de esas concesiones, pero sin especificar que los sistemas de agua potable y alcantarillado o fraccionamientos se dirijan únicamente a modalidades domésticas o habitacionales.

**170.** Estas deficiencias resultan aún más notorias al advertirse que tanto la Ley de Aguas Nacionales como su Reglamento sí prevén el suministro para fines personales y domésticos, particularmente dentro de la noción de “consumo humano” (distinta, a su vez de la de “uso”), incorporada como principio de política hídrica en la fracción XIV del artículo 14 BIS 5 de la Ley Nacional de Aguas Nacionales, aunque sólo circunscrita al ámbito de la calidad del agua requerida para dicho suministro y sin especificarse su satisfacción prioritaria. Ciertamente, debe señalarse también que el Reglamento de la citada ley, en su artículo 75, alude una preferencia o prioridad a favor del “abastecimiento para consumo humano” (de nueva cuenta, distinto del “uso”), pero focalizado sólo a zonas reglamentadas<sup>55</sup> y sin definir bajo qué condiciones y cuáles modalidades deberá garantizarse ese abastecimiento o los volúmenes destinados a esos suministros.

**171.** De las consideraciones anteriores, esta Comisión Nacional concluye que las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, en el ámbito del uso público urbano, infringen la obligación de adoptar un marco jurídico adecuado para el derecho humano al agua, al carecer de pautas encaminadas a garantizar la satisfacción prioritaria del acceso a los recursos hídricos para fines personales o domésticos. Lo anterior, desde aspectos como la planificación, gestión y administración de los volúmenes objeto de las asignaciones, como en el propio abastecimiento y consumo final para las personas.

**172.** A pesar de su carácter “prioritario” frente a otros previstos por la Ley de Aguas Nacionales, el uso público urbano carece de garantías que, dentro de dicha modalidad, establezcan un abastecimiento materialmente preferencial a favor del suministro (o consumo) doméstico frente a obras o actividades productivas, con mayor razón frente a aquellas cuyas características impliquen un empleo de altos volúmenes de agua o correspondan, de hecho, a supuestos en los que resulte razonable el otorgamiento de

---

<sup>55</sup> El artículo 3, fracción LXIII de la Ley de Aguas Nacionales define a las zonas reglamentadas como “*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*”.

concesiones particulares. Especialmente, para casos en que los usos o destinos de agua propios de esas actividades se ubiquen en los últimos sitios del orden de prelación a que se refiere el artículo 22 de la Ley de Aguas Nacionales, o además estén restringidos por el previo establecimiento de zonas de veda, reglamentadas y de reserva en los acuíferos, cuencas o regiones de que se trate.

**173.** La Comisión Nacional llama la atención sobre las insuficiencias en la reglamentación del uso público urbano ante la aplicación de disposiciones como la que establece el artículo 41 de la Ley de Aguas Nacionales, en cuanto a la posibilidad de declarar o levantar, mediante decretos del Ejecutivo Federal, la reserva total o parcial de las aguas nacionales para garantizar el uso público urbano. Hipótesis que podría derivar en el otorgamiento de volúmenes a actividades cuyos usos de agua estén restringidos o limitados, aunque bajo una aparente legalidad por la intermediación de asignatarios. En todo caso, sin preverse medidas tendientes a garantizar el consumo personal y doméstico para las personas que habiten los asentamientos humanos o centros de población relativos en los cuales recaen las asignaciones.

**174.** Como antes se expuso, para el cumplimiento de la obligación general de adoptar marco adecuado en el ámbito del derecho humano al agua, resulta indispensable que, en principio, las autoridades formulen las disposiciones legislativas o reglamentarias encaminadas a garantizar el consumo doméstico dentro del uso público urbano, junto con la accesibilidad, calidad y disponibilidad de los volúmenes hídricos correspondientes a esa modalidad de suministro. Por ello, este Organismo Nacional estima necesario dar conocimiento de las presentes observaciones al Congreso de la Unión, a fin de que esa autoridad determine llevar a cabo las actualizaciones pertinentes a la Ley de Aguas Nacionales, como también a las autoridades de la administración pública federal, en lo conducente al Reglamento de dicho instrumento.

**175.** Sin embargo, con independencia de las medidas dirigidas a la adopción de ese marco jurídico, dicha obligación general implica también la necesidad de dotar de efectividad a las disposiciones o normas en cuestión, con la posibilidad de emplear mecanismos como los principios de interpretación conforme e interpretación más favorable previstos en el artículo 1º constitucional. Lo anterior con la finalidad de que los operadores administrativos, en el ámbito de sus atribuciones, doten de un sentido y

alcance acorde a los estándares en materia de derecho humano al agua, a fin de prevenir violaciones a ese derecho humanos, y en tanto se adoptan las normas correspondientes.<sup>56</sup>

**176.** Como esta Comisión Nacional estableció en su Recomendación 62/2018, se advierte que el régimen jurídico de la Ley de Aguas Nacionales no restringe la posibilidad de que, en la regulación, otorgamiento o vigilancia de las asignaciones, la CONAGUA establezca pautas encaminadas a la protección del consumo personal y doméstico, sin que por ello se transgredan los principios de legalidad y seguridad jurídica. Cuya fundamentación incluso podrá reforzarse en los principios que prevé el segundo párrafo del artículo 1º de la Constitución Política, al tenor de lo que señala la propia jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**177.** Sin tratarse de un catálogo exhaustivo, entre los elementos que permiten dotar de efectividad a la protección del consumo doméstico dentro del texto de la Ley de Aguas Nacionales se encuentran, por ejemplo: el establecimiento de medidas encaminadas a ese fin dentro de las obligaciones de usar racional y eficientemente el agua que para esa clase de aprovechamientos prevé el artículo 22; la formulación de disposiciones generales del ámbito administrativo y normas en materia de seguridad hidráulica y de equilibrio ecológico y protección al ambiente referidas en el artículo 29, fracción VI, de ese ordenamiento; sin ignorar las condiciones particulares para cada título de asignación o concesión previstas en la fracción XVIII del mismo numeral.

**178.** De igual manera, en cuanto a la regulación específica de asignaciones, la incorporación de parámetros de accesibilidad y disponibilidad de volúmenes destinados al consumo humano en normas oficiales en materia de calidad del agua, como parte de las obligaciones que señala el artículo 29 BIS fracción I de la Ley de Aguas Nacionales. O bien, a través de condiciones específicas para garantizar el suministro personal y doméstico, a la par de los volúmenes correspondientes a los habitantes de asentamientos humanos y centros de población, dentro de los acuerdos generales o decretos (de veda, reglamentación, reserva o modificatorios) correspondientes a cada acuífero, cuenca o región hidrológica, en los que incluso cabe la posibilidad de adoptar un enfoque de sustentabilidad.

**179.** En consecuencia, aunque las disposiciones relativas a las asignaciones de aguas nacionales y el uso público urbano carecen de certeza para satisfacer el acceso personal

---

<sup>56</sup> CNDH, *Recomendación 62/2018, cit.*, párrafos 827-830.

y doméstico de las personas al agua (“consumo doméstico”, en términos de la Ley de Aguas Nacionales), a través de actos administrativos es posible dotarles de un sentido y alcance que posibilite el respeto, protección y garantía del derecho humano al agua, por medio de los mecanismos previstos en el artículo 1º de la Constitución Política, igualmente en la emisión de normas reglamentarias dentro de la esfera de las autoridades administrativas.

***ii. Legislación del estado de Baja California referente a asignaciones para uso público urbano del agua.***

**180.** Las características de los titulares de las asignaciones (organismos públicos municipales, de los estados o la Ciudad de México) y el objetivo que persiguen dichos aprovechamientos de bienes de dominio público (servicios de agua con carácter público urbano o doméstico), presuponen la existencia de un marco jurídico específico para la reglamentación de dichos entes públicos y sus actividades dentro de sus ámbitos de competencia. Tales disposiciones, además, tienen una especial relevancia dentro del contexto de la obligación de adoptar un marco adecuado y efectivo, al contribuir a la regulación específica del derecho humano al agua en la modalidad de acceso personal y directo para fines domésticos.

**181.** En el caso de Baja California, se advirtieron igualmente insuficiencias en ese marco jurídico local para el respeto, protección y garantía del derecho humano al agua, relativas en la falta de certeza de las disposiciones que rigen su acceso para fines personales y domésticos, la ausencia de preceptos que determinen su carácter prioritario frente a otras clases de suministro, al igual que en la salvaguarda de los volúmenes de agua destinados a ese fin. Aspectos que no sólo derivan en la inobservancia de la obligación general de adoptar un marco adecuado y efectivo, sino que trascienden a los actos administrativos que derivan de esa normatividad.

**182.** Previamente debe precisarse que además de las fuentes nacionales e internacionales ya señaladas, el derecho humano al agua se reconoce también por la Constitución de Baja California en su artículo 7, apartado A, octavo párrafo, bajo los siguientes términos:

*El acceso al agua para consumo personal y doméstico es un derecho que tiene toda persona. La Ley garantizará su distribución y saneamiento; las autoridades en la materia tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir con la prestación de este servicio en los términos de la Ley.*

**183.** Aunque la caracterización planteada resulta similar a la del artículo 4º de la Constitución Política, posee alcances más amplios al incorporar, bajo una perspectiva integral, la necesidad de garantizar también la “distribución” de los recursos hídricos encaminados los fines personales y domésticos, además de relacionar este último suministro con su servicio público correlativo, aspectos que complementan la protección, respecto y garantía del derecho al agua dentro del ámbito de Baja California, al tenor de los estándares previstos por la Observación General 15 del Comité DESC.

**184.** Por otra parte, la Constitución de Baja California contempla otras disposiciones relativas a ese derecho humano, y complementarias al régimen jurídico de la materia, como las correspondientes al establecimiento, por parte del Gobierno Estatal y municipios, de provisiones, usos, reservas y destinos de aguas de jurisdicción estatal en el ordenamiento de centros de población y asentamientos (artículo 11, décimo párrafo); así como la determinación de funciones y servicios públicos que corresponden a los gobiernos municipales, entre ellos, agua potable y saneamiento (artículo 82, apartado B, fracción I).

**185.** Una primera característica que este Organismo Nacional observó en la legislación ordinaria del estado de Baja California es su carácter disperso, de manera que la reglamentación de los asignatarios u organismos operadores y el uso público urbano se prevé en distintos ordenamientos. En este sentido, hasta fines de 2016, el régimen jurídico estatal del agua se integraba, entre otros, por la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California (publicada en el Periódico Oficial el 30 de abril de 1969), la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California (de 10 de febrero de 1979), y la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California (de 22 de marzo de 2013), todas ellas sujetas a diversas actualizaciones.

**186.** Esta situación se modificó por la expedición de la Ley del Agua para el Estado de Baja California en el Periódico Oficial el 30 de diciembre de 2016, que pretendió unificar en un solo instrumento el régimen jurídico, aunque con una vigencia efímera, pues mediante el decreto publicado el 19 de enero de 2017, el Congreso Estatal revirtió a favor del esquema anterior mediante la emisión de los siguientes instrumentos: la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California y la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California, que prácticamente reproducen la totalidad de las disposiciones previas.

**187.** La abrogación de la Ley del Agua para el Estado de Baja California obedeció a múltiples cuestionamientos por parte de la sociedad civil, fundamentalmente, la competencia de los organismos operadores, la posibilidad de concesionar los servicios públicos a particulares, junto con las disposiciones tarifarias previstas por el nuevo texto. Sin embargo, este Organismo Nacional observó que, al menos en cuanto a algunos de los temas que se analizan en la presente Recomendación, dicho ordenamiento implicó la adopción de ciertas medidas de desarrollo progresivo para el derecho humano al agua. En principio, y como se ha mencionado, por la posibilidad de agrupar en un solo instrumento las normas locales en materia de agua, a la par de incluir algunas disposiciones encaminadas a la protección, respeto y garantía del derecho humano al agua, especialmente en lo relativo a su acceso para fines personales y domésticos.

**188.** Entre los avances que incorporó la Ley del Agua para el Estado de Baja California se encuentran, por ejemplo, el mandato y misión primarios de los organismos operadores referidos en el artículo 13, en cuanto a *“facilitar el acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible”*. De igual manera, los principios de política hídrica del artículo 31, entre los que destaca el previsto por la fracción XV en cuanto a la *“consideración preferente al uso doméstico y el uso público urbano del agua respecto de cualesquier otro uso”* (extensivo al artículo 63), al igual que los de programación hídrica establecidos en el numeral 33, destacando la perspectiva de sostenibilidad, o bien, las normas en materia de cultura del agua que enumeró el último capítulo de la ley

**189.** Sin embargo, se advirtió que la Ley de Agua también previó algunas disposiciones contrarias a los estándares de la materia, entre ellas, la caracterización de los recursos hídricos únicamente bajo un enfoque meramente económico, ignorando las vertientes culturales o sociales que previó la Observación General del Comité DESC, o la consideración del *“ejercicio del derecho humano al agua sin derroche o desperdicio”* (artículo 143, fracción I). También, la ausencia de delimitación en los alcances del uso no doméstico, al definirlo únicamente como la utilización del agua que no correspondiera al mencionado, sin especificar medidas normativas encaminadas a garantizar el volumen de agua destinado a ese primer uso, en apego a lo que prevén las normas de derechos humanos, reconocidas, entre otras, por la Constitución de Baja California.

**190.** En contraposición, el régimen jurídico vigente, además de implicar regresiones frente a las mínimas actualizaciones previstas la Ley del Agua para el Estado de Baja

California, implicó retrocesos al retomar la reglamentación dispersa y omitir conceptos encaminados a la protección del derecho humano al agua.

**191.** Destaca, en primer lugar, la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, que aborda las disposiciones generales correspondientes al suministro y servicio público de referencia, entre ellas, los supuestos de contratación obligatoria (artículo 3), plazos para efectuar las suscripciones (artículo 5), normas tarifarias (artículos 14 a 20), instalación del servicio (numerales 21 a 53), verificación del suministro (54 a 91), al igual que sanciones y preceptos relativos al tratamiento y reúso de agua potable.

**192.** Un aspecto a subrayar de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California es que presenta una diferenciación entre el “uso doméstico” (propiamente, consumo o suministro), frente a otras modalidades, en ámbitos como la restricción de hasta únicamente un 70% del diámetro de la toma contratada en casos de incumplimiento (artículo 17, segundo párrafo) y criterios para la individualización de sanciones en el artículo 94, en ambos casos para abastecimientos de carácter doméstico. Las demás modalidades de suministro se agrupan bajo la categoría de “uso no doméstico”, en el que convergen rubros como la comercial, industrial u “otras que impliquen lucro”, adicionalmente de supuestos como los servicios destinados a inmuebles en los que el Gobierno del Estado brinde educación básica y servicios de salud pública (que conforme al artículo 17 no podrán reducirse ni suspenderse).

**193.** Sin embargo, más allá de esos criterios, el ordenamiento no dispone de una distinción precisa entre las diversas clases de suministro, sino que se vale de cuestiones como los conceptos de predio, giro o establecimiento, más propios del ámbito urbanístico o registral. Además de no prever cuestiones para el respeto, protección y garantía del derecho humano al agua, como la protección de volúmenes destinados, en lo general y para cada usuario, al consumo personal y doméstico, el carácter prioritario de ese tipo de servicio o la calidad de los recursos hídricos correspondientes a dicho uso.

**194.** En sentido similar, la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California, que conforme a su artículo 1° tiene por objeto *“fomentar una cultura general e integral de cuidado y conservación del agua, promoviendo para este efecto las bases generales que permitan concientizar sobre su uso racional y eficiente”*. Para ello, incorpora una serie de atribuciones dirigidas a la Comisión Estatal del Agua, el Consejo Consultivo para el Fomento al Cuidado del Agua en el Estado, además de prever

el establecimiento de un Programa Estatal de Fomento al Cuidado del Agua, a la par de acciones diversas dirigidas al titular del Ejecutivo Estatal y los municipios del Estado de Baja California.

**195.** Si bien este último ordenamiento se enfoca al establecimiento de acciones para el uso racional y eficiente del agua, además de la preservación del ambiente, sus disposiciones no reflejan de manera explícita, ni necesariamente, una perspectiva de derechos humanos, sino que se circunscriben a la indeterminación de esos conceptos bajo la óptica del consumo responsable del agua, de manera que su interpretación desde un enfoque garantista se supedita a la discrecionalidad de las autoridades administrativas.

**196.** Por último, la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California, que, más bien, se especializa en la reglamentación de tales organismos operadores, en su carácter de entidades descentralizadas del Gobierno Estatal para las ciudades de Mexicali, Tijuana, Ensenada y Tecate, cuyas funciones se detallan en el artículo 2:

*I.- Todo lo relativo al cumplimiento y realización de los sistemas de agua potable y alcantarillado de aguas negras de cada uno de los Municipios a que correspondan;*

*II.- La ejecución directa o por contratación de las obras a que se refieren dichos sistemas;*

*III.- La operación y mantenimiento de los sistemas de que se trata;*

*IV.- La prestación a los usuarios de los servicios mencionados;*

*V.- La recaudación de los derechos que conforme a la Ley y a los Convenios que celebren, les correspondan;*

*VI.- La implementación de programas de apoyo a los usuarios para el financiamiento en la adquisición de tecnologías, así como aditamentos y dispositivos ahorradores de agua, y*

*VII.- El desarrollo de actividades que directa o indirectamente conduzcan a lograr los objetivos indicados.*

**197.** Fundamentalmente, se trata de un ordenamiento de carácter orgánico que detalla las funciones, atribuciones e integración de esas comisiones, además de prever normas operativas para el cobro del suministro y las obras de conducción, distribución o conexión de las redes a los sistemas generales de las ciudades, tomas de agua, descargas de aguas negras, entre otras infraestructuras. Esto es, carece de normatividad sustantiva relativa al servicio público o suministro que se indica, aunque por sus alcances se trata de

normas relativas al derecho humano al agua, referidas únicamente al aspecto orgánico u operativo.

**198.** Por último, aunque no recae formalmente dentro del régimen jurídico correspondiente al uso público urbano, asignaciones y prestación del servicio público de agua o saneamiento, la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California prevé algunos supuestos relevantes para el presente análisis, particularmente en el ámbito de la infraestructura urbana necesaria para garantizar condiciones de vivienda digna, además de los estudios de factibilidad relativos a la instalación o construcción de redes de suministro público.

**199.** Sin embargo, una disposición que destaca especialmente para el caso aquí analizado es el artículo 153, segundo párrafo, en cuanto a la transmisión de derechos de agua para la emisión de las siguientes acciones urbanísticas:

*Los predios agrícolas sujetos a la declaratoria de incorporación a suelo urbano y que se destinen para acciones de fraccionamiento, deberán contar con los derechos de uso de agua correspondiente a la superficie afectada, los cuales deberán ser transferidos gratuitamente a la autoridad o entidad gubernamental competente para garantizar y satisfacer el suministro permanente y continuo del servicio de agua potable.*

**200.** Esto es, que, en la integración de predios a las zonas urbanizadas de los asentamientos humanos o centros de población, y específicamente para la autorización de los fraccionamientos que reglamenta esa ley,<sup>57</sup> resulta obligatoria la cesión, a los asignatarios u organismos operadores del servicio de agua potable, de los “derechos de agua” que originalmente correspondan a esos inmuebles, a efecto de que los volúmenes amparados por tales prerrogativas se destinen al suministro de agua de esos fraccionamientos.

**201.** Del análisis a las disposiciones del estado de Baja California, este Organismo Nacional observó igualmente insuficiencias en el régimen jurídico de la materia para atender el cumplimiento de la obligación general de adoptar un marco adecuado y efectivo, en la necesidad de respetar, proteger y garantizar el suministro para fines personales y doméstico de las personas.

---

<sup>57</sup> En su artículo 160, la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California enumera hasta siete categorías distintas de fraccionamientos en atención a sus usos de suelo “predominantes” (más del 60% de un fraccionamiento, debiendo ser el 40% restante compatible): 1. Habitacional unifamiliar; 2. Habitacional multifamiliar; 3. Habitacional social progresiva; 4. Comercial; 5. Campestre; 6. Turísticos; y 7. Industriales.

**202.** En principio, a pesar de corresponder a normas relativas al derecho humano al agua, además de complementarias a lo dispuesto por la Ley de Aguas Nacionales, se advirtió una falta de reglamentación a los derechos y obligaciones que corresponden a los asignatarios en el ámbito estatal y municipal. Si bien existe una regulación del uso público urbano que correspondería a esa modalidad de uso, explotación y aprovechamiento de aguas nacionales, como también las cuestiones referentes a los contratos relativos a la red de suministro, el orden jurídico del estado de Baja California no delimita adecuadamente la relación existente entre asignatarios y las comisiones estatales de servicios públicos que fungen como organismos operadores. Tal circunstancia obstaculiza el cumplimiento de las obligaciones que derivan de la Ley de Aguas Nacionales, al no preverse si se trata de un supuesto de operación directa de los recursos hídricos asignados por la CONAGUA, o bien existe un ente público intermediario.

**203.** Por otra parte, tampoco se advirtieron disposiciones encaminadas a respetar, proteger o garantizar, en ese ámbito, el suministro personal y doméstico de las personas bajo los estándares de la materia, tanto en lo que se refiere su naturaleza prioritaria frente a otras modalidades como la protección de los volúmenes de agua correlativos a esa clase de consumo, ni su regulación desde un enfoque de sostenibilidad. Esto a pesar de que la propia Constitución Estatal incorpora pautas aún más favorables que las originalmente previstas en el artículo 4º de la Constitución Política.

**204.** Como se mencionó, la observancia de un marco adecuado y efectivo implica que las autoridades formulen las disposiciones legislativas o reglamentarias pertinentes, con independencia de las medidas dirigidas a la adopción de ese marco jurídico, aunque también la efectividad de las normas relativas al derecho humano al agua se traduce también en la posibilidad de emplear mecanismos como los principios de interpretación conforme e interpretación más favorable previstos en el artículo 1º constitucional.

**205.** Si bien el marco jurídico estatal carece de principios e instrumentos de política hídrica local, este Organismo Nacional observa que la atribución de un sentido y alcance acorde con los derechos humanos, por parte del Gobierno del Estado o municipios, puede verificarse a través de los principios de política establecidos en el artículo 14 BIS 5 de la Ley de Aguas Nacionales (junto con los instrumentos que contempla el numeral subsiguiente), al recaer su observancia no sólo a las autoridades federales sino a los restantes ámbitos de gobierno, al reglamentar la legislación ordinaria y en actos particulares de aplicación. Asimismo, que estas directrices, además, permiten complementar —bajo un enfoque garantista— los conceptos de “uso racional y eficiente

del agua” contenidos en la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California, documento estatal que, a pesar de las limitaciones observadas, permite armonizar el marco jurídico en apego a estándares en materia de derecho humano al agua.

***iii. Contratos de suministro de agua potable celebrados entre la CESPМ y la Empresa.***

**206.** La Ley de Aguas Nacionales, su Reglamento y la legislación en materia de agua del estado de Baja California presentan insuficiencias que obstaculizan el acceso al agua para el consumo personal y doméstico, al carecer de medidas encaminadas a proteger el carácter prioritario de dicha clase de suministro dentro del uso público urbano.

**207.** Sin embargo, ese análisis no sólo resulta indispensable para verificar el cumplimiento de la obligación general de adoptar un marco adecuado y efectivo, sino también para determinar, en el presente caso, las violaciones a los derechos humanos asociadas a omisiones e irregularidades administrativas correspondientes a ese régimen jurídico.

**208.** Conforme a las estimaciones ya presentadas, los procesos industriales que efectuará la Empresa implicarán un empleo de, cuando menos, 10 millones de m<sup>3</sup> anuales de agua durante su plenitud operativa, es decir, bajo condiciones de productividad óptima para el mercado de exportación, parámetro que además resulta consistente con el volumen utilizado por otras plantas de ese consorcio ubicadas en la República Mexicana. Esto sin ignorarse que el suministro garantizado a través de la CESPМ, necesariamente habrá de ampliarse al iniciar la segunda etapa de operación de la planta cervecera, y que los cálculos realizados corresponderían a procesos industriales con alto grado de sostenibilidad.<sup>58</sup>

**209.** Para comprender la trascendencia que implica un suministro industrial de esa magnitud, debe considerarse que el consumo óptimo para la planta industrial, ya en su segunda etapa, se materializará en un volumen anual de 10 mil 500 millones de litros de agua, equivalentes al abastecimiento anual de, aproximadamente, 287,671 personas, si se consideran los parámetros mínimos establecidos por las directrices de la OMS en

---

<sup>58</sup> Vid supra, párrafos 107-122.

cuanto a 100 litros de agua al día (36,500 litros anuales), para una población que cuenta con acceso a una red de suministro.<sup>59</sup>

**210.** Lo anterior, sin ignorar que dicho margen mínimo de provisión, evidentemente, resulta aún más elevado en regiones con clima seco-desértico como el Valle de Mexicali, en las que se reporta un consumo promedio de 190 litros diarios, por lo cual el abastecimiento de la empresa se manifestaría en el suministro a 151,405 personas: 14.28% de la población del Municipio de Mexicali y poco más del 20% de la localidad del mismo nombre, conforme a cifras de 2018.<sup>60</sup>

**211.** Es evidente que proyectos industriales como el planteado por la Empresa deben evaluarse bajo una óptica de razonabilidad, pues aunque indudablemente implican externalidades positivas al propiciar fuentes de empleo e inversión, también conllevan a un consumo de recursos hídricos que bien podrían destinarse al consumo humano, además de comprometer la disponibilidad del agua para otros destinos prioritarios y las propias condiciones de reserva, al tratarse de actividades industriales con un gasto sostenido de agua, para lo cual basta contrastar los volúmenes que utilizaría la instalación industrial de referencia.

**212.** Los riesgos e impactos asociados a la operación de ese tipo de actividades industriales, conllevan también a plantear la necesidad de que el suministro de agua se efectúe mediante concesiones para el uso, explotación y aprovechamiento de aguas nacionales dentro de la modalidad de uso industrial. Lo anterior, en consideración a que el carácter de la Empresa como gran usuario de agua implica cuestionamientos sobre a la trascendencia de sus operaciones en la seguridad y balance hídrico en el Valle de Mexicali, amén las condiciones particulares que privan en esa demarcación, aspectos relacionados igualmente con problemas de observancia de los principios de política hídrica nacional reconocidos por la Ley de Aguas Nacionales.

**213.** Estas observaciones resultan coincidentes con los criterios del Poder Judicial de la Federación, en especial, el relativo a la posibilidad de negar el otorgamiento de concesiones cuando *“la operación del proyecto implique la afectación, entre otras, a [...] la preservación o restablecimiento de ecosistemas vitales y del medio ambiente, sin limitar*

---

<sup>59</sup> Vid supra, párrafos 127-128.

<sup>60</sup> COPLADE, BAJA CALIFORNIA, *Perfil sociodemográfica del municipio, de Mexicali*, 2018. Disponible en <http://www.copladebc.gob.mx/publicaciones/2018/Mensual/Febrero.pdf>, documento en el que se refiere una población de 1'059,869 habitantes en 2018, de acuerdo a estimaciones realizadas por el Consejo Nacional de Población.

*la evaluación de sus posibles impactos a la zona geográfica del acuífero de extracción en su versión oficialmente delimitada [; por lo que] el estudio que la autoridad deba realizar para verificar si con la eventual autorización de una concesión para el aprovechamiento de aguas nacionales se colman dichas hipótesis, debe comprender toda la zona de influencia del acuífero de extracción”.*<sup>61</sup> En consecuencia, proyectos industriales como el ahora analizado, indudablemente, implican el análisis de sus impactos ambientales e hidrológicos regionales, de ahí que nuevamente se insista en la viabilidad de que el suministro de la planta se haya verificado, en su caso, mediante concesiones para uso de agua industrial.

**214.** Por otra parte, esta Comisión Nacional observa que la posibilidad de acceder a una concesión de aguas nacionales superficiales o del subsuelo para uso industrial se encuentra restringida dentro del Valle de Mexicali, en virtud del *"Acuerdo que veda el aprovechamiento de aguas del Río Colorado y sus afluentes"* y el *"Acuerdo por el que se establece veda para el alumbramiento de aguas del subsuelo en el Estado de Baja California"*, publicados, respectivamente en el DOF el 4 de octubre de 1971 y el 15 de mayo de 1965. Por lo que la Empresa estaría impedida de acceder a los recursos hídricos que exigen sus actividades industriales bajo esa modalidad, sin omitirse que —aún sin dichos obstáculos— el otorgamiento del título o títulos se encontraría supeditado al orden de prelación a que se refiere el tercer párrafo del artículo 22 de la Ley de Aguas Nacionales, además de lo previsto en el artículo décimo quinto del Decreto de Reformas a ese ordenamiento, publicado el 29 de abril de 2004.

**215.** Como resultado de esas limitantes se optó por abastecer el proyecto industrial de la Empresa mediante contratos con la CESP, a través de la modalidad de uso público urbano, para lo cual se han planteado distintas alternativas de abastecimiento. Inicialmente, el 20 de octubre de 2015, la Empresa celebró un contrato de suministro con la CESP, por un volumen total de hasta 20 millones de m<sup>3</sup>, considerando para ello tres cuartas partes provenientes del acuífero Mexicali y el restante a través de fuentes superficiales, para cuyo abastecimiento se planteó la construcción del acueducto Ejido Villahermosa – Mexicali, por parte de la Comisión Estatal del Agua de Baja California. Sin embargo, ante los cuestionamientos que generó la edificación y eventual operación de esa obra hidráulica, ésta se suspendió el 3 de marzo de 2017 y canceló definitivamente el

---

<sup>61</sup> Tesis Administrativa, *"Aguas nacionales. la evaluación de los impactos de la eventual autorización de una concesión para su aprovechamiento, debe comprender toda la zona de influencia del acuífero de extracción"*, Semanario Judicial de la Federación, mayo de 2019, registro 2019845.

13 de junio del mismo año, aunque sin disponerse de evidencia sobre el estado actual que guarda el contrato suscrito entre la CESPМ y la Empresa en 2015.

**216.** La Empresa exploró otras opciones para abastecer la planta en virtud de la cancelación del acueducto, por lo que el 3 de abril de 2017 promovió un dictamen de factibilidad de servicio de agua potable ante la CESPМ, correspondiente a un volumen máximo de 7 millones de m<sup>3</sup> anuales y gasto máximo de 250 litros por segundo. En atención a dicha solicitud, mediante resolución del 18 de abril del mismo año, la CESPМ dictaminó la procedencia del trámite, bajo la consideración de que *“resultaba factible proporcionarle la citada cantidad de agua potable sin afectar el servicio prestado por la referida paraestatal”*.

**217.** Además de prever la viabilidad del suministro, el dictamen estableció un conjunto de requisitos para la Empresa, entre los que destacan los siguientes: *“[...] 2. Construir con sus propios recursos las obras de infraestructura requeridas para su integración, conforme a las Normas Técnicas para Proyectos de Sistemas de Agua Potable y de Alcantarillado Sanitario; [...] y 4. En caso de resultar aplicable, conforme a lo dispuesto en el Artículo 153 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California, deberá transmitir y entregar a título gratuito mediante cesión a la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali los derechos de riego y/o uso de agua correspondientes a la superficie de los predios señalados (396.4 Has)”*.

**218.** Conforme a esa documentación, para la provisión del agua necesaria, previamente la Empresa debía gestionar los “derechos de agua” correspondientes a los predios donde se construiría la planta (presumiblemente, derivados de concesiones de aguas nacionales para uso agrícola), con la finalidad de cederlos a la CESPМ, adicionalmente a efectuar las obras de abastecimiento pertinentes para la conexión con las redes de agua potable y saneamiento.

**219.** Sobre la base de ese dictamen, el 21 de abril de 2017, la Empresa y la CESPМ celebraron un contrato de suministro para el abastecimiento progresivo de hasta 7 millones de m<sup>3</sup> anuales y gasto máximo de 250 litros por segundo, con vigencia durante la vida útil del proyecto industrial y volúmenes respaldados, aparentemente, por las cesiones de derechos a las que antes se hizo mención.

**220.** Adicionalmente, el contrato previó una serie de especificaciones trascendentes para el análisis, entre ellas: i) sujeción al uso y prelación de los recursos hídricos conforme

a lo dispuesto en el artículo 22 de la Ley de Aguas Nacionales; ii) disponibilidad hídrica limitada a las variables hidroclimáticas y fenómenos naturales que repercutan sobre las fuentes de abastecimiento de la CESPМ; iii) revisión quinquenal de las condiciones de factibilidad y suministro, las cuales no podrán modificar el volumen concedido salvo limitaciones naturales en la disponibilidad; iv) provisión de agua conforme a las especificaciones de la NOM-127-SSA1-1994 (es decir, destinada al uso y consumo humano); y, v) cobertura, por parte de la Empresa, del costo de urbanización e infraestructura necesarios para la prestación del suministro.

**221.** De acuerdo con las autoridades, el instrumento jurídico celebrado en abril de 2017 revistió la naturaleza jurídica de un “contrato de garantía” (o, más bien, un contrato marco), a partir del cual se desprenderían otros con mayor grado de especificidad para etapas determinadas del proyecto. De manera que, el 13 de julio de 2017, la Empresa promovió otro dictamen de factibilidad dirigido al abastecimiento de 15 litros por segundo para la construcción de terraplenes y mitigación de polvos en 22 hectáreas correspondientes a la planta industrial, solicitud resuelta favorablemente en la misma fecha, en la que nuevamente la CESPМ indicó la necesidad de llevar a cabo las cesiones previstas por la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California.

**222.** En apego al mencionado “contrato de garantía” y el dictamen de factibilidad, el 18 de agosto de 2017 se celebró un “contrato de adhesión para la prestación del servicio público de agua potable”, con el objeto de abastecer a la Empresa un volumen anual total de 473,040 m<sup>3</sup> (473’040,000 litros), en apego a los términos resueltos por la CESPМ. De este último instrumento, llama la atención que dentro de sus cláusulas se estableció el antecedente de cesiones de derechos de agua que sustentaría el suministro, la primera del 16 de agosto de 2017 por 22 hectáreas y una promesa contractual de cesión suscrita el mismo día, por el volumen restante, para sumar el total del área materia de abastecimiento, aunque sin especificar el volumen de agua que inicialmente “amparaban” los derechos transmitidos a la CESPМ.

**223.** Los dictámenes y contratos analizados confirman que, ante la imposibilidad jurídica de acceder al suministro mediante concesiones de aguas nacionales para uso industrial (complementados por la instalación de plantas potabilizadoras), la Empresa optó por un esquema de abastecimiento mediante la red del servicio público administrado por la CESPМ, que, a su vez, se fundamentaría en una asignación o asignaciones para uso público urbano. Asimismo, se argumenta que la cantidad de agua potable a utilizarse quedaría compensada por la incorporación de volúmenes hídricos provenientes de las

cesiones que efectuaría la Empresa, respecto de los derechos de agua correspondientes a los predios donde se edificará la planta industrial, además de las condicionantes en materia de disponibilidad y factibilidad.

**224.** Sin embargo, las insuficiencias del marco jurídico y las irregularidades suscitadas dentro de los procedimientos o contratos respectivos implican violaciones al derecho humano al agua, al repercutir en la disponibilidad de los volúmenes hídricos destinados al acceso personal y doméstico, lo que, además, implica una dotación discriminatoria de agua para suministros o consumos industriales.

**225.** En principio, esta Comisión Nacional observó que existe una falta de certeza en los dictámenes y contratos necesarios para el suministro de la Empresa, que, como se ha visto, requeriría de 5,250 millones de litros de agua anuales para su primera etapa y el doble una vez iniciada la segunda fase de producción.

**226.** Si bien el Gobierno del Estado informó sobre la suscripción de un contrato marco en abril de 2017 que ampararía un suministro progresivo de hasta 7 millones de m<sup>3</sup> anuales agua potable con gasto máximo de 250 litros por segundo, la proporción entre ambas cifras resulta inconsistente, pues contrariamente a lo que se indica, el abastecimiento total durante un año equivaldría, más bien, a 5,327 litros por segundo, veintiún veces más que el gasto máximo reportado en el contrato. De igual manera, a pesar de la cancelación del acueducto Ejido Villahermosa – Mexicali, que abastecería un volumen anual de 15 millones de m<sup>3</sup> anuales a la planta industrial, se omitió informar respecto de la subsistencia del respectivo contrato de suministro, que ampararía una dotación de hasta 20 millones de m<sup>3</sup> de agua potable al año. En consecuencia, se desconoce si la Empresa está sujeta únicamente al suministro de hasta 7 mil millones de litros de agua al año, o dispone además del acceso a los volúmenes contemplados en el contrato de 2015.

**227.** Aún bajo las condiciones mínimas de suministro previstas en el “contrato de garantía” celebrado en abril de 2017, los hasta 7 millones de m<sup>3</sup> anuales comprometidos a la Empresa corresponderían a la provisión de agua potable para 9.52% de la población total del Municipio de Mexicali (13.4% de los habitantes de la ciudad de Mexicali), conforme a proyecciones del Consejo Nacional de Población.<sup>62</sup> Tal volumen implicaría comprometer un 5.18% del asignado anualmente por la CONAGUA a la CESP, casi el

---

<sup>62</sup> <http://www.copladebc.gob.mx/publicaciones/2018/Mensual/Febrero.pdf>.

equivalente al suministro proporcionado por ese organismo operador a oficinas de gobierno y un 48% adicional a todo el industrial (4'707,183.726 de m<sup>3</sup> anuales). Una estimación ya sobre el orden de los 20 millones de m<sup>3</sup> anuales se aproximaría a los volúmenes destinados a reserva en la CESPМ (16.3% del total asignado por la CONAGUA), mientras que un suministro de 27 mil millones de litros anuales abarcaría 21.68% de ese conjunto, de ahí la necesidad de esclarecer la vigencia de los contratos de suministro celebrados por la Empresa.

**228.** En segundo lugar, esta Comisión Nacional destaca la incorporación del artículo 153 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California dentro de los dictámenes de factibilidad y contratos de suministro, que establece la necesidad de ceder gratuitamente a la CESPМ los derechos de agua correspondientes a los predios en los que se pretenda dotar de abastecimiento de agua potable a través de la red de uso público urbano, con el fin de integrarlos al volumen materia de asignación de aguas nacionales. Disposición que también resulta insuficiente para garantizar adecuadamente el suministro industrial de referencia frente a otras modalidades de acceso al agua, en particular la encaminada al consumo personal y doméstico.

**229.** Como se detalló anteriormente, el proyecto industrial se ubicará en predios que agrupan un total de 396.4 hectáreas, sin considerar las dimensiones totales que corresponderán a la obra una vez finalizada. De manera que un suministro de agua potable de 7 millones de m<sup>3</sup> anuales, sin afectación a los volúmenes preexistentes de la CESPМ, requeriría que cada hectárea amparara, en promedio, derechos de agua por concepto de 17,659 m<sup>3</sup> anuales, sin considerar las pérdidas originadas durante los procesos de potabilización y transmisión en la red de suministro. Evidentemente, para satisfacer tan sólo la demanda de 10.5 millones de m<sup>3</sup> anuales al operar la segunda etapa de la planta industrial (bajo la estimación de 3.5 litros de agua potable como materia prima y, en total 5.25 incluyendo la totalidad de servicios y procesos, para generar un litro de cerveza), sería indispensable que cada hectárea consigne 26,488 m<sup>3</sup> por cada unidad de superficie, para redestinarlos a la esfera del uso público urbano, en detrimento de las modalidades de aprovechamiento que en un inicio contemplaban tales derechos.

**230.** Asimismo, por lo que hace a los efectos del artículo 153 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California y su observancia dentro del régimen del uso público urbano del agua, este Organismo Nacional reitera las observaciones plasmadas en su

Recomendación 11/2018<sup>63</sup>, en la que se detalló que los aspectos relativos a la transmisión de concesiones (o en su caso, asignaciones) en materia de aguas nacionales, junto con los derechos u obligaciones que se desprenden de dichos títulos, en todo caso, se deberán sujetar a las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales, además de atender los procedimientos respectivos ante la CONAGUA y efectuar las inscripciones correspondientes ante el REPDA.

**231.** Tanto el texto de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California, como los dictámenes de factibilidad emitidos por la CESPМ y los contratos de suministro derivados de estas resoluciones, omiten precisar la obligatoriedad de las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales, lo cual que genera incertidumbre sobre la aparente suficiencia de las cesiones gratuitas de derechos de agua, ignorando las condiciones que establece el régimen jurídico de la materia para la transmisión total o parcial de derechos previstos en concesiones, en este caso, a favor de asignatarios de aguas nacionales, las cuales deberán contar con validación y autorización por parte de la CONAGUA, salvaguardando derechos de terceros, sin que otras autoridades estén en posibilidad de sustituir el ámbito competencial de la autoridad del agua.

**232.** También es preciso reiterar que, si bien las normas aludidas caracterizan a las cesiones de derechos de agua como actos accesorios a los de “incorporación” de predios agrícolas al suelo urbano (particularmente acciones urbanísticas de fraccionamientos), los derechos y obligaciones derivados del uso, explotación y aprovechamiento de bienes de dominio público son distintos de los derechos reales que recaen a las superficies en cuestión, como se desprende del artículo 16 de la Ley General de Bienes Nacionales.<sup>64</sup> O bien, el numeral 56 BIS de la Ley de Aguas Nacionales, el cual dispone que cuando “*los ejidatarios o comuneros transmitan la titularidad de la tierra conforme a la Ley, podrán también transmitir sus derechos de agua*”, aunque para este último supuesto deberá constarse explícitamente la transmisión conexa de los derechos correspondientes al uso, explotación y aprovechamiento de aguas nacionales, además de observarse las disposiciones aplicables para dichos bienes de dominio público.

**233.** En tercer lugar, existen igualmente insuficiencias en las condicionantes previstas por los dictámenes de factibilidad y los contratos de suministro (tanto de “garantía” como el de “adhesión”), respecto de la observancia del uso y prelación previsto en el artículo 22

---

<sup>63</sup> CNDH, *Recomendación 11/2018, cit.*, párrafos 42, 43 y 99-108.

Disponible en: [https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2018/Rec\\_2018\\_011.pdf](https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2018/Rec_2018_011.pdf)

<sup>64</sup> *Ibidem*, párrafos 42-43 y nota 7.

de la Ley de Aguas Nacionales, que, como antes se mencionó, aluden a la preferencialidad de los usos doméstico y público urbano en el otorgamiento de concesiones o asignaciones de aguas nacionales, correlativos también a la disponibilidad de las fuentes de abastecimiento de los recursos hídricos destinados al suministro de la Empresa.

**234.** La Comisión Nacional advirtió que las limitaciones del marco jurídico y los términos como se plantean las disposiciones administrativas particulares, lejos de encaminarse a la satisfacción prioritaria del consumo para fines personales y domésticos, pueden derivar —por el contrario— en una garantía para la invariabilidad del abastecimiento industrial otorgado a la Empresa a través del uso público urbano, el cual estaría limitado únicamente por restricciones hidroclimáticas o naturales en el volumen objeto de la asignación de aguas nacionales que corresponde (o administre) la CESP, en perjuicio del suministro de agua potable destinado a usuarios domésticos.

**235.** Si bien la Ley de Aguas Nacionales en efecto dispone en su artículo 22 que los títulos destinados al uso doméstico y público urbano gozan de preferencialidad frente a otra clase de aprovechamientos, debe enfatizarse que sólo el supuesto de las concesiones para uso doméstico satisface adecuadamente los estándares en materia de derecho humano al agua. No así el público urbano, que carece de pautas que prioricen el suministro o consumo personal y doméstico dentro del servicio público destinado a centros de población o asentamientos humanos. De igual manera el régimen jurídico de Baja California, cuyas disposiciones si bien distinguen las diversas clases de suministro de agua correspondientes al uso público urbano, tampoco establecen reglas de proporcionalidad o prioridad para el consumo doméstico, omisión de la que igualmente los dictámenes y contratos analizados.

**236.** En consecuencia, al no precisar de manera explícita que el suministro de agua potable otorgado a la Empresa a través del uso público urbano estaría supeditado a la satisfacción prioritaria del consumo personal y doméstico correspondiente a esa modalidad, las alusiones al artículo 22 de la Ley de Aguas Nacionales resultan improcedentes al caso, pues únicamente se dispone que el volumen correspondiente a la CESP deberá tener preeminencia frente a otras clase de uso, aprovechamiento y explotación de aguas nacionales superficiales o del subsuelo (con excepción de las concesiones “para uso doméstico”), y por el contrario, podría interpretarse indebidamente como una garantía a favor del suministro industrial de agua potable para la Empresa, al comprenderse dentro de un uso “prioritario”.

**237.** Estas observaciones cobran relevancia al valorar la magnitud del suministro garantizado a la Empresa, que sobre la base de 7 millones de m<sup>3</sup> de agua potable al año equivaldría a 5.18% del volumen total asignado a la CESP, del cual 51.41% se destina al consumo doméstico (64'010,000 m<sup>3</sup>). Con mayor razón si se consideran las estimaciones a partir del consumo óptimo que requiere la Empresa en plenitud de sus operaciones: 7.77% del total asignado al organismo operador considerando 10.5 millones de m<sup>3</sup>, o 21.68% al conjuntarse los volúmenes amparados por los contratos de suministro celebrados en 2015 (cuya vigencia o revocación no se esclareció) y 2017.

**238.** A partir de estos planteamientos, este Organismo Nacional concluye que, los dictámenes y contratos emitidos por la CESP implican violaciones al derecho humano al agua, al potenciar restricciones en la disponibilidad de los volúmenes asignados para el abastecimiento doméstico, comprometiendo el acceso al agua de las generaciones futuras mediante la dotación de amplios volúmenes de agua a una sola actividad industrial, que aún bajo los parámetros mínimos de suministro garantizado (7 millones de m<sup>3</sup>), constituyen un caso de distribución discriminatoria a favor de un solo usuario.

**239.** Además de las consideraciones basadas en la distribución de los volúmenes hídricos asignados a la CESP para las actividades industriales de la Empresa, los actos administrativos analizados conllevan igualmente a restricciones al derecho humano al agua por la inexistencia de pautas encaminadas a garantizar textualmente el suministro prioritario del agua potable para los usuarios domésticos.

**240.** Por el contrario, los contratos de suministro se ciñen únicamente a la necesidad de atender la prelación establecida en el artículo 22 de la Ley de Aguas Nacionales, al igual que la provisión del suministro sujeta a disponibilidad física, consideraciones aplicables en su conjunto al volumen total asignado a la CESP frente a otras concesiones de aguas nacionales (o posibles solicitudes de títulos) en la región, no a las modalidades de suministro o consumo que recaen en ese organismo operador en el abastecimiento hídrico de asentamientos humanos o centros de población.

**241.** Ahora bien, aunque el régimen jurídico no precisa de disposiciones encaminadas a proteger el acceso prioritario para fines personales y domésticos dentro de las asignaciones de aguas nacionales, sino únicamente frente a otras clase de títulos que no recaigan en el uso doméstico y público urbano, este Organismo Nacional abundó sobre la posibilidad de que la CESP establezca dichas restricciones al suministro industrial de agua potable a través de mecanismos como la interpretación conforme e interpretación

más favorable, con mayor razón al tratarse de actos de aplicación de normas relativas al derecho humano al agua.

**242.** Debe enfatizarse que la adopción de esas medidas de protección no sólo resulta procedente para los dictámenes de factibilidad que emita la CESPМ, sino también a los instrumentos jurídicos que suscriba ese organismo operador con los particulares, con independencia de si se tratan de contratos de “garantía” o “adhesión”, por tratarse también de actos administrativos, criterio establecido en la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación, al señalarse que:

*[...] los actos [...] relacionados con la prestación del servicio de suministro de agua potable, son actos administrativos y de autoridad, ya que no pueden considerarse [...] celebrados entre particulares en un plano de coordinación, pues el organismo aludido, actúa en situación de superioridad respecto de su co-contratante, ya que puede imponerle las cláusulas del convenio, por lo que no queda al particular ni la posibilidad jurídica de discutirlos [...] incluidos desde luego, las órdenes de pago de adeudos y avisos de cobro.<sup>65</sup>*

**243.** La CESPМ, en el ámbito de los actos señalados, se encontraba en posibilidad de resolver, en principio, sobre la viabilidad de otorgar el suministro de agua potable requerido por la Empresa, que aún en condiciones mínimas de abasto repercute ampliamente en el volumen de asignación de aguas nacionales que administra ese organismo operador, comprometiendo los destinados a otros usuarios, fundamentalmente los de carácter doméstico. O de resultar viable ese abastecimiento de agua potable, establecer condicionantes para el complejo industrial, respecto de previa y prioritaria satisfacción de la disponibilidad presente y futura de los recursos hídricos destinados a fines personales y domésticos.

**244.** Bajo estas consideraciones, resulta evidente que el suministro requerido (y, aun así, el otorgado) a la Empresa propicia condiciones de impacto y riesgo para las personas que acceden al agua potable a través de la red de suministro que opera la CESPМ, circunstancia que hacía indispensable que esa autoridad, actuando con debida diligencia, adoptara las medidas conducentes, en apego a los mecanismos de interpretación y aplicación normativa que prevé el artículo 1º de la Constitución Política.

---

<sup>65</sup> Jurisprudencia Administrativa, “Organismo operador municipal denominado Agua de Hermosillo. tiene el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo, cuando el acto reclamado es la orden de pago de adeudos y/o avisos de cobro, derivado de la prestación del servicio de suministro de agua potable”, Semanario Judicial de la Federación, febrero de 2017, registro 2013734.

**245.** Esta Comisión Nacional ha destacado que la debida diligencia es decisiva para comprender las violaciones a los derechos humanos motivadas en resoluciones de factibilidad y los contratos administrativos como los aquí analizados. Dicho concepto se ha desarrollado ampliamente en el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, respecto de casos en los 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”*.<sup>66</sup>

**246.** Como un primer aspecto, la debida diligencia alude 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 aún ante el desconocimiento de tales condiciones, que les sea jurídicamente exigible. En lo anterior, este Organismo 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.<sup>67</sup> 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.<sup>68</sup>

**247.** El segundo aspecto de la debida diligencia implica que las autoridades (personas servidoras públicas u 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. Tales medidas engloban todas aquellas determinaciones administrativas para atender las afectaciones y riesgos, por ejemplo: i) 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; ii) hacerlas del

---

<sup>66</sup> 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.

<sup>67</sup> CNDH, *Recomendación 62/2018, cit.* párrafos 690-693, y *Recomendación 11/2018 cit.*, párrafos 87-90.

<sup>68</sup> CNDH, *Recomendación 62/2018, cit.*, párrafo 361.

conocimiento de las autoridades competentes para que éstas determinen lo conducente; iii) resolver en sentido negativo o sujetas a condición, las solicitudes que impliquen afectaciones o riesgos a terceros; y iv) establecer medidas de seguridad, correctivas o de urgente aplicación.

**248.** Este Organismo Nacional acreditó la existencia de una situación de riesgo para las personas, al restringirse los volúmenes hídricos destinados al abastecimiento de agua potable para fines personales y domésticos, en virtud del suministro garantizado por la CESPМ a la Empresa, consistente en, por lo menos 7 millones de m<sup>3</sup>, y sin conocerse el destino de los volúmenes comprometidos en contratos celebrados en el año 2015.

**249.** Las limitaciones del régimen para el cumplimiento a la obligación de adoptar un marco adecuado y efectivo para el acceso personal y doméstico al agua, constituyen situaciones de riesgo para el respeto, protección o garantía de ese derecho humano, que en todo caso debían conocerse por parte de la CESPМ, en atención a sus atribuciones formales, los insumos que se desprenden de su quehacer institucional, y a partir de la información presentada por la propia Empresa.

**250.** Una actuación diligente por parte de la CESPМ implicaba la necesidad de atender esa situación de riesgo para el goce y ejercicio del derecho al agua, por medio de los mecanismos jurídicos ya mencionados, de manera que, al omitir adoptar las consiguientes medidas razonables y necesarias, incurrió en violaciones al derecho humano al agua. Tales afectaciones resultan aún más evidentes al advertirse que, en sus dictámenes y contratos, la CESPМ en efecto estableció un conjunto de condicionantes para la Empresa, si bien éstas tienen un carácter irrelevante para la protección del acceso al agua para consumo doméstico, además de formularse en términos que, contrariamente, podrían interpretarse como una garantía de invariabilidad del suministro industrial de agua potable enmarcado dentro del uso público urbano.

**b. Afectaciones derivadas de la gestión inadecuada de los recursos hídricos.**

**251.** Las observaciones anteriores se refieren principalmente a violaciones al derecho humano al agua derivadas por insuficiencias en el marco relativo al uso público urbano del agua, ante la ausencia de disposiciones que garanticen el acceso prioritario del agua para fines personales y domésticos, circunstancia que conllevó al otorgamiento de elevados volúmenes de agua potable a la Empresa, bajo condiciones que implican riesgos en la disponibilidad presente y futura de los recursos hídricos.

**252.** Sin embargo, las violaciones a ese derecho humano pueden caracterizarse también bajo una perspectiva de la gestión adecuada de los recursos hídricos, particularmente la protección de los destinados a las necesidades domésticas de las personas, esto, sin desconocer la trascendencia de esas acciones en el equilibrio hidrológico y ambiental de la región donde se suscitan los hechos.

**253.** Como antes se dijo, el respeto, protección y garantía del derecho humano al agua no sólo está enfocado al acceso final a ese recurso natural, sino también abarca un ciclo integral, que comprende desde la provisión de reservas de agua y su extracción, hasta la distribución, o suministro, incluyendo su saneamiento adecuado, además de los mecanismos administración que sustentan ese proceso. Dicho criterio resulta acorde con lo observado por esta Comisión Nacional en diversas recomendaciones que abordan no sólo la óptica del suministro final, sino las omisiones e irregularidades dentro del ciclo integral del agua.

**254.** El texto de la Observación General 15 del Comité DESC es claro al precisar que, dentro de las diversas modalidades normativas que corresponden al derecho humano al agua, se incluyen diversas libertades y derechos, entre estos últimos, *“un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua”*.<sup>69</sup> Mandato que resulta coincidente con el Objetivo 6 de la Agenda 2030, relativo a Agua Limpia y Saneamiento, en particular las siguientes metas:

*6.4. [...] aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua.*

*6.5. [...] implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda.*

**255.** La relación entre una gestión hídrica adecuada, los Objetivos de Desarrollo de la Agenda 2030 y la satisfacción del derecho humano al agua es un tema que se ha abordado recientemente por el *“Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos”* de 2018, que propone un enfoque a partir soluciones basadas en la naturaleza, con la finalidad de satisfacer los tres objetivos principales a los que debe conducir la gestión hídrica: i) aumentar la disponibilidad de los recursos hídricos, ii) mejorar su calidad y iii) reducir los riesgos relacionados con el agua.

---

<sup>69</sup> Comité DESC, Observación General 15, *cit.*, párrafo 10.

**256.** Según se ha observado, en el Estado mexicano la gestión hídrica se distribuye entre los distintos niveles de gobierno, desde el ámbito de la CONAGUA en cuanto a la administración de esos recursos naturales de dominio público, bajo perspectivas regionales de planificación, hasta el nivel municipal, que por mandato constitucional tiene por encargo la provisión de los servicios públicos de agua potable y saneamiento. Asimismo, la participación de las entidades federativas, en calidad de intermediarios entre los dos ámbitos de gobierno ya señalados, o en ocasiones, como instancias encargadas de la prestación de los servicios referidos, como en el caso de Baja California.

**257.** Dentro del presente caso, esta Comisión Nacional observó igualmente omisiones e irregularidades en la gestión de los recursos hídricos, que derivan en restricciones a la disponibilidad del agua en la región del Valle de Mexicali como resultado de la dotación de elevados volúmenes a la Empresa, abastecimiento que repercute en general a las actividades realizadas en la demarcación, pero principalmente repercute al acceso para fines personales y domésticos de población presente y futura, además de implicar riesgos de desequilibrio hídrico y ambiental. Tales cuestiones se acreditan como violaciones al derecho humano al agua atribuibles al Gobierno de Baja California como a la CONAGUA.

***i. Atribuibles al Gobierno del Estado.***

**258.** Conforme al marco analizado, esta Comisión Nacional destacó que las entidades federativas y municipios tienen un papel fundamental dentro del ciclo integral de gestión hídrica, a partir de la recepción de volúmenes materia de las asignaciones de aguas nacionales, su distribución dentro de las redes del uso público urbano (ya sea directamente mediante los asignatarios, o por medio de organismos operadores e incluso entidades concesionarias). Al igual que en los actos correspondientes al saneamiento, a través de la red de drenaje y posterior descarga del agua en cuerpos receptores, privilegiando el tratamiento o reúso de los recursos naturales.

**259.** Dentro de esos aspectos, previamente se identificaron las violaciones al derecho humano al agua asociadas principalmente con irregularidades y omisiones en la determinación de factibilidad, al igual que suscripción de contratos de suministro entre la CESPMM y la Empresa, en atención a la insuficiencia del marco normativo para dar preferencia al acceso para fines personales y domésticos dentro de la noción de uso público urbano, junto con la falta de diligencia debida para medidas necesarias y

razonables para el respeto, protección y garantía de ese acceso en el ámbito administrativo.<sup>70</sup>

**260.** En síntesis, comprometer elevados volúmenes de agua potable para las actividades industriales de la Empresa, en orden de 7 mil millones de litros anuales hasta, por lo menos, y 10.5 mil millones previstos en su segunda etapa óptima de operación, el Gobierno Estatal —a través de la CESPM—<sup>71</sup> evidenció una gestión inapropiada de los recursos hídricos a su cargo, limitando la disponibilidad del agua a otros rubros previstos dentro del suministro de agua potable, principalmente doméstico y de reservas.

**261.** Lo anterior, sin ignorar que únicamente la cifra inicial garantizada de 7 millones de m<sup>3</sup> anuales otorgada a la Empresa, en todo caso, supera notoriamente la totalidad de volúmenes correspondientes a sectores como la totalidad del industrial municipal (casi en 200%), comercial o gubernamental.

**262.** Si bien dichas violaciones al derecho humano han sido explicadas ya ampliamente, debe enfatizarse éstas resultan igualmente propias del apartado de gestión hídrica, en especial dentro de los objetivos planteados por el *“Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos”*, al tratarse de una administración de recursos naturales sin enfoque de sostenibilidad (criterio ya destacado por el Comité DESC en su Observación General 15), con repercusiones en la disponibilidad del agua, riesgos en el abastecimiento a través del uso público urbano, aunado a la trascendencia de dichos impactos en el equilibrio hídrico y ambiental regional.

**263.** Sin embargo, es necesario destacar que lo relativo al Gobierno del Estado de Baja California, las violaciones al derecho humano al agua por deficiencias e irregularidades en la gestión hídrica no sólo se agotan en los aspectos ya mencionados, sino que incluso inciden sobre otras materias correspondientes a esa entidad federativa. En particular, este Organismo Nacional llama la atención sobre el régimen administrativo derivado de la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California,<sup>72</sup> que como anteriormente se expuso, tiene como objetivo el fomento a una cultura general e integral de cuidado y conservación del agua, además de su uso racional y eficiente.

---

<sup>70</sup> *Vid supra*, párrafos 206-251.

<sup>71</sup> Es importante considerar que, si bien el artículo 115 constitucional establece como atribución directa de los municipios la prestación de los servicios públicos de agua y saneamiento, en el estado de Baja California tales funciones recaen directamente en el Gobierno del Estado, a través de las comisiones estatales de servicios públicos, conforme a la ley antes señalada (*vid supra*, párrafos 180-206).

<sup>72</sup> *Vid supra*, párrafos 194-195.

**264.** El artículo 3° del referido ordenamiento establece un conjunto de atribuciones relativas a la Comisión Estatal del Agua, de las cuales destacan:

*I.- Diseñar, difundir y ejecutar el Programa Estatal de Fomento al Cuidado y Uso Racional del Agua, en conjunto con las Comisiones Estatales; [...]*

*III.- Promover en el marco del Programa Estatal, acciones y proyectos específicos que fomenten una cultura de cuidado y uso racional del agua acorde con las características de las regiones y municipios del Estado; alentando el empleo de procedimientos y tecnologías orientadas al uso eficiente y conservación del agua;*

*IV.- Coordinar y evaluar en el ámbito de sus facultades, la implementación de las acciones que se lleven a cabo en materia de cuidado del agua;*

*V.- Realizar los diagnósticos necesarios a fin de identificar las condiciones de consumo del agua y el uso racional de la misma;*

*VI.- Desarrollar e implementar políticas públicas estatales relacionadas con el cuidado y uso racional del agua; [...]*

*IX.- Propiciar la elaboración, aplicación y difusión general de normas técnicas estatales que regulen el ahorro y uso racional del agua;*

**265.** Como antes se observó, aunque no reflejan explícitamente una perspectiva de derechos humanos, sino que se circunscriben a la noción de consumo responsable del agua, el alcance de esas normas posibilita que, en el ámbito administrativo, se adopten medidas dirigidas a una gestión adecuada de los recursos hídricos, particularmente entre la Comisión Estatal del Agua y la CESPМ.

**266.** Las condiciones de suministro hídrico a partir de las cuales operaría la Empresa, en su primera etapa así como en posteriores fases, implicaban la necesidad de que la Comisión Estatal del Agua adoptara las acciones necesarias para prevenir riesgos derivados con dicho abastecimiento, con mayor razón al observarse que las disposiciones de la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California resultaban sustancialmente las mismas que abordaba el instrumento legislativo del mismo nombre publicado en 2013, vigente hasta fines de 2016.

**267.** La omisión por parte de la Comisión Estatal del Agua ante la actuación de la CESPМ se identifica claramente como un problema de falta de debida diligencia,<sup>73</sup> dado que es evidente que esa primera autoridad no sólo tenía conocimiento de las implicaciones

---

<sup>73</sup> Vid supra, párrafos 244-250.

del suministro industrial solicitado por la Empresa (posteriormente, autorizado y otorgado), sino que acorde a su marco jurídico debía conocer dicha circunstancia, además de adoptar las medidas necesarias y razonables para procurar el cuidado y uso racional del agua potable asignada al organismo operador, a través de los programas, acciones, proyectos, diagnósticos, políticas y normas técnicas que refiere el numeral 3 del ordenamiento señalado.

**268.** Esta falta por parte de la Comisión Estatal del Agua se advierte con mayor claridad al observarse que dicha entidad tuvo implicación directa en la dotación de volúmenes de agua potable a la Empresa, específicamente en la planificación y construcción del acueducto Ejido Villahermosa – Mexicali, a través de la cual se abastecería de un total de 20 millones de m<sup>3</sup> anuales de agua potable para las actividades industriales. La magnitud de ese volumen se ha analizado ampliamente con anterioridad, no sólo por sus implicaciones particulares, sino al contrastarla con las diversas clases de suministro que provee la CESP, especialmente el abastecimiento doméstico y reservas hídricas, aunque sin ignorar su proporción con los demás rubros que abarca dicho servicio público.

**269.** De ahí que, además de tener pleno conocimiento de la situación analizada, la Comisión Estatal del Agua no sólo omitió establecer las medidas necesarias y razonables que, en el marco de la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California, correspondían para prevenir y cesar violaciones al derecho humano al agua, sino que en un principio tuvo una participación destacada en la provisión de los volúmenes que requeriría la Empresa para llevar a cabo sus actividades bajo condiciones de productividad óptima.

**270.** Por otra parte, si bien la construcción del acueducto Ejido Villahermosa – Mexicali se canceló definitivamente desde 2017 (aunque sin conocerse la situación jurídica actual de los instrumentos que ampararían los 20 millones de m<sup>3</sup>), lo cierto es que la Comisión Estatal del Agua tuvo pleno conocimiento de los volúmenes máximos que necesitaría la Empresa para llevar a cabo sus operaciones. Pese a ello, dicha entidad pública omitió ejercer los mecanismos previstos por el artículo 3 de la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California, incurriendo, por el contrario, en violaciones al derecho humano al agua, como resultado de una política de gestión deficiente, tanto de carácter omiso, como al ofrecer modalidades de suministro de agua potable que, en ambos casos, implican un riesgo para la disponibilidad de recursos para fines personales y domésticos, sin desconocer el impacto de esas afectaciones en otras modalidades de acceso al agua, o bien, el equilibrio ambiental.

***ii. Atribuibles a la CONAGUA.***

**271.** Si bien las observaciones plasmadas con anterioridad aluden, en su mayoría, a cuestiones relacionadas con la distribución de los volúmenes asignados al organismo operador local, así como la determinación de factibilidad y posterior otorgamiento de suministro de agua potable a la Empresa, este Organismo Nacional advirtió igualmente afectaciones al derecho humano al agua relativas a la CONAGUA por omisiones e irregularidades en la gestión de los recursos hídricos.

**272.** Antes de analizar dichas violaciones, es oportuno destacar el rol de la CONAGUA dentro del denominado “ciclo integral del agua”, desde las etapas iniciales de dicho proceso, al regular la extracción de los recursos hídricos a través del otorgamiento o supervisión de concesiones o asignaciones, hasta la fase final del ciclo, en la fiscalización de descargas residuales en cuerpos federales receptores, a través de la expedición y verificación de los permisos necesarios. Esto, sin ignorar las atribuciones que, también en el ámbito de la gestión hídrica, corresponden a esa autoridad por medio de la planificación, control y ordenamiento de la política hídrica, tanto a nivel nacional como regional (en este último caso, a partir de los enfoques de cuenca o región hidrológicas), aspectos que, en su conjunto, visibilizan la transversalidad de las actividades que realiza la CONAGUA dentro del ciclo integral del agua, al igual que para el goce y ejercicio de los derechos humanos involucrados con el acceso o protección de ese recurso natural.

**273.** En el presente caso, un primer aspecto en el que se advirtieron omisiones e irregularidades por parte de la CONAGUA radica en la falta de fiscalización adecuada en la administración de los recursos hídricos asignados a la CESP, principalmente, ante las restricciones en la disponibilidad del agua potable para fines personales y domésticos, como resultado del suministro otorgado a la Empresa.

**274.** Conforme a las evidencias allegadas esta Comisión Nacional constató que la CESP dispone de un total de 134'973,354 de m<sup>3</sup> anuales, provenientes de fuentes subterráneas y superficiales, de los cuales cerca 90% se destinan a la ciudad de Mexicali (124.53 hm<sup>3</sup>), volúmenes cuya fiscalización corresponde a la CONAGUA, al estar comprendidos dentro del uso público urbano que recae en ese organismo asignatario.

**275.** De la totalidad asignada, por lo menos el 5.62% del agua potable correspondiente a la ciudad de Mexicali se encuentra jurídicamente comprometida para las actividades de

la Empresa (7 mil millones de litros anuales. Lo anterior, sin conocer la situación jurídica actual de los contratos de suministro celebrados inicialmente por la CESPM en 2015 (relativos al acueducto Ejido Villahermosa – Mexicali), que en conjunto con los suscritos en 2017 ampararían hasta 27 mil millones de litros anuales para la Empresa: 21.68% del agua asignada a la CESPM.

**276.** Una dotación de volúmenes de tal magnitud no sólo implica un abastecimiento discriminatorio a favor de un único usuario de la red, no sólo en contraste con los 4.71 hm<sup>3</sup> correspondientes a la totalidad de usuarios industriales de ese servicio público, sino con la generalidad de rubros y destinatarios pertenecientes a la red de suministro, especialmente frente a los 64.01 hm<sup>3</sup> destinados al consumo doméstico. Lo cual repercute de forma notoria en la disponibilidad del agua para fines y domésticos, al igual que otras modalidades, además de propiciar riesgos para la seguridad hídrica regional dentro de un contexto de escasez.

**277.** Aunque la CONAGUA considera dicha problemática como ajena a su ámbito, por tratarse de un tema relativo al suministro amparado en el uso público urbano, este Organismo Nacional advirtió igualmente aspectos que repercuten en las atribuciones de aquella autoridad federal, los cuales derivan en violaciones al derecho humano al agua en la modalidad de acceso para fines personales y domésticos.

**278.** En principio, si bien el régimen de la Ley de Aguas Nacionales en general no establece medidas que establezcan el carácter prioritario del abastecimiento o suministro personal y doméstico dentro del uso público urbano, ni aparentemente su fiscalización, con independencia de los actos de armonización legislativa o reglamentaria conducentes, la CONAGUA está posibilitada para suplir esas deficiencias a través de mecanismos como la interpretación conforme o la interpretación más favorable con el fin de dotar de un sentido y alcance garantista a los actos administrativos que deriven de la Ley de Aguas Nacionales, aspecto que se ha expuesto con anterioridad.<sup>74</sup>

**279.** Por otra parte, además de la ausencia de medidas legislativas, reglamentarias o administrativas para el respeto, protección y garantía del acceso al agua para fines personales y domésticos, este Organismo Nacional observó que el suministro otorgado a la Empresa vulnera diversos principios de política hídrica establecidos en el artículo 14 BIS 5 de la Ley de Aguas Nacionales, en particular por:

---

<sup>74</sup> *Vid supra*, párrafos 175-179.

- Desatender las necesidades de agua para el bienestar de la sociedad, especialmente usuarios domésticos del uso público urbano (fracción V).
- Vulnerar la disponibilidad efectiva de recursos hídricos y generar riesgos para el equilibrio hidrológico (fracción VII).
- Aprovechamiento no sustentable en detrimento de la conservación, preservación, protección y restauración del agua en cantidad y calidad (fracción IX).
- Aprovechamiento ineficiente (fracción XIII), y
- Inobservancia de una cultura del agua adecuada por parte de organismos estatales (fracción XXI).

**280.** Debe insistirse que los principios de política hídrica no sólo tienen un carácter programático, sino que el propio ordenamiento les reconoce una importancia operativa y transversal, al considerarlos “*fundamentales en la aplicación e interpretación de las disposiciones*” de la Ley de Aguas Nacionales, conforme a la parte final del referido artículo 14 BIS 5.

**281.** En el caso de concesionarios y asignatarios, la observancia de los principios de política hídrica se materializa en las obligaciones que recaen a dichos titulares conforme al numeral 29 de la Ley de Aguas Nacionales, especialmente la necesidad de cumplir con los requisitos de uso eficiente del agua (fracción X), y en general, las demás obligaciones establecidas en esa ley, sus reglamentos y condiciones específicas consignadas en los títulos de concesión o asignación.

**282.** De igual manera, en el artículo 83 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, el cual prevé que la CONAGUA y los asignatarios del uso público urbano (municipios, entidades federativas, entidades paraestatales o paramunicipales que presten los servicios públicos de agua potable y alcantarillado) establecerán:

*[...] III. El uso racional y eficiente del agua, así como el respeto a las reservas y a los derechos de terceros aguas abajo inscritos en [el REFDA], [...]*

*V. El cumplimiento de las normas y condiciones de calidad en el suministro de agua y en la descarga de agua residual a cuerpos receptores; [...]*

**283.** Las fracciones transcritas abordan supuestos de importancia para el análisis, además de estar ampliamente relacionados con los principios de política hídrica, al disponer, de inicio, la obligación de dotar un uso racional y eficiente a las aguas nacionales destinadas a asignaciones, sin vulnerar los derechos de otros usuarios de concesiones o

volúmenes previstos en reservas de aguas nacionales. En segundo lugar, la existencia de “condiciones de calidad” en el suministro amparado por la red del uso público urbano, aspecto aún más amplio que la necesidad de observar una calidad satisfactoria del agua, principalmente la destinada al consumo humano.

**284.** Las deficiencias en la gestión de los recursos hídricos asignados a la CESP, sumadas a la falta de actuación de la Comisión Estatal del Agua en el marco de la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California, se ejemplifican en el ámbito de la Ley de Aguas Nacionales no sólo como contravenciones a los principios de política hídrica, sino materialmente como un caso de uso irracional e ineficiente de los recursos hídricos destinados al uso público urbano, al igual que de condiciones deficientes en la calidad del suministro en perjuicio del bienestar social.

**285.** Lejos de tratarse de un problema circunscrito únicamente al ámbito de gestión hídrica la CESP (o complementariamente la Comisión Estatal del Agua), del propio régimen la Ley de Aguas Nacionales se desprende la necesidad de que la CONAGUA efectuara acciones para prevenir, investigar, sancionar o reparar las violaciones al derecho al agua correspondientes a autoridades del estado de Baja California. Ello, a pesar de la ausencia de disposiciones que, de manera explícita, establecieran el carácter prioritario del consumo para fines personales y domésticos dentro del uso público urbano, pues las propias normas del ordenamiento posibilitaban la realización de actos inclusive sujetos a las pautas de interpretación conforme y más favorable.

**286.** Entre las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales que justifican la intervención de la CONAGUA, destacan las atribuciones previstas en el artículo 9, especialmente las relativas a la atención de conflictos relacionados con el agua y su gestión, además de promover el uso eficiente del agua y su conservación en todas las fases del ciclo hidrológico, incluyendo, por supuesto, a los organismos asignatarios. Disposiciones que, en el caso del uso público urbano, se complementan por lo establecido en el numeral 47 BIS, respecto de la necesidad de que esa autoridad del agua sea partícipe en la promoción del *“uso eficiente del agua en las poblaciones y centros urbanos, el mejoramiento en la administración del agua en los sistemas respectivos, y las acciones de manejo, preservación, conservación, reúso y restauración de las aguas residuales”*.

**287.** El segundo aspecto en el que la necesidad de intervención de la CONAGUA resulta explícita se refiere a las cesiones gratuitas de derechos al amparo del artículo 153,

segundo párrafo, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California, que como antes se vio establece lo siguiente:

*Los predios agrícolas sujetos a la declaratoria de incorporación a suelo urbano y que se destinen para acciones de fraccionamiento, deberán contar con los derechos de uso de agua correspondiente a la superficie afectada, los cuales deberán ser transferidos gratuitamente a la autoridad o entidad gubernamental competente para garantizar y satisfacer el suministro permanente y continuo del servicio de agua potable.*

**288.** El precepto establece varios aspectos relevantes, en primer lugar, que los titulares de predios agrícolas incorporados zonas urbanas de los centros de población, destinados a futuras acciones urbanísticas de fraccionamiento, necesariamente deben disponer de “derechos de uso de agua” correlativos a dichas superficies, derivados de concesiones para el uso, explotación y aprovechamiento de aguas nacionales (presuntivamente, en el contexto, al uso agrícola, por tratarse de predios del mismo carácter). En segundo lugar, que respectivos derechos deberán transmitirse de manera gratuita a los organismos estatales o municipales operadores del servicio de agua potable, a efecto de que la prestación del suministro en cuestión se garantice y satisfaga de manera permanente y continua.

**289.** Un primer elemento que destaca del artículo 153 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California es la relación de necesidad entre los volúmenes de agua que serían objeto de abastecimiento por parte del organismo operador y los que previamente se hayan transmitido. Es decir, que para “*garantizar y satisfacer el suministro permanente y continuo del servicio de agua potable*”, los volúmenes autorizados en los dictámenes de factibilidad y contratos de suministro deben tener soporte en las cesiones de derechos, lo cual además presupone, por lo menos, una equivalencia entre ambas cantidades de agua. Circunstancia problemática para casos en que las cesiones resultaran insuficientes para garantizar el suministro, al propiciar la especulación de derechos de agua.

**290.** Por otra parte, aunque se aparenta una relación jurídica entre únicamente dos sujetos, amparada por el régimen local de desarrollo urbano, lo cierto es que las transmisiones de derechos o volúmenes de agua a las que se aluden implican en más de un supuesto la intervención de la CONAGUA para la regulación de esos actos jurídicos. Lo anterior, con fundamento en el artículo 9, fracción LII de la ley de Aguas Nacionales.

**291.** Bajo la perspectiva de la Ley de Aguas Nacionales, el segundo párrafo del artículo 153 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California se refiere, en principio, a un caso de transmisión gratuita entre usuarios de aguas nacionales (concesionarios y asignatarios), junto con la modificación de los usos o destinos originarios a favor del público urbano, actos que invariablemente deberán tramitarse ante la CONAGUA, previendo las inscripciones y actualizaciones de volúmenes correspondientes ante el REPDA.

**292.** En lo general, las transmisiones de títulos de concesión se regulan dentro del Título Cuarto de la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en su Capítulo IV, que abarca de los numerales 33 a 37 BIS de ese ordenamiento, además de resultar extensiva a los artículos 64 a 72 del correspondiente Reglamento.

**293.** En este sentido, si bien inicialmente se alude al concepto de “transmisión de títulos”, el régimen de la materia prevé que dichas cesiones puedan realizarse también de forma parcial, de ahí que en las disposiciones se refiera genéricamente como “transmisiones de derechos”, incluyendo a los volúmenes a las concesiones, al igual que las prerrogativas previstas en el artículo 28 de la Ley de Aguas Nacionales, o bien de manera provisional.

**294.** El artículo 33 de la Ley mencionada considera distintos supuestos para la transmisión de los títulos, conforma a lo siguiente:

*I. En el caso de cambio de titular, cuando no se modifiquen las características del título de concesión, procederá la transmisión mediante una solicitud por escrito presentada ante "la Autoridad del Agua", quien emitirá el acuerdo correspondiente de aceptación o no, así como la inscripción en el Registro Público de Derechos de Agua;*

*II. En el caso de que, conforme a los reglamentos de esta Ley, se puedan afectar los derechos de terceros o se puedan alterar o modificar las condiciones hidrológicas o ambientales de las respectivas cuencas o acuíferos, se requerirá autorización previa de "la Autoridad del Agua", quien podrá, en su caso, otorgarla, negarla o instruir los términos y condiciones bajo las cuales se otorga la autorización solicitada, y*

*III. La presentación ante el Registro Regional o Nacional, al tratarse de aquellos títulos que hubiese autorizado "la Autoridad del Agua", a través de acuerdos de carácter general que se expidan por región hidrológica, cuenca hidrológica, estado o Distrito Federal, zona o localidad, autorización que se otorgará solamente para que se efectúen las transmisiones de los títulos respectivos, dentro de una misma cuenca o acuífero. Los acuerdos referidos deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.*

**295.** El régimen jurídico prevé distintas clases de procedimientos para llevar a cabo las transmisiones, a partir del grado de complejidad de cada una de dichas cesiones y las

características particulares de los títulos o las regiones en que se sitúen. En todo caso, la parte final del artículo 23 de la Ley señala que, cuando las transmisiones involucren las modificaciones de volúmenes establecidas en los títulos, invariablemente deberá tramitarse la actualización del concesión o asignación ante la CONAGUA.

**296.** Por otra parte, en materia de cambios en los usos de agua autorizados (y por consiguiente, los volúmenes amparados), los párrafos quinto y sexto del artículo 25 de la Ley de Aguas Nacionales establecen que:

*El concesionario, cuando no se altere el uso consuntivo establecido en el título correspondiente, podrá cambiar total o parcialmente el uso de agua concesionada, siempre que dicha variación sea definitiva y avise oportunamente a "la Autoridad del Agua" para efectos de actualizar o modificar el permiso de descarga respectivo y actualizar en lo conducente el Registro Público de Derechos de Agua. En caso contrario, requerirá de autorización previa de "la Autoridad del Agua". La autorización será siempre necesaria cuando se altere el uso consuntivo establecido en el título correspondiente, se modifique el punto de extracción, el sitio de descarga o el volumen o calidad de las aguas residuales.*

*La solicitud de autorización a que se refiere el párrafo anterior deberá señalar los datos del título de concesión, el tipo de variación o modificación al uso de que se trate; los inherentes a la modificación del punto de extracción, el sitio de descarga y la calidad de las aguas residuales, la alteración del uso consuntivo y la modificación del volumen de agua concesionado o asignado, mismos que no podrán ser superiores al concesionado o asignado; en caso de proceder será necesario presentar la evaluación del impacto ambiental, en términos de Ley.*

**297.** Respecto de transmisiones relativas al uso agrícola, el artículo 49 de la Ley de Aguas Nacionales autoriza la existencia de dichos actos al tenor de las disposiciones ya señaladas, aunque también prevé que para el caso de *"unidades, distritos o sistemas de riego, la transmisión de los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de agua se hará cumpliendo con los términos de los reglamentos respectivos que expidan"*. Esto es, que además de sujetarse a las normas legislativas y reglamentarias, será necesario atender las disposiciones que rigen particularmente en cada uno de esos organizativos, cuyo alcance se prevé en el artículo 50 de ese ordenamiento, acorde a los padrones de usuarios que refiere el numeral subsiguiente, instrumentos cuyo alcance se ha abordado ampliamente en otras recomendaciones emitidas por este Organismo Nacional.<sup>75</sup>

**298.** Finalmente, en las transmisiones totales o parciales relativas a distritos de riego están contenidas en el artículo 70 de la Ley de Aguas Nacionales, actos que, bajo cualquier circunstancia, deberán llevarse a cabo conforme a los reglamentos establecidos,

---

<sup>75</sup> CNDH, *Recomendación 11/2018, cit. y Recomendación 31/2019, cit.*

en lo cual destaca el tercer párrafo de ese numeral, al disponerse que las cesiones “a personas físicas o morales fuera del distrito, requerirá de la aprobación de la asamblea general de las asociaciones de usuarios del distrito”.

**299.** El régimen jurídico en materia de aguas nacionales incorpora un sinnúmero de disposiciones adicionales respecto de los temas apuntados. Sin embargo, lo transcrito hasta ahora permite advertir que, en lo relativo al artículo 153 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California, las cesiones gratuitas de derechos para uso, aprovechamiento y explotación de agua con uso agrícola a favor de asignatarios del uso público urbano, distan —por mucho— de tratarse de actos jurídicos limitados a la esfera privada, sino que involucran ampliamente la intervención de la CONAGUA, más allá de circunscribirlos a un mero aviso de trámite ante dicha autoridad.

**300.** Según se aprecia, aun cuando los cedentes cuenten con la facultad de disponer libremente la totalidad de sus títulos (por recaer en ellos mismos las concesiones para uso agrícola), tal supuesto implicaría, por lo menos, la modificación de las condiciones originales del título de asignación por actualización de los volúmenes correspondientes al organismo operador, sin ignorar la posibilidad de que las cesiones repercutan en cambios en los puntos de extracción, sitios de descarga o la calidad de las aguas residuales. Por ello, se trataría de actos que precisan de una autorización previa por parte de la CONAGUA, al tenor de los artículos 25 y 33 de la Ley de Aguas Nacionales, y que con posterioridad deberán inscribirse ante el REPDA, junto con las respectivas actualizaciones en las condiciones del título de asignación.

**301.** Mayor complejidad implica que la titularidad originaria de los derechos recaiga en unidades o distritos de riego, al resultar indispensable la observancia de los correspondientes reglamentos y padrones de usuarios (previamente inscritos ante el REPDA). Además de enfatizarse que la cesión deberá formalizarse no con el titular de la cuota o derecho de riego correspondiente al predio agrícola (condición, además, no siempre idéntica al titular de la parcela o propiedad en cuestión), sino con la unidad o distrito de referencia, a través de sus representantes legales. Asimismo, que en el caso de los distritos de riego, al obrar una transmisión fuera de ese ámbito, ésta deberá contar con la aprobación de la asamblea general de la asociación de usuarios, procedimientos que en cualquier circunstancia involucran la actuación de la CONAGUA.

**302.** De igual manera, las características de los organismos cesionarios, en los que pueden existir otros supuestos que ameriten intervención adicional de la CONAGUA,

como la determinación del título o títulos en los que recaigan los volúmenes adquiridos, la modificación en las características del título adquirido (si es que éste se transmitió en su totalidad), o incluso la expedición de nuevas asignaciones. Incluso casos atípicos, como la participación de asignatarios en unidades o distritos de riego, problema que involucra temas aún más complejos, como la posibilidad de que, al interior de esas asociaciones, puedan coexistir usos de agua diversos a sus fines agrícolas, sin ignorar las posibles afectaciones a otros miembros de las asociaciones de mérito.

**303.** Es evidente que, en las transmisiones de derechos o volúmenes de aguas nacionales a favor de la CESPМ resulta indispensable la intervención de la CONAGUA, más allá de la simple gestión de avisos ante esa autoridad federal, sino para autorizar dichas cesiones y, posteriormente, validar e inscribir los respectivos contratos y actualizaciones ante el REPDA. De ahí que las cesiones efectuadas a la CESPМ, con relación al suministro autorizado a la Empresa debieron satisfacer los requisitos antes señalados, además de evaluar la exhaustividad y razonabilidad de las transmisiones, previendo igualmente afectaciones a terceros, por ejemplo, otros integrantes del Distrito de Riego 14.

**304.** Este Organismo Nacional observa que la intervención de la CONAGUA en las transmisiones de derechos y actualizaciones de volúmenes constituye un elemento a partir del cual esa autoridad federal conoció (o debió conocer) las implicaciones del suministro otorgado a la Empresa en la disponibilidad de los recursos hídricos, así como las afectaciones en otros usuarios de aguas nacionales en la región, los destinatarios del servicio público proporcionado por la CESPМ, y principalmente aquellos de carácter domésticos.

**305.** La falta de medidas necesarias y razonables para prevenir, cesar, investigar o mitigar esas afectaciones, evidencian una falta de debida diligencia por parte de la CONAGUA, motivo por el cual esa autoridad incumple sus obligaciones de respetar y proteger el derecho humano al agua, dentro de las atribuciones que le corresponden dentro del ciclo integral del agua. Principalmente, al restringir la disponibilidad hídrica para fines personales y domésticos, aunque sin ignorar la trascendencia de esas afectaciones en otras modalidades de acceso al agua (ya sea a través del régimen de aguas nacionales o la red del suministro público), o bajo la perspectiva de componente ambiental.

**306.** Adicionalmente, debe considerarse que el conocimiento de las condiciones de riesgo por parte de la CONAGUA se sustenta igualmente en la existencia de un estudio

solicitado por la Empresa al IMTA, que si bien se trata de un organismo sectorizado a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (conforme al artículo 14 BIS 3 de la Ley de Aguas Nacionales), su presidencia recae en el titular de la CONAGUA, acorde al numeral 14 del Reglamento de la ley señalada.

**307.** Dicho estudio, emitido en mayo de 2018 tuvo como principal objetivo esclarecer la viabilidad del suministro industrial requerido por la Empresa, para lo cual se presenta un análisis pormenorizado respecto de la situación general de los recursos hídricos en el Valle de Mexicali, al igual que la distribución del agua asignada a la CESPМ en las distintas vertientes del suministro público que proporciona ese organismo, junto con proyecciones de disponibilidad futura y variables demográficas.

**308.** El documento presentado por el IMTA no sólo es relevante por describir ampliamente la situación regional del agua, sino por pretender validar la estrategia de provisionamiento industrial a través del uso público urbano, esquema que, como se ha visto, repercute en violaciones al derecho humano al agua bajo distintas ópticas, ante la imposibilidad de acceder a un suministro industrial a través de la figura de la concesión. Ello, sin ignorarse que, además de tratarse de una entidad académica complementaria al régimen de la CONAGUA, el propio IMTA realizó solicitudes de información a esa autoridad, con la finalidad de documentar la situación regional del agua.

**309.** Por lo anterior, este Organismo Nacional reitera que, a partir de las omisiones e irregularidades en la fiscalización de las actividades del asigntario de aguas nacionales, la tramitación de las cesiones y actualizaciones de volúmenes a favor de la CESPМ (bajo la presunción de que tales actos se hayan realizado conforme a la legalidad), y el estudio elaborado por el IMTA (tanto sus conclusiones como los informes remitidos para su elaboración), la CONAGUA tenía pleno conocimiento de las implicaciones del suministro requerido por la Empresa, junto con las consecuencias de ese abastecimiento, ante lo no adoptó las medidas razonables y necesarias.

**c. Afectaciones al derecho al agua en la modalidad de acceso para el uso agrícola.**

**310.** En el presente caso, este Organismo Nacional observó también que las transmisiones de derechos de agua correspondientes a predios agrícolas a favor de la CESPМ, con el objeto de garantizar la factibilidad del suministro hídrico otorgado a la Empresa, son susceptibles de incurrir en violaciones al derecho humano al agua en

perjuicio de los usuarios agrícolas de aguas nacionales en el Valle de Mexicali, principalmente los usuarios del Distrito de Riego 14 de esa demarcación.

**311.** Para determinar estas afectaciones, es importante aclarar que, si bien el derecho humano al agua tiene un enfoque destinado a satisfacer prioritariamente las necesidades personales y domésticas, una vez asegurados esos objetivos primarios, el acceso al líquido vital puede implicar la realización de otras actividades personales o productivas. Dicho aspecto se ha enfatizado por el Comité DESC en el texto de su Observación General 15, al sostener que:

*6. El agua es necesaria para diversas finalidades, aparte de los usos personales y domésticos, y para el ejercicio de muchos de los derechos reconocidos en el Pacto. Por ejemplo, el agua es necesaria para producir alimentos (el derecho a una alimentación adecuada) y para asegurar la higiene ambiental (el derecho a la salud). El agua es fundamental para procurarse medios de subsistencia (el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo) y para disfrutar de determinadas prácticas culturales (el derecho a participar en la vida cultural).<sup>76</sup>*

**312.** Esta Comisión Nacional ha destacado la importancia del respeto, protección y garantía de otras modalidades del derecho humano al agua, entre ellas la relativa al uso agrícola, definida como la posibilidad de acceder de manera sostenible y equitativa a esquemas de uso, aprovechamiento y explotación de los recursos hídricos para destinarlos en el riego de cultivos, indispensables para el logro de condiciones dignas de existencia tanto de productores como de consumidores de alimentos.<sup>77</sup> Para la comprensión del sentido y alcance de esta vertiente, destacan los documentos emitidos por la FAO, en primer lugar, las *“Directrices voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”*, aprobadas en noviembre de 2004, en cuyo numeral 8.11 se acordó que:

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

---

<sup>76</sup> Comité DESC, *Observación General 15, cit.*, párrafo 6.

<sup>77</sup> CNDH, *Recomendación 11/2018, cit.*, párrafo 128.

**313.** En segundo lugar, el informe “*Contribución del agua a la seguridad alimentaria y la nutrición*”, elaborado en julio de 2015 por el Grupo de Alto Nivel de Expertos en Seguridad Alimentaria y Nutrición, del Comité de Seguridad Alimentaria y Nutrición de la FAO, en cuyo punto 3.4.2, se insistió sobre la necesidad de adoptar una perspectiva de derechos humanos en el acceso a agua, respecto de actividades agrícolas, además de dar cuenta de la interrelación con otros derechos, justamente en los rubros delineados por el Comité DESC.

**314.** En el ámbito interno, la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación ha enfatizado igualmente en la protección del derecho humano al agua en la modalidad de uso agrícola en términos similares a los señalados, al precisar que si bien el artículo 4º de la Constitución Política:

*[...] no reconoce expresamente el derecho mencionado para otros usos, como el agrícola o para el funcionamiento de otras áreas productivas del sector primario, también lo es que sí debe entenderse con esa amplitud, dada la estrecha vinculación que existe entre él y otros derechos humanos, como los relativos a la alimentación y a la salud; todo lo cual fue advertido así por el Constituyente Permanente en sus discusiones y, además, reconocido por fuentes internacionales, como la Observación General No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, [...] la cual constituye una interpretación más amplia y favorable del citado derecho a la luz de este último instrumento internacional y resulta obligatoria para nuestro país en términos del artículo 1o., segundo párrafo, constitucional.<sup>78</sup>*

**315.** Dentro del texto de la Ley de Aguas Nacionales, el estándar relativo al derecho humano al agua respecto del uso agrícola se prevé también dentro de los principios de política hídrica que dispone el artículo 14 BIS 5 de ese ordenamiento, en particular: i) acceso sostenible a los recursos hídricos; el acceso equitativo y a los sistemas de gestión del agua; ii) no privación de los propios medios de subsistencia; iii) el acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia; iv) la gestión del agua como presupuesto de la igualdad de oportunidades; y v) la prevención y sanción de conductas de terceros si sus acciones impiden el acceso al agua en condiciones de igualdad.

**316.** Este conjunto de criterios se materializa dentro del régimen de concesiones para uso agrícola que regula la Ley de Aguas Nacionales, tanto en las disposiciones generales que corresponden a tales mecanismos de uso, aprovechamiento y explotación de los recursos hídricos, como las relativas a esa modalidad particular de destino del agua, a

---

<sup>78</sup> Tesis constitucional “*Derecho humano de acceso al agua. Está reconocido constitucional y convencionalmente tanto para el consumo personal y doméstico, como para el uso agrícola o para el funcionamiento de otras áreas productivas del sector primario*”. Semanario Judicial de la Federación, julio de 2015, registro: 2009628.

ejidatarios y comuneros como sujetos de regulación específica, además de las normas correspondientes a unidades y distritos de riego. De ahí que este Organismo Nacional ha sostenido que la infracción a las normas de la materia y las restricciones indebidas al acceso al agua para esos fines (a la par de una ausencia de adopción de un marco adecuado y efectivo para ello), conlleva a violaciones sustantivas al derecho humano al agua en la modalidad uso agrícola.<sup>79</sup>

**317.** Un aspecto que en el presente caso hace explícita la necesidad de respetar, proteger y garantizar el derecho humano al agua en la modalidad de uso agrícola se refiere a la imperatividad de atender las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales, dentro de los actos administrativos relacionados con la transmisión de los derechos de agua — correspondientes originariamente al uso agrícola— a favor de la CESP, con el objeto de garantizar la factibilidad y disponibilidad del suministro hídrico para las actividades industriales que pretende realizar la Empresa.

**318.** Como se observó, aunque el artículo 153, segundo párrafo, la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California establece la obligatoriedad de ceder los derechos de agua pertenecientes originalmente a predios agrícolas incorporados a procesos de urbanización, la aplicación de dicho precepto está sujeta al cumplimiento de las formalidades establecidas por la Ley de Aguas Nacionales. Esto, al tratarse de un supuesto de transmisión gratuita entre usuarios de aguas nacionales, junto con la modificación de los usos o destinos originarios a favor del público urbano, aspecto que implican la supervisión y fiscalización de la CONAGUA, a la par de las correspondientes inscripciones ante el REPDA.<sup>80</sup>

**319.** En especial, esta Comisión Nacional hace hincapié en que la adquisición de predios agrícolas no conlleva necesariamente a la de los derechos de uso, explotación y aprovechamiento de aguas nacionales que correspondan a las superficies en cuestión, ni con mayor razón, la facultad de disponer libremente de esas prerrogativas para los fines previstos en la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California.

**320.** Tal consideración se plantea en el propio artículo 56 BIS de la Ley de Aguas Nacionales, el cual dispone que, en *“los casos en que los ejidatarios o comuneros transmitan la titularidad de la tierra conforme a la Ley, podrán también transmitir sus*

---

<sup>79</sup> CNDH, Recomendación 11/2018, *cit.*, párrafo 138.

<sup>80</sup> *Vid supra*, párrafos 292-303.

*derechos de agua*”, de lo cual se infiere la necesidad de que la transmisión de derechos de agua se haga constar explícitamente dentro del instrumento traslativo, además de sujetarse a las formalidades esenciales que dispone la Ley de Aguas Nacionales. Sin ignorar la posibilidad de que dichas cesiones puedan verificarse a través de otros instrumentos, e incluso recaer en sujetos diversos al adquirente de la propiedad en cuestión.

**321.** Bajo este criterio, quienes pretendan llevar a cabo las cesiones de derechos que prevé la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California no sólo deben ser propietarios de los predios agrícolas sujetos a procesos de urbanización, como el propio precepto sugiere, sino también contar con la titularidad y legitimación necesarias para transmitir los derechos de agua, gestionar las actualizaciones de volúmenes y cambios de uso del agrícola a público urbano. En todo caso, sin afectar a de terceros que puedan resultar afectados por las cesiones en sus actividades agrícolas, por ejemplo, los cotitulares de las respectivas concesiones, o bien, los demás usuarios unidades y distritos de riego, supuestos en los que deberá observarse lo previsto en los padrones y reglamentos de dichos esquemas organizativos.

**322.** Especialmente, este Organismo Nacional hace notar que un elevado volumen de explotación de agua para uso agrícola en el Valle de Mexicali recae en el Distrito de Riego 14, por lo que las transmisiones de derechos de agua, a favor de la CESPМ, que recaigan a superficies amparadas por el respectivo título de concesión deberán formalizarse a través de sus representantes legales, en observancia del o los reglamentos emitidos y los padrones de usuarios vigentes. Asimismo, atender lo dispuesto por el artículo 70 de la Ley de Aguas Nacionales, en cuanto a la necesidad de recabar *“la aprobación de la asamblea general de las asociaciones de usuarios del distrito”*, además de observarse, igualmente sin afectación a terceros, las normas relativas a actualización de volúmenes e inscripciones correspondientes, al igual que cambio de uso de agua.

**323.** Estas observaciones resultan aún más pertinentes al observarse que, conforme a los dictámenes de factibilidad emitidos por la CESPМ, la Empresa, supuestamente, gestionó la titularidad de los derechos de agua que recaían sobre los predios agrícolas (sujetos a régimen privado o ejidal) en los que se instalaría la planta cervecera, con la finalidad de transmitirlos de manera gratuita a la CESPМ. Supuesto que implicaría la necesidad de que los procedimientos de referencia se apeguen al marco jurídico, especialmente si se trataba de prerrogativas derivadas del título de concesión otorgado al Distrito de Riego 14, organización que, en su caso (y no la Empresa) debió haber sido

quien efectuó las transmisiones al organismo operador, en apego a las normas previstas y sin afectar a otros productores agrícolas que pudieran verse afectados por la restricción del volumen de aguas nacionales o en el ejercicio de sus derechos como usuarios del distrito.

**324.** La necesidad de observar las disposiciones del régimen de la Ley de Aguas Nacionales se hace aún más indispensable al observarse que, conforme al estudio emitido por el IMTA, para garantizar el suministro industrial a través del uso público urbano, la Empresa adquiriría un 100 hectáreas adicionales a aquellas donde se ubicará la planta, con el objeto de “transferir” los derechos de agua respectivos a la CESPM.<sup>81</sup> Estrategia que, de no ajustarse a las pautas del régimen jurídico, propiciaría igualmente violaciones a los derechos de usuarios de agua para destinos agrícolas, sin ignorarse que dicho esquema facilita no sólo distorsiones en la administración y gestión de los recursos hídricos, sino especulaciones en torno a la venta de derechos de agua.

**325.** Con mayor razón, al observarse que el estudio del IMTA no sólo considerar la estrategia de “cesión de derechos” como esquema propicio para la Empresa, sino en general, para “garantizar” a futuro la disponibilidad del suministro hídrico por parte de la CESPM,<sup>82</sup> modalidad de uso público urbano que, como antes de detalló, no necesariamente implica la satisfacción prioritaria del consumo personal y doméstico de las personas. Sino que por sus limitaciones posibilita, el abastecimiento de grandes usuarios industriales de agua (incluso sin disponer necesariamente de la titularidad de los derechos de agua o la legitimación para efectuar las cesiones), en detrimento de la disponibilidad para fines domésticos o agricultores del Valle de Mexicali.

**326.** Lo expuesto hace evidente la necesidad de que la CONAGUA no sólo verifique que los procedimientos de cesión a la CESPM se ajusten a la legalidad, pues como se expuso, no sólo se tratan de simples transmisiones de derechos, sino que por lo menos involucran: i) modificaciones de volúmenes en usuarios de aguas nacionales en los cedentes y cesionarios; ii) cambios en el uso consuntivo de los recursos hídricos, de agrícola y público urbano; iii) actos traslativos entre el Distrito de Riego 14 (que a su vez, deberá atender las formalidades previstas por la Ley de Aguas Nacionales) y la CESPM.

---

<sup>81</sup> Evidencia 32

<sup>82</sup> *Ibidem*, pp. 15 y siguientes.

**327.** De igual manera, en la prevención de violaciones al derecho humano al agua en la modalidad de uso agrícola, incluso la cesación o investigación de aquéllas que se documenten, es indispensable que, con la finalidad de evitar afectaciones a los usuarios de agua para fines agrícolas, la totalidad del volumen ejercido por la CESPM se encuadre dentro del uso público urbano y, además, debidamente ubicado dentro del título o títulos de asignación que corresponden a ese organismo operador.

**328.** Esta última observación se sustenta en el análisis a la distribución del volumen de la CESPM que aborda el estudio del IMTA, en el cual se indica que dicho asignatario cuenta con 34'140,670 millones de m<sup>3</sup> anuales, derivados de “derechos adquiridos por uso agrícola”,<sup>83</sup> sin especificar si éstos se ingresaron debidamente en la asignación o asignaciones pertinentes (y conforme a los procedimientos establecidos en la Ley de Aguas Nacionales), o implican la persistencia de cuotas o derechos de agua —para uso agrícola— a favor de esa autoridad estatal dentro del Distrito de Riego 14. Supuesto que además de implicar riesgos para el ejercicio del derecho humano al agua para uso agrícola en los términos ya señalados, puede repercutir en violaciones directas al texto de la Ley de Aguas Nacionales, al actualizarse el empleo de aguas nacionales para usos diversos a los consignados en el título de concesión del Distrito de Riego, y, en cuanto a la CESPM, apartarse de las finalidades que corresponden a dicho usuario de aguas nacionales, al participar como socio de una organización agrícola.

**329.** Estas irregularidades en la observancia del marco jurídico, y en su caso, omisiones por parte de la CESPM, el Distrito de Riego 14 o la CONAGUA, en el cumplimiento de las disposiciones aplicables, inciden directamente en el goce y ejercicio del derecho humano al agua en la modalidad de uso agrícola. En principio, al propiciar un escenario de incertidumbre jurídica en cuanto a la titularidad efectiva de los derechos derivados de la concesión para uso, explotación y aprovechamiento de aguas nacionales para uso agrícola que corresponde al Distrito, junto con los volúmenes comprometidos para dicho usuario, en perjuicio de la disponibilidad de recursos hídricos que recaen a sus agricultores asociados. De igual manera, ante el riesgo de que estos últimos, como consecuencia de las transmisiones de derechos amparadas en el artículo 153 la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California, puedan verse restringidos de los volúmenes que les correspondan, o vulnerarse sus dotaciones de agua con motivo de cesiones irregulares.

---

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 10.

## V. RESPONSABILIDAD INSTITUCIONAL.

**330.** El artículo 1º de la Constitución Política y los tratados internacionales establecen una serie de principios y obligaciones generales en materia de derechos humanos. 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.<sup>84</sup>

**331.** La existencia de violaciones al derecho humano al agua, motivadas en la falta de observancia de estándares de la materia por parte de las autoridades responsables, aunado a su falta de actuación conforme a los principios de debida diligencia, constituyen un supuesto de responsabilidad institucional atribuible a la CONAGUA y el Gobierno del Estado de Baja California, cuyas actuaciones infringen las disposiciones previstas por el régimen jurídico aplicable.<sup>85</sup> Con mayor razón, al recaer las afectaciones en respeto, protección y garantía del acceso a los recursos hídricos para fines personales o domésticos, además de comprometer, en general, la disponibilidad del agua en el Valle de Mexicali, al otorgar a un solo usuario un suministro para sus actividades industriales.

**332.** En la presente Recomendación, la CONAGUA incurre en responsabilidad institucional, en principio, al no gestionar ante las instancias correspondientes las modificaciones necesarias para atender la obligación general de adoptar un marco jurídico adecuado, en cuanto al carácter prioritario de los fines personales y domésticos al interior de las asignaciones de aguas nacionales y el uso público urbano, tanto en lo que concierne al texto de la Ley de Aguas Nacionales como el reglamento de dicho ordenamiento. En segundo lugar, por no realizar los actos administrativos que, conforme a sus atribuciones, posibilitan la observancia del derecho humano al agua en la modalidad de acceso ya mencionada, a partir de los mecanismos reconocidos en el segundo párrafo del artículo 1º de la Constitución Política.

**333.** La trascendencia de dichas faltas se visibiliza principalmente en casos como el ahora analizado, en el cual este Organismo Nacional observó también la existencia de

---

<sup>84</sup> CNDH, *Recomendaciones 2/2017* de 31 de enero de 2017, párrafo 451; *3/2018* de 27 de febrero de 2018, párrafo 187; y *31/2019, cit.*, párrafo 199, y *Recomendación 91/2019* de 10 de octubre de 2019, párrafo 818.

<sup>85</sup> 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.

responsabilidad institucional por parte de la CONAGUA, derivada de la gestión inadecuada de los recursos hídricos asignados a la CESP, al existir una deficiente fiscalización de los volúmenes correspondientes a dicho organismo operador; cuya distribución desproporcionada y discriminatoria a favor de la Empresa conlleva a restricciones en los distintos tipos de suministro de agua proporcionado dentro del servicio público, principalmente el destinado al consumo doméstico, en contravención a lo dispuesto por el régimen de la Ley de Aguas Nacionales.

**334.** Tal responsabilidad se hace aún más explícita al haberse acreditado que la CONAGUA no sólo debía conocer, acorde al marco jurídico que le rige, la existencia de las afectaciones señaladas, sino que tenía pleno conocimiento de las mismas, en virtud de los estudios realizados por el propio IMTA (para cuya preparación, adicionalmente se requirió de informes a las autoridades sustantivas involucradas), como a partir de las cesiones e inscripciones tramitadas ante esa institución, respecto de los derechos de agua de uso agrícola transmitidos a la CESP para las operaciones de la Empresa, actos que, en todo caso, debieron igualmente satisfacer los requisitos legales previstos por el ordenamiento. Ante ello, se evidenció la falta de medidas necesarias y razonables para atender la problemática, procedentes incluso ante la ausencia de normas que, de forma directa, establezcan la prioridad de satisfacer el consumo personal y doméstico dentro del uso público urbano.

**335.** Por su parte, Gobierno del Estado de Baja California incurre igualmente en responsabilidad ante la omisión de gestionar las modificaciones legislativas encaminadas a dotar de prioridad al abastecimiento de agua potable para fines personales y domésticos, además de adoptar las medidas reglamentarias y actos administrativos necesarios, todo ello en el ámbito del respeto, protección y garantía del derecho humano al agua.

**336.** Esto, sin ignorar las medidas regresivas derivadas de la abrogación, en enero de 2017, de la Ley del Agua para el Estado de Baja California, que si bien no incorporó en su totalidad una perspectiva de derechos, sí previó aspectos torales para el derecho humano al agua, entre ellos, la necesidad de facilitar el acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, además de principios de política hídrica afines a la materia. Instrumento local que se sustituyó por las tres leyes vigentes en la actualidad, las cuales resultan aún más insuficientes para la observancia del derecho al agua, según lo observado por esta Comisión Nacional.

**337.** Con independencia de los supuestos por falta de cumplimiento a la obligación general de adoptar un marco adecuado y efectivo en el ámbito del derecho al agua, el Gobierno del Estado, por conducto de la CESPМ, incurrió igualmente en responsabilidad institucional al determinar la factibilidad del suministro de agua potable solicitado por la Empresa, al igual que en la suscripción de los respectivos contratos de suministro, pese a que las condiciones materiales de dicho abastecimiento implicaban severos riesgos para la disponibilidad del agua asignada a ese organismo operador, además de los distintos rubros de suministro que corresponden a dicho servicio público, entre ellos el doméstico y las reservas. Ante ello, se destaca que, por tratarse de normas relativas al derecho humano al agua, la autoridad estaba obligada a llevar a cabo sus actos administrativos bajo los parámetros de interpretación conforme e interpretación más favorable, a fin de dar cumplimiento a los estándares de la materia.

**338.** De igual manera, este Organismo Nacional destaca la importancia de que, en general y dentro del presente caso, las cesiones de derechos de agua realizadas a favor de la CESPМ, al amparo del artículo 153 de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California, se ajusten a las disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, al tratarse no de actos de la esfera privada o circunscritos al ámbito de esa entidad federativa, sino a transmisiones gratuitas entre usuarios de aguas nacionales, junto con la modificación de volúmenes correspondientes y de los usos o destinos a favor del público urbano.

**339.** Como se detalló, otro aspecto en el que el Gobierno Estatal incurre en responsabilidad institucional, dentro del apartado de gestión hídrica correspondiente a su ámbito, se motiva en las omisiones por parte de la Comisión Estatal del Agua al no observar las disposiciones de Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California, esto con relación a la falta de acciones por parte de la CESPМ para respetar, proteger y garantizar la disponibilidad del agua asignada a dicho organismo, además de autorizar un suministro industrial de agua potable bajo condiciones no sólo discriminatorias a favor de un único usuario como la empresa, en volúmenes que superan (desde la primera etapa) por mucho a la totalidad de tomas industriales del servicio público, sino implicar riesgos para el consumo doméstico y reservas de recursos hídricos.

**340.** En las consideraciones atribuibles a Comisión Estatal del Agua, debe destacarse que los supuestos de responsabilidad institucional no sólo responden a la inacción ante el mandato de propiciar una cultura del agua hacia los propios órganos de gobierno estatales, sino además su implicación en la dotación de volúmenes de agua potable a la

Empresa mediante la planificación y construcción del acueducto Ejido Villahermosa – Mexicali. Si bien dicha obra, que ampararía un abastecimiento de por lo menos 15 mil millones de litros anuales de agua potable a la Empresa, se canceló a inicios de 2017, las magnitudes de dicho suministro visibilizan que los recursos hídricos requeridos por la Empresa, distan enormemente de los 7 mil millones de litros anuales autorizados por la CESP, sin disponerse evidencia de la cancelación de los contratos inicialmente celebrados en 2015 entre la Empresa y el organismo operador (de los que indudablemente tuvo conocimiento la Comisión Estatal del Agua), correspondientes hasta un total de 20 millones de m<sup>3</sup> anuales de agua potable.

**341.** Es necesario insistir que la responsabilidad institucional atribuida al Gobierno Estatal, en particular a los organismos adscritos a ese ámbito de gobierno y, en general, al conjuntarse las violaciones a los derechos humanos analizadas, se motiva en cualquier caso en una falta de debida diligencia, al conocerse plenamente las implicaciones del suministro de agua potable otorgado a la Empresa, sumado a que el propio marco jurídico rector de esas autoridades establecía que éstas “debían conocer” de la problemática. Ante ello, se omitieron adoptar las medidas necesarias y razonables para prevenir, cesar, investigar y, en su caso, sancionar o mitigar, las violaciones a los derechos humanos.

## **VI. REPARACIÓN DEL DAÑO.**

**342.** Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad del Estado, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente y otra vía es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, previsto en los artículos 1, párrafo tercero, 4, párrafo cuarto, 102, apartado B, 108 y 109 de la Constitución Federal; y 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule 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.

**343.** En este sentido, conforme a los artículos 1°, párrafos tercero y cuarto, 7 fracción II y 26 de la Ley General de Víctimas, y en el ámbito local en los artículos 1, segundo párrafo, 2 y 3 de la Ley de Víctimas para el Estado de Baja California, existe la obligación de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno a reparar a las víctimas de una forma integral, y de manera correlativa a esta obligación, el derecho que tienen las víctimas a

ser reparadas de manera integral por el daño que han sufrido como consecuencia de las violaciones a derechos humanos que les causaron, a través de medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición.

**344.** De igual manera, los artículos 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de los *“Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones”* y en diversos criterios de la CrIDH, se establece que para garantizar a las víctimas la reparación integral, proporcional a la gravedad de la violación y a las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos así como identificar, localizar, detener, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables.

**345.** Asimismo, el *“Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú”*, la CrIDH enunció que: *“[...] toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente y que la disposición recoge una norma consuetudinaria que constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado [...] las reparaciones deben tener un nexo causal con los hechos del caso, las violaciones declaradas, los daños acreditados, así como las medidas solicitadas para reparar los daños respectivos [...]”*.<sup>86</sup>

**346.** Respecto del deber de prevención, la CrIDH ha juzgado que: *“[...] abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales [...]”*.<sup>87</sup>

**347.** En el presente caso, la Comisión Nacional observó que los hechos analizados se materializan en violaciones individuales y colectivas al derecho humano al agua, por lo que se considera procedente establecer la reparación del daño ocasionado en los términos siguientes:

---

<sup>86</sup> CrIDH, *Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú*, Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 20 de noviembre de 2014, párrafo 377.

<sup>87</sup> CrIDH, *Caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Sentencia de Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988, párrafo 175.

## **A. Restitución.**

**348.** El artículo 27, fracción I, de la Ley General de Víctimas dispone que la restitución tiene como finalidad restablecer la situación jurídica al estado previo a la violación de los derechos humanos. A su vez, el numeral 61 de ese ordenamiento señala que, entre otras, dichas medidas comprenden el restablecimiento en el goce y ejercicio de los derechos conculcados.

**349.** En el presente caso, esta Comisión Nacional acreditó la existencia de violaciones al derecho humano al agua en sus alcances social y colectivo, particularmente en perjuicio del acceso al líquido vital para fines personales o domésticos de los habitantes del Municipio de Mexicali, de igual manera en afectación de usuarios agrícolas de los recursos hídricos. Por ello, es resulta indispensable que las autoridades responsables realicen las acciones, procedimientos e investigaciones necesarios para esclarecer la situación de los recursos hídricos con que disponen la CESPM y del Distrito de Riego 014, Río Colorado, su debido registro e inscripción ante el REPDA, al igual que la legalidad de las transmisiones que se hayan efectuado al amparo del artículo 153 la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California, junto con las actualizaciones necesarias al uso del agua, a fin de investigar, sancionar o reparar las afectaciones a terceros que se hayan ocasionado como resultado de las cesiones hechas por la Empresa, o en general, otros sujetos.

**350.** De igual manera, para garantizar la disponibilidad del agua para fines personales y domésticos, es primordial que el Gobierno del Estado lleve a cabo las investigaciones o procedimientos encaminados a precisar el volumen jurídicamente garantizado con que dispone la Empresa para sus actividades industriales, sin perjuicio de las condicionantes o restricciones que se dictaminen en su operación. Ello implica dotar de certidumbre a la cancelación o rescisión del contrato de suministro celebrado entre la CESPM y la Empresa en octubre de 2015, por el que se previó un abastecimiento de hasta 20 millones de m<sup>3</sup>.

**351.** Del mismo modo, en el ámbito de la autorización en materia de impacto ambiental SPA-MXL-1129/2016, emitida el 15 de abril de 2016 por la Secretaria de Protección al Ambiente en Baja California para la construcción y operación de la planta cervecera, que dicha dependencia efectúe los actos de inspección o vigilancia para verificar los términos y condicionantes impuestos a la Empresa, sin omitir considerar la revocación o sustitución de esa resolución administrativa en lo referente a la determinación e impactos asociados con el consumo industrial requerido.

**352.** Un aspecto no menos relevante para el restablecimiento en el goce y ejercicio del derecho humano al agua radica en que la CONAGUA y el Gobierno del Estado lleven a cabo diagnósticos o estudios, al igual que planes, programas o estrategias, encaminados a una gestión integral y sostenible del agua dentro de sus ámbitos de competencia, en apego al marco de respeto, protección y garantía de los derechos humanos de las generaciones actuales y futuras. Dichos instrumentos deberán reflejar un análisis de las condiciones particulares regionales en factores como: i) la satisfacción prioritaria del consumo personal y doméstico; ii) comportamiento histórico de la disponibilidad hídrica; iii) variabilidad de volúmenes asignados; iv) las proyecciones demográficas y del desarrollo urbano municipal, metropolitano, regional o transnacional; y v) los riesgos e impactos asociados a la desertificación y cambio climático que enfrenta la demarcación. Es imperativo que en la formulación y adopción de estos documentos reflejen la participación de la sociedad civil, además de instituciones académicas especializadas en el tema.

## **B. Satisfacción.**

**353.** Se establece en el artículo 27, fracción IV de la Ley General de Víctimas que la satisfacción se encamina a reconocer y restablecer la dignidad de las víctimas, abarcando, según el numeral 73 de ese ordenamiento, entre otras, medidas como 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.

**354.** Dentro de las medidas de satisfacción, conforme al fundamento jurídico señalado, la Comisión Nacional hace patente la necesidad de que la CONAGUA haga públicas las cesiones de derechos tramitadas ante esa autoridad, por parte de la Empresa, los representantes legales del Distrito de Riego 014, Río Colorado, u otros concesionarios de aguas nacionales involucrados, a favor de la CESP, con el objeto de garantizar la factibilidad del suministro de la planta cervecera. Es también indispensable transparentar las actualizaciones de usos consuntivos, modificaciones de volúmenes asignados o concesionados e inscripciones correlativas a dichos actos traslativos.

**355.** Con independencia de la publicitación que lleve a cabo la CONAGUA, es imperativo que el propio Gobierno del Estado difunda de manera accesible e identificable las cesiones gratuitas efectuadas a la CESP, además de los procedimientos conexos que ese

organismo operador haya tramitado en apego a la Ley de Aguas Nacionales, como también los dictámenes de factibilidad emitidos por ese organismo operador para las obras y actividades correspondientes a la planta cervecera, los contratos vigentes de suministro suscritos entre esa autoridad y la Empresa, sin ignorar la necesidad de transparentar el documento o resolución en el que obre la rescisión del instrumento celebrado el 20 de octubre de 2015.

**356.** Dichas medidas de satisfacción resultan extensivas a difundir la autorización en materia de impacto ambiental SPA-MXL-1129/2016, emitida el 15 de abril de 2016 por la Secretaría de Protección al Ambiente en Baja California, las actualizaciones que en su caso se hayan efectuado a dicha resolución, al igual que el estudio de impacto ambiental presentado por la Empresa y los informes de cumplimiento requeridos por dicha dependencia a los términos y condicionantes previstos en la autorización que se indica.

**357.** Finalmente, dentro del mismo conjunto de medidas de reparación integral y en apego a lo observado en el apartado de responsabilidad institucional, esta Comisión Nacional observa que la satisfacción involucra que las autoridades investiguen la regularidad de las cesiones de derechos de agua efectuadas al amparo del artículo 153 la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California, y en su caso, se determinen las responsabilidades administrativas o penales que deriven de las omisiones e irregularidades observadas, cometidas por personas servidoras públicas o particulares que hayan gestionado dichas transmisiones. Dicho deber de investigar y sancionar las violaciones a los derechos humanos es extensible a la autorización en materia de impacto ambiental SPA-MXL-1129/2016, emitida el 15 de abril de 2016, para lo cual el Gobierno del Estado deberá revisar los términos de la resolución en comento y constatar la observancia de los términos y condicionantes impuestos a la Empresa.

**358.** Adicionalmente, deberán incorporarse copias de la presente Recomendación en los expedientes laborales de los servidores públicos a quienes se atribuya responsabilidad, aun cuando ésta haya prescrito, con el objeto de que obre constancia de las violaciones a los derechos humanos en las que participaron.

### **C. Medidas de no repetición.**

**359.** Conforme a los artículos 27, fracción V, y 74 de la Ley General de Víctimas, las medidas de no repetición son aquéllas 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.

**360.** Dentro de ese conjunto de medidas, en primer lugar, la Comisión Nacional estima la necesidad de que conforme al artículo 74, fracción XI, de la Ley General de Víctimas, se realice la revisión de disposiciones generales con el objeto de prevenir, sancionar e investigar las violaciones analizadas.

**361.** Es necesario que la CONAGUA elabore una propuesta de modificaciones al texto de la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, con el objeto de incorporar, bajo un enfoque de sostenibilidad, el carácter prioritario del consumo personal y doméstico dentro de la modalidad del uso público urbano, al igual que la obligación por parte de asignatarios de aguas nacionales de garantizar los volúmenes destinados a dicho suministro. Asimismo, un diagnóstico relativo a la pertinencia de evaluar impactos ambientales asociados a obras y actividades con alto consumo hídrico, que incidan en la disponibilidad del agua, sus destinos prioritarios o desequilibrio en los componentes ambientales, especialmente en contextos de sequía, desertificación, sobreexplotación de fuentes de abastecimiento, o condiciones de necesidad o urgencia, previendo los mecanismos vigentes de aplicabilidad, o las modificaciones necesarias, en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

**362.** Respecto del Gobierno del Estado de Baja California, con el objeto de prevenir, sancionar e investigar las violaciones analizadas, se plantea que el titular del Ejecutivo Estatal formule propuestas de actualización legislativa y reglamentaria en los ordenamientos en materia de agua y el servicio público correspondiente, a fin de atender la obligación de adoptar un marco adecuado y efectivo en el derecho humano al agua. De igual manera, en cuanto a precisar que las cesiones gratuitas de derechos de agua referidas en artículo 153, segundo párrafo, la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California deberán sujetarse, en todo caso, a las formalidades previstas por la Ley de Aguas Nacionales.

**363.** Es necesario también que se elaboren propuestas de modificación legislativa al texto de la Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California, para incluir la evaluación ambiental y autorización de obras o actividades industriales cuyo gasto o consumo hídrico, propicie riesgos e impactos en la disponibilidad, calidad y regularidad del suministro de agua prestado por la red del servicio público, o bien afectaciones en los volúmenes destinados al consumo doméstico y reserva.

**364.** En la no repetición de violaciones a los derechos humanos, es también imperativo que, de manera conjunta, la CONAGUA y el Gobierno del Estado elaboren un protocolo para la evaluación de factibilidad del suministro de usuarios industriales con alto consumo por parte de las comisiones estatales de servicios públicos en Baja California, instrumento que deberá considerar el análisis de disponibilidad de recursos hídricos, estudio de riesgos e impactos en la provisión a otros usuarios del servicio público, al igual que medidas para la protección prioritaria del abastecimiento humano para fines personales y domésticos. De igual manera, un manual o disposiciones para la realización de las cesiones gratuitas de derechos de agua agrícola a favor de las comisiones estatales de servicios públicos, que prevé el artículo 153 la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California, definiendo los procedimientos y formalidades necesarios para la legalidad de dichos actos conforme a la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento.

**365.** Por otra parte, en apego al artículo 74 fracción IX de la Ley General de Víctimas, las medidas de no repetición pueden consistir también en acciones encaminadas a fomentar el conocimiento de los derechos humanos y los hechos que propician sus vulneraciones. En consecuencia, este Organismo Nacional recomienda que la CONAGUA y el Gobierno del Estado, impartan capacitación a las personas servidoras públicas sobre la relación que guardan sus atribuciones con el goce y ejercicio de los derechos humanos e instrumentos internacionales analizados.

**366.** Este Organismo Nacional, por último, reconoce la transversalidad de los actos de inspección que insten las autoridades responsables para la no repetición de las violaciones al derecho humano al agua, tanto en los actos, omisiones e irregularidades administrativas que se analizan en la presente Recomendación, como verificación de los volúmenes concesionados con que cuentan la CESPMA y el Distrito de Riego 014, a fin de que dichos usuarios de aguas nacionales atiendan el marco que les rige en cuanto a los volúmenes que jurídicamente tienen asignados o concesionados, la debida tramitación de cesiones de derechos e inscripciones ante el Registro Público de Derechos de Agua, además del cumplimiento de los usos consuntivos consignados en sus títulos y la no afectación a terceros.

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

## **VII. RECOMENDACIONES.**

### **A ustedes Directora General de la Comisión Nacional del Agua y Gobernador Constitucional del Estado de Baja California:**

**PRIMERA.** En el plazo de tres meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, se elabore con la participación de especialistas y académicos de la materia, un protocolo para la evaluación de factibilidad del suministro de usuarios industriales con alto consumo por parte de las comisiones estatales de servicios públicos, mismo que deberá prever, entre otros, el análisis de disponibilidad de recursos hídricos, estudio de riesgos e impactos en la provisión a otros usuarios del servicio público, al igual que medidas para la protección prioritaria del abastecimiento humano para fines personales y domésticos, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

**SEGUNDA.** Dentro del plazo de tres meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, se elabore, con la participación de especialistas y académicos de la materia, un manual operativo o disposiciones técnicas para la realización de las cesiones gratuitas de derechos de agua agrícola a favor de las comisiones estatales de servicios públicos, que prevé el artículo 153 la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California, definiendo los procedimientos y formalidades necesarios para la legalidad de dichos actos conforme a la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

### **A usted Directora General de la Comisión Nacional del Agua:**

**PRIMERA.** Colabore ampliamente con este Organismo Nacional en la queja que se presente ante el Órgano Interno de Control en la CONAGUA, en contra de las personas servidoras públicas que resulten responsables por las irregularidades señaladas en el presente documento, y se envíe a este Organismo Nacional copia de las constancias que acrediten su cumplimiento.

**SEGUNDA.** Dentro del plazo de un mes posterior a la aceptación de esta Recomendación, se difunda en un apartado accesible e identificable para el público en su página electrónica, las documentales relativas a las cesiones de derechos tramitadas ante esa Comisión, por parte de la Empresa, los representantes legales del Distrito de Riego 014,

Río Colorado, u otros concesionarios de aguas nacionales involucrados, a favor de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, con el objeto de garantizar la factibilidad del suministro de la planta cervecera; al igual que las actualizaciones de usos consuntivos, modificaciones de volúmenes asignados o concesionados e inscripciones correlativas a dichas transmisiones, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

**TERCERA.** En el plazo de un mes contado a la aceptación de esta Recomendación, se inicien los procedimientos para determinar las responsabilidades administrativas o penales motivadas en la ausencia de tramitación ante esa Comisión, de las cesiones de derechos de agua, actualizaciones de usos consuntivos, modificaciones de volúmenes asignados o concesionados e inscripciones, relativas con las transmisiones a las que refiere el artículo 153 la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California, en favor de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, para garantizar la factibilidad del suministro de la planta cervecera, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

**CUARTA.** Dentro del plazo de tres meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, se inicie un programa de verificación de los volúmenes asignados, derechos adquiridos por uso agrícola, cesiones e inscripciones correspondientes ante el Registro Público de Derechos de Agua, con que cuenta la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, a fin de constatar el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento por parte de ese organismo operador, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**QUINTA.** En el plazo de tres meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, diseñar y llevar a cabo un programa de verificación de los volúmenes concesionados con que cuenta Distrito de Riego 014, Río Colorado, además de vigencia y actualización de padrones de usuarios, observancia del uso agrícola del agua por parte de sus integrantes o asociados, inscripciones ante el Registro Público de Derechos de Agua, al igual que legalidad de gestiones en las cuales dicho sujeto cuente con la calidad de cedente de derechos, a fin de constatar el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, remitiendo esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**SEXTA.** Dentro del plazo de seis meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, elabore en coordinación con el Instituto Mexicano de Tecnología del

Agua, un diagnóstico relativo a la disponibilidad del agua en la región del Valle de Mexicali con visión al año 2050, en atención a variables como satisfacción prioritaria del consumo personal y doméstico, comportamiento histórico de la disponibilidad hídrica en fuentes superficiales y del subsuelo de afluencia nacional o internacional, proyecciones demográficas y del desarrollo urbano municipal, metropolitano, regional o transnacional, al igual que riesgos e impactos asociados a la desertificación y cambio climático, entre otras, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

**SÉPTIMA.** En el plazo de seis meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, se emita una plan, programa o estrategia en materia de política hídrica regional, en coordinación con el Consejo de Cuenca del Organismo de Cuenca Península de Baja California y garantizando la participación de usuarios y sociedad civil en general, encaminado a asegurar la disponibilidad hídrica y observancia del derecho humano al agua en el Valle de Mexicali, bajo un enfoque de sustentabilidad, considerando los principios de política hídrica nacional y criterios establecidos en el artículo 22 de la Ley de Aguas Nacionales, remitiendo esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**OCTAVA.** En el plazo de seis meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, previo acuerdo con la persona titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se remita a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal una propuesta de modificaciones al texto de la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, con el objeto de incorporar, bajo un enfoque de sostenibilidad, el carácter prioritario del consumo personal y doméstico dentro de la modalidad del uso público urbano, al igual que la obligación por parte de asignatarios de aguas nacionales garantizar los volúmenes destinados a dicho suministro, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**NOVENA.** Dentro del plazo de seis meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, elabore en colaboración con el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático o instituciones de investigación afines, un diagnóstico relativo a la evaluación de impactos ambientales, en modalidad particular o regional, asociados a obras y actividades con alto consumo hídrico que puedan incidir en la disponibilidad del agua, sus destinos prioritarios o desequilibrio en los componentes ambientales, especialmente en contextos de sequía, desertificación, sobreexplotación de fuentes de abastecimiento, o condiciones de necesidad o urgencia, previendo los mecanismos vigentes de aplicabilidad, o las modificaciones necesarias, en

el texto de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente al igual que su Reglamento de la materia, análisis que deberá hacerse del conocimiento a la persona titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a fin de que, en su caso, se consideren las actualizaciones normativas correspondientes; debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

**DÉCIMA.** En los seis meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, se prepare e imparta un taller de capacitación, dirigido a personas servidoras públicas de las Subdirecciones Generales Jurídica, de Administración del Agua, al igual que Agua Potable, Drenaje y Saneamiento, además de las adscritas al Organismo de Cuenca Península de Baja California, en materia de gestión integral del agua, la obligación de adoptar un marco adecuado en el ámbito de los derechos humanos y el acceso prioritario a los recursos hídricos para fines personales y domésticos, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

**DÉCIMA PRIMERA.** Designar a una persona servidora pública de alto nivel de decisión que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituida, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

**A usted Gobernador Constitucional del Estado de Baja California:**

**PRIMERA.** Colabore ampliamente con este Organismo Nacional en la queja que se presente ante la Secretaría de Honestidad y Función Pública del estado de Baja California, en contra de las personas servidoras públicas que resulten responsables por las irregularidades señaladas en el presente documento, y se envíe a este Organismo Nacional copia de las constancias que acrediten su cumplimiento.

**SEGUNDA.** Dentro del plazo de un mes posterior a la aceptación de esta Recomendación, se difunda en un apartado accesible e identificable para el público en la página electrónica de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, las documentales relativas a las cesiones de derechos efectuadas a ese organismo operador por parte de la Empresa, los representantes legales del Distrito de Riego 014, Río Colorado, u otros concesionarios de aguas nacionales, con el objeto de garantizar la factibilidad del suministro de la planta cervecera, al igual que los trámites gestionados ante la Comisión Nacional del Agua con motivo de dichas transmisiones, y se remitan a este Organismo Nacional copia de las constancias que acrediten su cumplimiento.

**TERCERA.** En el plazo de un mes contado a la aceptación de esta Recomendación, se difunda en un apartado accesible e identificable para el público en la página electrónica de la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, en su página electrónica, las documentales relativas a los dictámenes de factibilidad emitidos por ese organismo operador para las obras y actividades correspondientes a la planta cervecera, los contratos vigentes de suministro suscritos entre esa autoridad y la Empresa; al igual que el documento o resolución en el que obre la rescisión del instrumento celebrado el 20 de octubre de 2015, por el que se previó un abastecimiento de hasta 20 millones de m<sup>3</sup>, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**CUARTA.** Dentro de los dos meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, se difunda en un apartado accesible e identificable para el público en la página electrónica de la Secretaría de Protección al Ambiente en Baja California, las documentales relativas a la autorización en materia de impacto ambiental SPA-MXL-1129/2016, emitida el 15 de abril de 2016 por esa Secretaría, las actualizaciones que en su caso se hayan efectuado a dicha resolución, al igual que el estudio de impacto ambiental presentado por la Empresa y los informes de cumplimiento requeridos por dicha dependencia a los términos y condicionantes previstos en la autorización que se indica, debiendo remitir a este Organismo Nacional copia de las constancias que acrediten su cumplimiento.

**QUINTA.** Dentro de los tres meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, se realice un diagnóstico sobre procedencia de efectuar modificaciones o actualizaciones a la autorización en materia de impacto ambiental SPA-MXL-1129/2016, emitida el 15 de abril de 2016 por la Secretaría de Protección al Ambiente en Baja California, conforme a las observaciones plasmadas en la presente Recomendación en cuanto a los riesgos e impactos ocasionados por el gasto o consumo hídrico generado por las obras o actividades de la Empresa, sin omitir considerar, de resultar aplicable, la revocación y sustitución por otra resolución administrativa, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

**SEXTA.** En el plazo de un mes contado a la aceptación de esta Recomendación, se inicien los procedimientos para verificar la regularidad, conforme al régimen de la Ley de Aguas Nacionales, de las cesiones de derechos de agua efectuadas a la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali para garantizar la factibilidad del suministro de la Empresa, en términos del artículo 153 la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California, sin perjuicio de que se determinen las responsabilidades administrativas o penales que

deriven de esas investigaciones, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**SÉPTIMA.** Dentro de un mes contado a la aceptación de esta Recomendación, se inicien los procedimientos para verificar la observancia de los términos y condicionantes previstos por la autorización en materia de impacto ambiental SPA-MXL-1129/2016, emitida el 15 de abril de 2016 por la Secretaría de Protección al Ambiente en Baja California, sin perjuicio de que se determinen las responsabilidades administrativas o penales que deriven de esas investigaciones, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

**OCTAVA.** En el plazo de tres meses contados a la aceptación de esta Recomendación, se inicien los procedimientos para verificar la legalidad de los volúmenes de agua con que dispone la Comisión Estatal de Servicios Públicos de Mexicali, a fin de constatar la conformidad de dichos recursos hídricos con lo previsto Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, en cuanto al registro e inscripción de volúmenes que efectivamente dispone ese asignatario, su debida inmatriculación dentro del uso público urbano, al igual que el registro de las transmisiones totales o parciales de derechos en las que dicho organismo haya fungido como cedente o cesionario, sin perjuicio de que se determinen las responsabilidades administrativas o penales que deriven de esas investigaciones, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**NOVENA.** Dentro del plazo de seis meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, a través de la Comisión Estatal del Agua de Baja California, formule y adopte, con la colaboración de instituciones académicas e integrantes de la sociedad civil, un estudio relativo a la disponibilidad y operatividad de las comisiones estatales de servicios públicos, u otros organismos operadores con que se cuenten, en el estado de Baja California, con visión al año 2050, considerando variables como la satisfacción prioritaria del consumo personal y doméstico, comportamiento histórico de la disponibilidad hídrica en el estado, variabilidad de volúmenes asignados, proyecciones demográficas y del desarrollo urbano municipal, metropolitano, regional o transnacional, al igual que riesgos e impactos asociados a la desertificación y cambio climático, entre otras, debiendo remitir a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

**DÉCIMA.** En el plazo de seis meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, a través de la Comisión Estatal del Agua de Baja California, con la colaboración de

integrantes de la sociedad civil, formule y adopte un plan, programa o estrategia en materia de política hídrica para los órdenes de gobierno estatal y municipal, encaminado a garantizar la disponibilidad hídrica, sustentabilidad y satisfacción prioritaria del consumo personal y doméstico en la prestación de los servicios público de agua potable, considerando escenarios para el suministro industrial a grandes usuarios industriales mediante esquemas de abastecimiento alternativo, y se envíen a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

**DÉCIMA PRIMERA.** En el plazo de seis meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, se remita al Congreso del Estado de Baja California una propuesta de modificación al marco jurídico local en materia de agua y el servicio público correspondiente, sin perjuicio de actualizar también las normas reglamentarias de su ámbito competencial, con la finalidad de armonizar dichas disposiciones bajo una perspectiva de derecho humano al agua, previendo el carácter prioritario del consumo personal y doméstico, la necesidad de garantizar los volúmenes destinados a dicho suministro, principios de política hídrica estatal, así como la obligación de evaluar la disponibilidad de los recursos hídricos en los dictámenes de factibilidad emitidos por las comisiones estatales de servicios públicos, acorde a criterios de sostenibilidad, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**DÉCIMA SEGUNDA.** Dentro de los seis meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, se remita al Congreso del Estado de Baja California una propuesta de modificación al artículo 153, segundo párrafo, de la Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Baja California, sin perjuicio de actualizar también las normas reglamentarias de su ámbito competencial, a efecto de precisar que las cesiones gratuitas de derechos de agua a favor de las las comisiones estatales de servicios públicos deberán sujetarse, en todo caso, a las formalidades previstas por la Ley de Aguas Nacionales, en materia de transmisión de derechos, actualización de volúmenes, modificación de usos consuntivos e inscripción. Asimismo, en las disposiciones de ordenamiento territorial y urbano relativas a inclusión de áreas agrícolas a las zonas urbanas de los centros de población, la obligación por parte de las autoridades competentes de analizar previamente la factibilidad del suministro hídrico para la zonificación y usos de suelo que se establezcan en dichos sectores de los centros de población, y se remitan a esta Comisión Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento.

**DÉCIMA TERCERA.** En el plazo de seis meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, se remita al Congreso del Estado de Baja California una propuesta de

modificación a la Ley de Protección al Ambiente para el Estado de Baja California, sin perjuicio de actualizar también las normas reglamentarias de su ámbito competencial, con la finalidad de incluir la necesidad de evaluar las obras o actividades industriales que, en virtud del gasto o consumo hídrico implicado, propicien riesgos e impactos ambientales en la disponibilidad, calidad y regularidad del suministro de agua prestado por la red del servicio público, o bien afectaciones en los volúmenes destinados al consumo doméstico y reserva, debiendo remitir a este Organismo Nacional copia de las constancias que acrediten su cumplimiento.

**DÉCIMA CUARTA.** En los seis meses posteriores a la aceptación de esta Recomendación, se prepare e imparta un taller de capacitación coordinado por la Comisión Estatal del Agua de Baja California, dirigido a personas servidoras públicas adscritas a las comisiones estatales de servicios públicos, en materia de gestión integral del agua, la obligación de adoptar un marco adecuado en el ámbito de los derechos humanos y el acceso prioritario a los recursos hídricos para fines personales y domésticos, remitiendo a esta Comisión Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

**DÉCIMA QUINTA.** Designar a una persona servidora pública de alto nivel de decisión que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituida, deberá notificarse oportunamente a este Organismo Nacional.

**367.** 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.

**368.** 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.



**369.** 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.

**370.** 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 o al Congreso del Estado de Baja California, requieran su comparecencia para que justifiquen su negativa.

**LA PRESIDENTA**

**MTRA. MARÍA DEL ROSARIO PIEDRA IBARRA**