

La ausencia de la Ley General de Aguas, un caso de estudio en materia de omisión legislativa

The absence of the General Water Law, a case study of legislative omission

Teresa Magnolia Preciado Rodríguez

Doctora en Derecho Electoral, Profesora de Tiempo Completo del Centro Universitario de Tonalá, de la Universidad de Guadalajara, Responsable del Cuerpo Académica UDG-CA-974 "Derechos Humanos, Constitución y Reformas Estructurales, actualmente Coordinadora del Doctorado en Derechos Humanos. Correo electrónico: Magnolia.preciado@academicos.udg.mx

Karla Fabiola Vega Ruiz

Doctora en Derecho Electoral, Profesora de Tiempo Completo del Centro Universitario de Tonalá de la Universidad de Guadalajara, Miembro del Cuerpo Académica UDG-CA-974 "Derechos Humanos, Constitución y Reformas Estructurales, actualmente Jefa del Departamento de Justicia Alternativa, Ciencias Forenses y Disciplinas Afines al Derecho. Correo electrónico: Kfvr15@hotmail.com

Raquel Gutiérrez Nájera

Doctora en Derecho, Profesora de Tiempo Completo del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, Miembro del Cuerpo Académica UDG-CA-974 "Derechos Humanos, Constitución y Reformas Estructurales. Correo electrónico: raquelgtz@gmail.com

Ángel Guillermo Ruiz Moreno

Doctor en Derecho, Profesor de Tiempo Completo del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guadalajara, Miembro del Cuerpo Académica UDG-CA-974 "Derechos Humanos, Constitución y Reformas Estructurales, actualmente Coordinador del Doctorado en Derecho. Correo electrónico: agruizm@gmail.com

RESUMEN: El presente trabajo trata de determinar cómo el incumplimiento del legislador respecto del mandato constitucional del 2012 en el artículo 4º, para Recibido: 15 de febrero 2021. Dictaminado: 27 de marzo de 2021

ABSTRACT: The present work tries to determine how the breach of the legislator regarding the constitutional mandate of 2012 in article 4, to issue the General

emitir la Ley General de Aguas, violenta la supremacía al dejar el texto constitucional sin eficacia, configurándose con ello, una evidente omisión legislativa que debe de ser declarada y en su caso, subsanada.

Palabras clave: Omisión legislativa, Soberanía constitucional, Derecho humano al agua. Ley General de Aguas.

Water Law, violates the supremacy by leaving the constitutional text without efficiency, thereby configuring an obvious legislative omission that it must be declared and, where appropriate, corrected.

Keywords: Legislative omission, Constitutional sovereignty, Human right to water, General Water Law.

SUMARIO: INTRODUCCIÓN / I. EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y LA REFORMA CONSTITUCIONAL DEL 2012 A. EL AGUA COMO DERECHO HUMANO. / B. EL DERECHO HUMANO AL AGUA CONSAGRADO EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. / II. LA OMISIÓN LEGISLATIVA VIOLATORIA DE LA SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. / III. LEY GENERAL DE AGUAS Y LEY DE AGUAS NACIONALES ¿UN CASO DE INACTIVIDAD LEGISLATIVA? / A. LA EXISTENCIA DE UN MANDATO CONSTITUCIONAL DE EJERCICIO OBLIGATORIO PARA REALIZAR DETERMINADA ACCIÓN. / B. LA FALTA DE DESARROLLO NORMATIVO QUE HACE INEFICAZ LA CONSTITUCIÓN. / C. EL TRANSCURSO DE LA TEMPORALIDAD ESTABLECIDA EN LA PROPIA CONSTITUCIÓN PARA EL DESDOBLAMIENTO NORMATIVO. / CONCLUSIONES

Introducción

La reforma constitucional aprobada el 18 de enero de 2012 y publicada en el DOF el 08 de febrero del mismo año en materia de acceso al agua, reformó el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para incluir como derecho fundamental el acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.

Este derecho debe ser garantizado por el Estado y para ello, se estableció en el artículo tercero transitorio que el Congreso de la Unión, contaría con un plazo de 360 días para emitir la Ley General de Aguas correspondiente.

A seis años de la reforma constitucional, la emisión de la Ley General de Aguas sigue pendiente. Por lo tanto, más allá de las claras lagunas que existen en el proyecto que se encuentra pendiente y sobre los cuales ya diversos expertos en la materia se han pronunciado y siguen hasta la fecha analizando desde la academia, lo que interesa para este proyecto, es identificar la existencia de una posible violación constitucional por la clara omisión legislativa en la que ha incurrido el Congreso de la Unión.

Y señalo por el momento, *una posible violación* en virtud de que si bien el transitorio constitucional ordena la emisión de la Ley General de Aguas correspondientes en un término de 360 días posteriores al decreto –es decir un año después–, lo cierto es que desde el 1º de diciembre de 1992 fue publicado en el Diario la Ley de Aguas Nacionales, mismo que se encuentra vigente hasta la fecha, y de la cual inclusive posterior a la reforma constitucional del 2012, se le han realizado cuatro reformas a la misma.

¿Qué significa lo anterior?, bueno, que quizá la inactividad legislativa respecto al mandato constitucional de expedir la Ley General de Aguas se debe precisamente a la existencia de la anterior ley, sin embargo, ¿la adecuación de la anterior Ley de Aguas Nacionales reemplaza la obligación de expedir la Ley General de Aguas según la reforma constitucional del 2012?

El presente trabajo es resultado de un proyecto más amplio que desarrolla el Cuerpo Académico CA-UDG-794 “Derechos Humanos, Constitución y Reformas Estructurales” del Centro Universitario de Tonalá, bajo el nombre de “La Ley de Aguas que el País necesita” apoyado por el programa de Fortalecimiento a CA’s, de PRODEP.

Así entonces, el objetivo general de este trabajo es determinar por qué el incumplimiento del legislador respecto del mandato constitucional del 2012 en materia de Aguas Nacionales, violenta la supremacía al dejar el texto constitucional sin eficacia, toda vez que la Ley de

Aguas Nacionales vigente hasta la fecha, no garantiza el derecho fundamental consagrado en el artículo 4º.

El diseño metodológico que orienta el trabajo es cualitativo de corte analítico, a partir de los métodos deductivos, inductivos, sintético y con las técnicas de investigación documental y estudio de caso, ello con el objetivo de comprender a fondo la naturaleza del problema y sus implicaciones jurídicas.

El artículo se integra por cuatro apartados que permiten llegar al objetivo planteado: I. El derecho humano al Agua y la reforma constitucional del 2012; II. La omisión legislativa violatoria de la Supremacía Constitucional; III. Ley General de Aguas y Ley de Aguas Nacionales ¿un caso de inactividad legislativa?, y IV. Ley General de Aguas y Ley de Aguas Nacionales ¿un caso de inactividad legislativa?

El derecho humano al Agua y la reforma constitucional del 2012

El agua como Derecho Humano

El problema ambiental en general es un tema delicado que ha preocupado a los diversos sectores en las últimas décadas. El tema del agua en particular se ha replanteado, pues se ha dejado de ver como un recurso renovable e inagotable. Las políticas y acciones del gobierno sobre este tenor se han centrado en la protección y cuidado de este bien preciado en los diversos espacios: mar, ríos, comercio, particulares, etc., así como de su acceso, gestión y tratamiento.

Lo cierto, es que para donde volteemos el agua juega un papel indispensable en la vida de todo ser humano. Como muestra, sabemos que desde nuestra formación en el vientre materno, el agua es indispensable para nuestro desarrollo; todo el cuerpo humano está compuesto por agua -en un 70%-, y en promedio un ser humano debe de ingerir aproximadamente dos litros diarios de este líquido sin dejar pasar más

de seis días sin su consumo, de lo contrario se produciría la muerte por deshidratación.

Así entonces, si tomamos en cuenta lo señalado por la Organización de las Naciones Unidas respecto a los derechos humanos, se entenderá porque el agua es de considerarse como un derecho fundamental:

Los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición. Todos tenemos los mismos derechos humanos, sin discriminación alguna. Estos derechos son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.¹

En este sentido, no puede condicionarse, suspenderse o negarse a ninguna persona el acceso a este líquido, sin embargo, de todos es conocido las grandes dificultades que se enfrentan sobre todo los grupos más desprotegidos o marginados para acceder a él, mermando con ello su calidad de vida.

A nivel internacional, la propia Declaración de Derechos Humanos, establece que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure a éste y a su familia la salud, bienestar y en especial alimentación y servicios necesarios.² Sin embargo, simplemente en México para 2015, aproximadamente “9 millones de personas carecen de acceso al agua potable (5 millones de ellas en zonas rurales)”³, lo cual

1. Organización de las Naciones Unidas (ONU) “¿Qué son los derechos humanos?”, En línea, consultado el 2 de agosto de 2017 en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=448&Itemid=249
2. Artículo 25. ONU. Declaración Universal de los Derechos Humanos, Artículo 25. En línea. Consultado el 2 de agosto de 2017 en: https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/spn.pdf
3. Master, Sididh, “Grupos vulnerables, sin derecho al agua en nueva propuesta del Ejecutivo”, *Coalición de organizaciones mexicanas de derecho al agua*, Febrero 6, 2015. En línea, consultado el 2 de agosto de 2017 en: <http://www.comda.org.mx/grupos-vulnerables-sin-derecho-al-agua-en-nueva-propuesta-del-ejecutivo/>

implica, que, aun siendo un derecho supranacional, este se encuentra muy lejos de garantizarse.

Así, el agua como derecho humano debe comprender todos aquellos servicios que permitan al ser humano tener calidad de vida: alimentación, vestido, vivienda, agua, saneamiento, y por consiguiente garantizar su suministro “tanto en cantidad como en calidad, a fin de satisfacer sus necesidades de consumo personal, como lo son las referentes a beberla y utilizarla para la preparación de sus alimentos y otras cotidianas, como son la, de higiene personal, de limpieza de sus viviendas, etc., así como para evitar las enfermedades asociadas al agua, (deshidratación o infecciones estomacales) y promover mejores condiciones de vida para los habitantes del país.”⁴

Por lo tanto, el Derecho al agua, comprende de manera intrínseca diversos derechos relacionados: “EL DERECHO DE ACCESO, DISPOSICIÓN Y SANEAMIENTO DE AGUA PARA CONSUMO PERSONAL Y DOMÉSTICO EN FORMA SUFICIENTE, SALUBRE, ACEPTABLE Y ASEQUIBLE”⁵, al tiempo que se relaciona de manera directa con otros derechos fundamentales como son: el derecho a la vivienda, la alimentación, a la educación y a la salud.

En noviembre del 2002, el Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales aprobó la Observación General 15 sobre el derecho al agua, en el cual se definió como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”⁶

4. Mendoza Vera, Blanca Alicia, “El agua, un derecho humano en México”, en *Reflexiones para mejorar el marco jurídico de la administración del agua*, IV. Coloquio Jurídico Internacional del Agua, Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), México, 2012, p. 110

5. *Ibidem*, p. 111.

6. Organización de las Naciones Unidas (ONU) “El derecho al agua”, *Folleto Informativo No. 35*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, ONU-HABITAT, Organización Mundial de la Salud, New York, NY., 2011, p. 4. En línea, consultado el 2 de agosto de 2017 en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf>

Dicha observación, estableció el alcance de este derecho, integrado por los siguientes elementos:

- El suministro de agua para cada persona debe ser continuado y suficiente para cubrir los usos personales y domésticos.
- El agua para el uso personal y doméstico debe ser salubre y aceptable.
- Los servicios de abastecimiento de agua y de saneamiento deben ser físicamente accesibles.
- Los servicios de agua deben ser asequibles para todos.⁷

Aunado a lo anterior, el Licenciado José Luis Lozano Luna, publicó en 2009 tomando en cuenta lo señalado por la propia Observación 15 antes mencionada, así como lo definido por la Organización Mundial de la Salud, que a fin de resguardar el derecho humano al agua, el Estado de cumplir además con las siguientes obligaciones:

...

-Proveerse tratamiento del agua residual, con el objeto de evitar focos de infección e impulsar el reúso y reciclaje del recurso.

-Debe asegurarse de que no exista violación a éste derecho por terceros, ya sea por acaparamiento o contaminación de las fuentes.

-Expedir legislación que asegure éste derecho, la cual deberá contener los medios de defensa legal para que los gobernados puedan hacerlo valer ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales.

-Adoptar una Política Nacional Hídrica que contemple, por lo menos, la conservación del recurso; el suministro, el tratamiento del agua residual; la recarga de acuíferos en combinación de con Planes de Desarrollo Urbano; la optimización del consumo de acuerdo a cada uso (público urbano, agrícola, industrial, etc.); el desa-

7. *Ibidem*, pp. 8-11.

rollo de nuevas tecnologías; la comunicación con diversos sectores; la revisión periódica de los avances y objetivos; y los planes de emergencia en caso de desabasto. -Asignar los fondos necesarios para los fines antes señalados.⁸

Es decir, como derecho humano, es claro que su garantía deberá expresarse mediante el aseguramiento del uso, abastecimiento y saneamiento, no sólo para consumo personal sino también doméstico, sin embargo, el Estado deberá garantizar este uso, goce y disfrute permanente mediante las acciones, políticas y legislaciones necesarias, que garanticen la no violación de este derecho ya sea por terceros o por causas naturales o humanas que impidan su ejercicio.

Ahora, si bien antes de la reforma de 2012, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contemplaba en sus artículos 4, 27, 28, 73, 89 y 115, sobre “la explotación de éste recurso natural; a la prohibición de monopolios; a la distribución de facultades para legislar y regular la materia; a su relación con la protección del ambiente; a la competencia para la prestación del servicio de alcantarillado, entre otros;”⁹ lo cierto también es que su no inclusión en la Ley suprema no implicaba su desconocimiento, pues además de la propia Declaración de Derechos Humanos y la Observación General No. 15 ya mencionada, existen otros instrumentos internacionales que de alguna forma garantizan el acceso a este derecho, tomado en cuenta como se dijo antes, que es un derecho que se encuentra ligado al cumplimiento de otros derechos fundamentales; así, se encuentran elementos del derecho humano al agua y al saneamiento en los siguientes instrumentos:

- Resolución No. A/RES/64/292, de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 28 de julio de 2010.¹⁰

8. Lozano Luna, José Luis, “Reflexiones sobre el Derecho Humano al Agua”, *Revista Derecho Ambiental y Ecología*, Año 6, No. 33, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C. Oct-Nov 2009, pp. 47 - 49

9. *Ibidem*, p. 48

10. *Ibidem*, p. 31

- La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada en 1979 (art. 14 2));
- El Convenio N° 161 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los servicios de salud en el trabajo, aprobado en 1985 (art. 5);
- La Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada en 1989 (arts. 24 y 27 3);
- La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada en 2006 (art. 28).¹¹

Pese a lo anterior, existió el debate sobre la necesidad o no de elevarlo a rango constitucional –además del bloque convencional ya existente–, pensando sobre todo en los alcances e implicaciones que ello tendría, a decir de Alejandro Ferro Negrete:

Y es que el reconocimiento del agua como un derecho humano en los sistemas jurídicos, implica para los Estados retos muy alto alcance por lo siguiente: 1) su fuente primaria se encontraría en el derecho internacional; 2) las limitaciones existentes de uso y aprovechamiento establecidas en las legislaciones internas tendrían que suprimirse; 3) los gobiernos tendrían que garantizar el acceso equitativo y suficiente del agua a todos los habitantes, y 4) los gobiernos también asumirían la obligación de garantizar a futuro ese acceso al agua equitativa y suficiente a generaciones actuales y venideras.¹²

Y ciertamente los dos últimos puntos sería los más complicados, si a la fecha y pese a las disposiciones nacionales e internacionales para su protección, el agua sigue siendo desperdiciada, contaminada por

11. Organización de las Naciones Unidas (ONU) “El derecho al agua”, Ob. Cit., p. 5

12. Ferro Negrete, Alejandro, “El acceso al agua como derecho humano”, *Revista Derecho Ambiental y Ecología*, Año 6, No. 33, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C. Oct-Nov 2009, pp. 57 - 59.

la sociedad en general, desatendida, inequitativamente suministrada, sin tratamiento y aprovechada por el Estado para la corrupción, por lo tanto, tener que asumir esa obligación por parte del Estado, conllevaría no sólo a la movilización de la maquinaria legislativa, sino a toda una reingeniería en el sistema social, cultural, político y económico del país, por lo que su inclusión como derecho fundamental, es para todos la oportunidad de dar este paso.

El Derecho Humano al Agua consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Derivado de los múltiples debates en torno a este reconocimiento, de lo establecido en los diversos instrumentos internacionales, pero sobre todo de la Observación No. 15, el 28 de abril de 2011 la Comisión de Puntos Constitucionales aprobó el Dictamen que modifica diversos preceptos de la Constitución, y que culminó con la reforma constitucional aprobada el 18 de enero de 2012 y publicada en el DOF el 08 de febrero del mismo año¹³, la cual modifica el párrafo quinto y adiciona el sexto, del artículo 4º de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se reconoce como tal el Derecho Humano al Agua¹⁴, derecho que, además, conlleva no sólo el reconocimiento de su importancia para el consumo humano, sino también, su implicación como base garantista de otros tantos derechos ya mencionados, como la vida y la salud.¹⁵

La reforma en cuestión quedó como sigue:

Artículo 4º.- ...

...

13. Véase http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012

14. Mendoza Vera, Blanca Alicia, *Ob. Cit.*, p. 110

15. Pérez Carreón, David Alejandro, "Hacia una ley general de aguas", en *Reflexiones para mejorar el marco jurídico de la administración del agua*, IV. Coloquio Jurídico Internacional del Agua, Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), México, 2012. pp. 370 - 371

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

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

Para el cumplimiento de tal reforma, se estableció en el artículo tercero transitorio que el Congreso de la Unión, contaría con un plazo de 360 días para emitir la Ley General de Aguas correspondiente. Recordemos que de conformidad con el artículo 73 fracción XVII, es facultad de este Congreso, dictar leyes –entre otras cuestiones– sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

En el 2015, las Comisiones Unidas de Agua Potable y Saneamiento, y de Recursos Hidráulicos, presentaron un proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Aguas¹⁶, la cual sigue sin avanzar. Sin embargo, el tema por diversos sectores de la sociedad se considera sensible y por tanto necesario de discutir más allá de los tintes políticos que ello pueda implicar. La propuesta contempla los siguientes puntos importantes¹⁷:

16. LXII Legislatura, Cámara de Diputados. “Dictamen en sentido positivo que presentan las Comisiones Unidas de Agua Potable y Saneamiento y de Recursos Hidráulicos de la, Cámara de Diputados, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Aguas”, Gaceta Parlamentaria, Año XVIII, Número 4228-II. México. 5 Marzo de 2015. En línea, consultado el 27 de julio de 2017 en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/mar/20150305-II.pdf>
17. Jaramillo Abraham, “11 puntos para entender la propuesta de Ley General de Aguas”, Planeta CNN, Lunes, 09 de marzo de 2015. Consultado el 26 de marzo de 2016 en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/03/09/11-puntos-para-entender-la-propuesta-de-ley-general-de-aguas>

1. Coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales.
2. Normatividad del derecho humano al agua para conceptualizar los elementos de éste (derecho al acceso, disposición y saneamiento, suficiente, salubre, aceptable y asequible).
3. Derecho a la información en materia de recursos hídricos, que busca la participación de los mexicanos a través de los llamados Consejos de Cuenca.
4. La creación de un órgano para la regulación y prestación de servicio.
5. La concesión de explotación de aguas, estableciendo reglas para su otorgamiento, prórroga, transmisiones, derechos y obligaciones de concesionarios, suspensión, extinción y revocación de los títulos de concesión.
6. Priorización del uso del agua doméstica, pública urbana y la conservación ecológica.
7. Conocimiento y protección de los recursos hídricos, tendientes a prevenir y controlar la contaminación de aguas nacionales, así como remediar los efectos adversos que la contaminación genere en salud y ambiente.
8. Desastres y emergencias, tendiente a implementar medidas para reducir riesgos, así como prevenir y mitigar efectos de los fenómenos hidrometeorológicos.
9. Financiamiento del sector de recursos hídricos, la cual contempla cambio en las tarifas para la recaudación de más fondos.
10. Infracciones, medidas y sanciones, con el objetivo de hacer cumplir sus determinaciones, contempla un catálogo de conductas que ameritan sanción.

Sin embargo, se consideró por diversos sectores académicos, sociales e inclusive hasta políticos, que el documento en cuestión requiere una amplia revisión y discusión, pues a pesar del discurso, existen temas omisos o poco claros que requieren atención, tales como la existencia de la biodiversidad existente en las aguas concesionadas, el cambio de tarifas por usos del recurso hídrico o la facultad para la concesión de la explotación de aguas, temas sin lugar a dudas discutidos en todos y

cada uno de los foros realizados desde el 2012 en diversas instituciones de educación superior, incluyendo la Universidad de Guadalajara.

La omisión legislativa violatoria de la Supremacía Constitucional

La soberanía de una nación, se encuentra salvaguardada mediante su norma suprema, de la que se reconoce la fuerza normativa y vinculante que tiene respecto de sus disposiciones con el demás sistema jurídico. La integración de la Constitución, además de contemplar los principios y valores sobre los cuales deberá tutelar, establece el poder político que habrá de regir al Estado, los órganos en que habrá de distribuirse, así como sus facultades y límites, además de regular la relación entre el Estado y la sociedad, así como la declaración de derechos fundamentales y sus garantías que toda autoridad e individuos en general deberán respetar, garantizar, proteger y salvaguardar¹⁸, lo cual implica, el cumplimiento y desarrollo de un verdadero Estado de derecho.

Ahora bien, el funcionamiento y en general la regulación de los órganos e instituciones consagrados en la Constitución, requieren para su ejercicio y eficacia, del desarrollo normativo secundario, por lo que será la propia constitución la que establezca precisamente ésta obligación del legislador como lo señala Báez Silva, “*en qué ocasiones el legislador tiene el deber de legislar atendiendo a las características de las normas constitucionales, de cuyo dictado se desprenderá si ordenan o autorizan su desarrollo normativo*”¹⁹, cuyo incumplimiento implicará una inconstitucionalidad expresa.

En virtud de lo anterior, estamos conscientes que toda inconstitucionalidad implica una oposición o incumplimiento a la ley, que genera

18. Artículo 1º. Constitucional

19. Báez Silva, Carlos, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México*, Porrúa, México, 2009, p. 18.

una ruptura en la salvaguarda del Estado de derecho, tal y como la concibe Rangel²⁰ a todos los actos, leyes, decretos o resoluciones que se aparten de sus normas o las contradigan, así, la inconstitucionalidad por omisión no es exclusiva del órgano legislativo, sino existen diversas facetas de ésta inconstitucionalidad de acuerdo con el órgano que la infringe (Administrativa, Judicial, Legislativa)

Además de Carlos Báez Silva, otros autores que se refieren específicamente a la omisión legislativa, como Javier Tajadura Tejeda²¹, Fernández Rodríguez²² y Rangel Hernández Laura, ésta última quien la define como:

La violación constitucional que se presenta por la falta de emisión total o parcial, de normas secundarias de desarrollo constitucional, que son necesarias para que las normas constitucionales sean eficaces; o bien de aquellas que se requieran para la adecuación de la legislación secundaria a nuevos contenidos constitucionales, cuya expedición es ordenada por la propia norma fundamental y cuya omisión igualmente impide su eficacia plena.²³

Existen varios conceptos de acuerdo al acuerdo que se consulte, sin embargo, por el momento tomaremos como base la anterior definición de la cual se desprenden –y que coinciden con los temas autores– elementos indispensables para que se configure una inconstitucionalidad por omisión legislativa: la falta de un desarrollo normativo, el mandato

20. Rangel Hernández, Laura, “*La inconstitucionalidad por omisión legislativa*”, Porrúa, México, 2009, p. 26.

21. Tajadura Tejeda, Javier, “Inconstitucionalidad por omisión y Derechos Sociales”, en Carbonell, Miguel (Coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, 2da. Edición, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.

22. Fernández Rodríguez, José Julio, “Inconstitucionalidad por omisión,” en Carbonell, Miguel (Coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, 2da. Edición, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, p. 13.

23. Rangel Hernández, Laura “Justicia para adolescentes e Inconstitucionalidad por omisión legislativa”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2013, p. 49.

constitucional de realizar una acción, la falta de eficacia y el transcurso del tiempo.

En el caso de la temporalidad, no es de considerarse relevante, toda vez que el centro de atención no es precisamente cuanto tiempo ha pasado sin el desarrollo normativo, sino de los efectos que éste produce, toda vez que en el caso de mandatos expresos, donde se establece una temporalidad para desarrollar la norma reglamentaria, como el caso de la Ley General de Aguas, la inconstitucionalidad atendiendo a la temporalidad, implicaría que cinco años sin su expedición, es claramente un periodo excesivamente largo, sin embargo, pueden pasar cinco, diez, quince años y no producir ninguna violación, mientras que en otro momento, puede ser que al día siguiente de haber vencido el término constitucional para su expedición, se produzca una violación por la falta de la norma reglamentaria que permita dar eficacia a la Constitución.

El desarrollo normativo, puede provenir de una armonización, ya sea por reformas estructurales o bien por ampliación y reconocimiento de derechos fundamentales, tal es el caso, del derecho al agua reconocido por el artículo 4º constitucional.

Por su parte el mandato constitucional implica una orden de ejercicio obligatorio por parte del poder constituyente, de desdoblar la norma constitucional en la legislación secundaria necesaria para hacerla efectiva, lo que nos lleva al siguiente punto, la eficacia, la cual se vulnera al generarse situaciones contrarias a la cual fue la voluntad soberana del pueblo, es decir, trae como consecuencia una inconstitucionalidad, tal y como lo señala Ignacio Villaverde Menéndez²⁴:

24. Villaverde, Ignacio, *La inconstitucionalidad por omisión. Un nuevo reto para la justicia constitucional*, citado por Báez Silva, Carlos, *La Inconstitucionalidad por omisión ...*, Ob. Cit., p. 19.

El silencio del legislador sólo se transforma en una omisión contraria a la Constitución... si el legislador con su silencio desplaza al pueblo soberano y se transforma en poder constituyente, es decir, si con su silencio altera el contenido normativo de la Constitución. Y esa transformación sólo tiene lugar cuando la norma constitucional, es decir, la voluntad normativa del pueblo soberano, ha decidido que determinada realidad se configure jurídicamente de cierta forma y el legislador con su silencio crea situaciones contrarias a lo querido por el soberano. Si se dan todas estas circunstancias, el silencio del legislador se convierte en una omisión inconstitucional, que puede desembocar en una declaración de inconstitucionalidad por omisión.²⁵

En palabras de Báez Silva las consecuencias a que se refiere la inactividad o silencio legislativo, es “... *una situación jurídica concreta contraria a la constitución.*”²⁶

Ahora bien, para entender el tipo de inconstitucionalidad a la nos enfrentamos, es importante identificar las diversas formas que se puede violentar la armonización legislativa, por un lado como señala Laura Rangel²⁷ esta puede ser causa de una reforma constitucional en su aspecto orgánico o bien, por el reconocimiento o ampliación de los derechos fundamentales.²⁸

Lo anterior vierte vital importancia, en razón de cómo se encuentra dividida la constitución, una parte orgánica que contiene la organización y funcionamiento de Estado, y una parte dogmática integrada por los derechos humanos y sus garantías. Por lo tanto, en el primer caso, la

25. Villaverde, Ignacio *La inconstitucionalidad por omisión. Un nuevo reto para la justicia constitucional*, citado por Tajadura Tejeda, Javier, *Ob. Cit.*, p. 276.

26. Báez Silva, Carlos, *La Inconstitucionalidad por omisión ...*, *Ob. Cit.*, p. 19.

27. Rangel Hernández, Laura, *Ob. Cit.*, p. 39

28. Rangel Hernández, Laura “Justicia para adolescentes e Inconstitucionalidad por omisión legislativa”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2013, p. 49, en Rangel Hernández, Laura, *Inconstitucionalidad por Omisión legislativa. Teoría general y su control jurisdiccional en México*. México, Porrúa-Instituto Mexicano de Derecho Procesal Constitucional, 2009.

ausencia del andamiaje legal que permita la operación de Estado, nos encontramos ante una omisión de tipo reglamentaria que vulnera un derecho constitucional; mientras que, en caso de la ausencia de normas relacionadas a los derechos humanos, nos encontraríamos incluso ante una omisión de tipo convencional, al ser una omisión que vulnera un derecho fundamental.

En cuanto a la segunda tipología, encontramos las omisiones absolutas y relativas, donde la primera implica la inexistencia total de la norma legal ordenada por el precepto constitucional; mientras que, en el segundo caso, si bien se encuentra la norma legal ordenada, esta es deficiente o incompleta.²⁹

Al final de cuentas, cualquiera que sea la tipología en la que cae la omisión en la que recae la inactividad del legislador, la importancia sigue siendo los efectos perfectos que esta ausencia produce y como lo resuelve el órgano operador.

Ley General de Aguas y Ley de Aguas Nacionales ¿un caso de inactividad legislativa?

Como ya se señaló, el artículo Tercero Transitorio del Decreto de reforma al artículo 4º constitucional, estableció como fecha para que el Congreso de la Unión emitiera a más tardar el 2 de febrero de 2013 la Ley General de Aguas, cuyo objetivo sería “definir, las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y para establecer la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines y para garantizar desde luego, el derecho humano de acceso al agua para consumo personal y doméstico.”³⁰ Sin embargo, a seis años de cumplido el plazo establecido en la reforma, la emisión de la Ley General de Aguas sigue pendiente.

29. Báez Silva, Carlos, “*La Inconstitucionalidad por omisión ...*”, *Ob. Cit.*, p. 40

30. Mendoza Vera, Blanca Alicia, *Ob. Cit.*, p. 116

Ahora bien, pese a que la reforma en cuestión ordena la emisión de una nueva Ley, lo cierto es que ya existe una desde el 1º de diciembre de 1992 cuando se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Aguas Nacionales, misma que se encuentra vigente hasta la fecha y de la cual, inclusive, se han llevado a cabo desde el 2012, diversas reformas. .

¿Qué significa lo anterior?, bueno, que quizá la inactividad legislativa respecto al mandato constitucional de expedir la Ley General de Aguas se debe precisamente a la existencia de la anterior ley, sin embargo, ¿la adecuación de la anterior Ley de Aguas Nacionales reemplaza la obligación de expedir la Ley General de Aguas según la reforma constitucional del 2012?

Efectivamente como señala Blanca Alicia Mendoza³¹, la reforma en comento tiene vigencia plena, se haya o no expedido la nueva ley de aguas. Más aún, siendo un derecho fundamental su aplicación debe ser directa, independientemente del desarrollo normativo como ya se ha señalado con antelación, por el simple hecho de estar consagrado en nuestra carta magna y en los instrumentos internacionales de los cuales México es parte.

De pensar lo contrario, señala la autora “se estaría en presencia de una omisión legislativa que ya no es constitucionalmente admisible, por lo que las autoridades competentes tendrías que llevar a cabo las acciones necesarias para garantizar su cumplimiento, en tanto derecho humano del que deben gozar todas las personas que se encuentren en nuestro país”.³²

Sin embargo, en el caso que nos ocupa, como ya se mencionó se encuentra vigente la Ley de Aguas Nacionales, lo que de alguna forma, implica garantizar el derecho humanos al agua mediante su aplicación, “pues en ella, se contienen avances significativos al efecto, como lo

31. Ídem.

32. *Ibidem*, p. 116.

son los Principios de Política Hídrica y disposiciones específicas, que aunque deben precisarse, reconocen la prelación en primer lugar del uso del agua para consumo humano y doméstico (Art. 14-Bis 5 y DÉCIMO QUINTO TRANSITORIO del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 2004), regulan el tema de asignaciones y los demás usos del agua.”³³ Por lo tanto, la determinación es conocer si aun así, nos encontramos ante un caso de inconstitucionalidad legislativa.

Para tal efecto, empezaremos analizando los elementos que configuran la inconstitucionalidad por omisión legislativa:

- a. La existencia de un mandato constitucional de ejercicio obligatorio para realizar determinada acción.
- b. La falta de desarrollo normativo que hace ineficaz la constitución
- c. El transcurso de la temporalidad establecida en la propia constitución para el desdoblamiento normativo.

La existencia de un mandato constitucional de ejercicio obligatorio para realizar determinada acción

La reforma al artículo 40 constitucional de fecha 18 de febrero del 2012 en materia de aguas nacionales, establece en sus artículos transitorios:

Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo.- El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 180 días para incorporar las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental.

Tercero.- El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas.

33. *Ibidem*, p. 117.

De lo anterior, dos plazos cobran importancia. El primero, correspondiente al segundo transitorio, de 180 días para incorporar las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental, sin embargo, no dice dónde se debe incorporar, suponemos entonces al no ser específica, que se refiere a la única ley existente, la Ley de Aguas Nacionales de 1999.

El segundo término, establecido en el tercer artículo transitorio, que señala concretamente que el Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir la Ley General de Aguas correspondiente, lo que sin lugar a dudas se traduce en un mandato de carácter obligatorio, es decir, al señalar “contará” se le está ordenando al Congreso la emisión de la ley en el término señalado en el mismo, caso contrario sería que se hubiera señalado “podrá” “tiene la potestad”, “está en aptitud”, etc., lo que implicará una facultad discrecional para realizar el mandato.

Ahora bien, recordemos que de conformidad con el artículo 73, fracción XVII, es facultad de este Congreso, dictar leyes –entre otras cuestiones– sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, esta facultad junto con lo establecido por el artículo 27 que, entre otras cuestiones, declara propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en los términos del Derecho Internacional, las aguas marinas interiores, lagunas, esteros, lagos, ríos, lagunas, causes, manantiales, así como cualquier otra no incluida. Asimismo, señala el tercer párrafo del numeral antes mencionado, la facultad para dictar “las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico;...”.

Por su parte, el artículo 115, fracción III constitucional, otorga al Municipio las funciones y servicios públicos de “Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;”.

Si bien, los artículos transitorios en cuestión señalan la obligación tanto de incorporar en la normatividad correspondiente las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental, como de dictar la Ley General de Aguas, atribución que definitivamente en virtud del artículo 27 constitucional le corresponde a la federación, sin embargo, al tener el municipio la responsabilidad de proveer los servicios de agua potable, alcantarillado, drenaje y tratamiento de aguas residuales, nos encontramos ante una facultad concurrente, cuando menos sobre aquella a que se refiere a incorporar las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano, por lo tanto, se emita o no en el término establecido la Ley General de Aguas, ninguno de los tres niveles –federación, estados y municipios– están exentos de garantizar a toda persona “... el acceso, disposición y saneamiento del agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. ...”.³⁴

Así que al señalar que “El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios.”,³⁵ existe una obligación tácita para que emita la ley que hagan efectivas estas atribuciones de manera concurrente.

La falta de desarrollo normativo que hace ineficaz la constitución

Como se ha mencionado, a la fecha –abril de 2019– no se ha decretado la Ley General de Aguas ordenada, sin embargo, ello no implica que no exista un desarrollo normativo o bien, que la ausencia de tal ley haga ineficaz la constitución.

Previo a continuar, es preciso determinar a que nos referimos con volver ineficaz la constitución. Siguiendo a la Dra. Carla Huerta Ochoa,

34. Artículo 4º. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

35. Ídem.

el término *eficacia* puede ser entendido en diversos sentidos, “...puede hablarse de la obligatoriedad de las normas, de su aceptación, de la capacidad del Estado para ejecutar las sanciones e incluso de la operatividad de las normas ya sea que requieran o no de su desarrollo posterior (indirecta o directa respectivamente), y hasta de su capacidad derogatoria.”³⁶ Para el caso que nos ocupa, nos referiremos a este término desde la perspectiva de *operatividad*, es decir, la constitución para ser *eficaz (operativa)* requiere el desarrollo posterior de una norma secundaria que la haga vigente para mantener el orden y resolver las controversias que surjan.³⁷

Al no permitir con esta vigencia, la falta de desarrollo normativo secundario se puede volver un acto inconstitucional, como señala la Dra. Huerta, “en la medida en que los derechos fundamentales son restringidos o su ejercicio es impedido,”³⁸. Así, la consecuencia jurídica que se busca por la falta de este despliegue normativo secundario, es la inconstitucionalidad por la falta de eficacia de la constitución, al limitar o impedir el ejercicio de un derecho fundamental, en el caso que nos ocupa, el derecho humano al agua.

Por lo tanto, si bien, efectivamente no se ha decretado la Ley General de Aguas, lo que habrá que revisar si el desarrollo normativo que permita salvaguardar el derecho humano reconocido por el artículo 40 constitucional, fue debidamente desarrollado en la Ley Nacional de Aguas, vigente hasta la fecha. Para tal efecto, determinar si el derecho humano al agua queda debidamente salvaguardado en la ley vigente, el análisis deberá partir de identificar si las garantías incorporadas en el artículo 4º se encuentran incorporadas en la ley reglamentaria, de tal manera que respondan el derecho humano al agua:

36. Huerta Ochoa, Carla. “Conflictos normativos”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 2012, p. 38.

37. *Ibidem*, p. 33.

38. *Ibidem*, p. 218.

1. Definir las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos.
2. Establecer la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios.
3. Incluir la participación ciudadana para la consecución de dichos fines.

Tomando en cuenta lo anterior, de la revisión de la Ley Nacional de Aguas encontramos lo siguiente en la Tabla 1.

Como se observa de la primera garantía, la Ley Nacional de Aguas no cuenta dentro de su articulado, disposición alguna que desarrolle las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos. Es decir, el derecho al acceso, disposición y saneamiento del agua para consumo personal y doméstico es un derecho fundamental consagrado en el artículo 4º, sin embargo para que este pueda ser suficiente, salubre, aceptable y asequible, tal y como en el mismo se establece, el Estado debería garantizar que esto sea real para toda la población, lo cual, sin la definición de las bases reglamentarias y una política pública adecuada, lo que se tiene como resultado es lo que reporta el INEGI en 2018 al Sol de México “Más de 44 millones de mexicanos no tienen en sus hogares dotación diaria de agua...”³⁹, según dicha fuente, “De los 32 millones 925 mil hogares que se tienen contabilizados, en 22 millones 428 mil (68%), se cuenta con dotación diaria de agua, mientras que en el resto (10 millones 497 mil, el suministro es irregular y en muchos casos no hay.”⁴⁰

39. Durán, Alejandro, “INEGI asegura que 44 millos de mexicanos se encuentran sin agua en sus hogares”, *El Sol de México*, Sección Finanzas, Miércoles 21 de marzo de 2018. Consultado en línea el 27 de abril de 2019: <https://www.elsoldemexico.com.mx/finanzas/inegi-asegura-que-44-millones-de-mexicanos-se-encuentran-sin-agua-1371424.html>

40. Ídem.

Tabla 1.

Garantía del Art. 4º Constitucional	Ley Nacional de Aguas
Definir las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos	
Establecer la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios.	<p>Capítulo III Comisión Nacional del Agua</p> <p>ARTÍCULO 9. “La Comisión” es un órgano administrativo desconcentrado de “la Secretaría”, que se regula conforme a las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de su Reglamento Interior.</p> <p>...</p> <p>Son atribuciones de “la Comisión” en su Nivel Nacional, las siguientes:</p> <p>...</p> <p>X. Apoyar, concesionar, contratar, convenir y normar las obras de infraestructura hídrica que se realicen con recursos totales o parciales de la federación o con su aval o garantía, en coordinación con otras dependencias y entidades federales, con el gobierno del Distrito Federal, con gobiernos de los estados que correspondan y, por medio de éstos, con los gobiernos de los municipios beneficiados con dichas obras, en los casos establecidos en la fracción anterior;</p> <p>...</p> <p>XIII. Fomentar y apoyar los servicios públicos urbanos y rurales de agua potable, alcantarillado, saneamiento, recirculación y reúso en el territorio nacional, para lo cual se coordinará en lo conducente con los Gobiernos de los estados, y a través de éstos, con los municipios. Esto no afectará las disposiciones, facultades y responsabilidades municipales y estatales, en la coordinación y prestación de los servicios referidos;</p> <p>...</p> <p>XXV. Celebrar convenios de coordinación con la Federación, el Distrito Federal, estados, y a través de éstos, con los municipios y sus respectivas administraciones públicas, así como de concertación con el sector social y privado, y favorecer, en el ámbito de su competencia, en forma sistemática y con medidas específicas, la descentralización de la gestión de los recursos hídricos en términos de Ley;</p> <p>...</p>

<p>Incluir la participación ciudadana para la consecución de dichos fines</p>	<p style="text-align: center;">Capítulo V Organización y Participación de los Usuarios y de la Sociedad</p> <p>ARTÍCULO 14. En el ámbito federal, “la Comisión” acreditará, promoverá y apoyará la organización de los usuarios para mejorar el aprovechamiento del agua y la preservación y control de su calidad, y para impulsar la participación de éstos a nivel nacional, estatal, regional o de cuenca en los términos de la presente Ley y sus reglamentos.</p> <p>ARTÍCULO 14 BIS. “La Comisión”, conjuntamente con los Gobiernos de los estados, del Distrito Federal y de los municipios, los organismos de cuenca, los consejos de cuenca y el Consejo Consultivo del Agua, promoverá y facilitará la participación de la sociedad en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional hídrica.</p> <p>Se brindarán apoyos para que las organizaciones ciudadanas o no gubernamentales con objetivos, intereses o actividades específicas en materia de recursos hídricos y su gestión integrada, participen en el seno de los Consejos de Cuenca, así como en Comisiones y Comités de Cuenca y Comités Técnicos de Aguas Subterráneas. Igualmente se facilitará la participación de colegios de profesionales, grupos académicos especializados y otras organizaciones de la sociedad cuya participación enriquezca la planificación hídrica y la gestión de los recursos hídricos.</p> <p>Para los efectos anteriores, “la Comisión”, a través de los Organismos de Cuenca y con apoyo en los Consejos de Cuenca:</p> <p>I. ...;</p> <p>II. ...;</p> <p>III. Proveerá los espacios y mecanismos para que los usuarios y la sociedad puedan:</p> <p>a. Participar en los procesos de toma de decisiones en materia del agua y su gestión;</p> <p>b. Asumir compromisos explícitos resultantes de las decisiones sobre agua y su gestión, y</p> <p>c. Asumir responsabilidades directas en la instrumentación, realización, seguimiento y evaluación de medidas específicas para contribuir en la solución de la problemática hídrica y en el mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos;</p> <p>IV. ..., y</p> <p>V.</p>
---	--

Elaboración propia.

Es decir, al final el derecho humano al agua aún reconocido a nivel constitucional, no cuenta con los mecanismos para ser cuando menos suficiente, ya no digamos salubre, aceptable y asequible para todos los mexicanos.

Para la segunda de las garantías, la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, para asegurar el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, la Ley de Aguas Nacionales otorga atribuciones a la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, quien se coordinará a nivel federal con las entidades federativas, y a través de los gobierno de los estados con los municipios para llevar a cabo las siguientes acciones:

- Apoyar, concesionar, contratar, convenir y normas las normas de infraestructura hídrica.
- Fomentar y apoyar los servicios públicos urbanos y rurales, de agua potable, alcantarillado, saneamiento, recirculación y reúso.
- Celebrar convenios para favorecer la descentralización de la gestión de recursos hídricos.
- Promover y facilitar la participación de la sociedad en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política nacional hídrica.

Por lo tanto, el Estado garantiza a través de la CONAGUA, que esta participación entre Federación, entidades federativas y municipios se realice, sin embargo, tal y como se señaló por la Dra. Gutiérrez Nájera y su Cuerpo Académico, si bien en el último Plan Hídrico Nacional (PNH) 2013-2018 se reconoce el derecho humano agua, en concordancia con la reforma constitucional del 2012, lo cierto, es que al señalar que el “municipio enfrenta un reto enorme para proveer a la población de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, y cumplir con el derecho huma-

no al agua,...”⁴¹, la política pública no se encuentra emparejada con la norma constitucional y legal, lo que sin duda en la práctica ocasiona problemas de competencia, pero sobre todo de eficacia en la norma.

Finalmente, la garantía de incluir la participación ciudadana compete también a la “Comisión”, quien promoverá y apoyará la organización de la sociedad para mejorar el aprovechamiento del agua, la preservación, el control de su calidad, así como impulsar su participación a nivel nacional, estatal, regional o de cuenca. Para tal efecto, proveerá los espacios y mecanismos para asegurar dicha participación de conformidad con lo establecido por la fracción III del artículo 14 BIS.

Ahora bien, aunado a lo anterior, existe otro elemento indispensable para determinar si la Ley de Aguas Nacionales vigente, cumple como desarrollo normativo que permita salvaguardar el derecho humano reconocido por el artículo 4º constitucional: la mención específica de ser reglamentaria del artículo constitucional en cuestión, y segundo, la revisión de las reformas realizadas con posterioridad a la reforma constitucional, que permitan hacer eficaz la norma constitucional.

Al respecto, la Ley de Aguas Nacionales es clara en su artículo 1º al señalar que ésta es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de aguas nacionales, que si bien, su objeto es regular su explotación, uso o aprovechamiento, su distribución y control, así como la preservación de la cantidad y calidad que permite lograr su desarrollo integrar sustentable, lo cierto es que su finalidad queda limitada al no garantizar de forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, el acceso, disposición y saneamiento del agua tanto para el consumo personal como doméstico.

41. PNH, 2013-2018, p. 69, citado en Gutiérrez Nájera Raquel, et al., “Derecho Humano al agua y al saneamiento: apuntes para su reglamentación, Resultado del proyecto de investigación *La ley de aguas nacionales que el país necesita*, aprobado por PRODEP, Cuerpo Académico UDG-CA-794, Centro Universitario de Tonalá, Universidad de Guadalajara, 2017, p. 5

El transcurso de la temporalidad establecida en la propia constitución para el desdoblamiento normativo

El último elemento para determinar una inconstitucionalidad por omisión legislativa, es más que obvia, toda vez que como ya se mencionó, el artículo tercero transitorio, establece un plazo para el Congreso de la Unión, de 360 días para emitir la Ley General de Aguas correspondiente, es decir, un año para emitir la norma secundaria que haga efectiva la norma constitucional.

Al 2019, han pasado seis años sin que el Poder Legislativo cumpla con su obligación de desdoblar la reforma constitucional en la norma secundaria que permita su eficacia, es decir, la inactividad legislativa configura la inconstitucionalidad por omisión, no sólo por el excesivo transcurso del tiempo, sino principalmente por la ineficacia en su envuelve a la constitución a no poder hacerla efectiva.

Conclusiones

1. El derecho humano al agua ha recobrado nueva importancia a nivel mundial y su inclusión en el artículo 4º de la Carta Magna implica una obligación por parte del Estado para garantizar su acceso, protección, gestión y tratamiento, para uso personal y doméstico, de manera suficiente, salubre, aceptable y asequible para toda la población.
2. A casi seis años de elevarlo a rango constitucional y pese a su regulación a nivel convencional, la legislación interna no ha desdoblado la norma necesaria para garantizar el uso equitativo y suficiente para toda la población, haciéndola inconstitucional al no contar con los mecanismos eficaces para demandar al Estado de su obligación.
3. Pesé a los Foros académicos y profesionales donde se ha discutido la problemática, así como la propuesta de decreto que siguen en las Comisiones Unidas de Agua Potable y Saneamiento desde el 2015,

la aprobación de la Ley General de Aguas reglamentaria del artículo 4º constitucional sigue sin ser expedida, configurándose con ello una inconstitucionalidad por omisión legislativa, en virtud de los elementos que la configuran: la existencia del mandato constitucional de ejercicio obligatorio; la falta de desarrollo normativo que hace ineficaz la constitución y el transcurso del tiempo que le fue concedido para desarrollar la norma reglamentaria.

4. La Ley de Aguas Nacionales vigente si bien, incorpora lineamientos para cumplir con dos de las garantías que el Estado debe cumplir de conformidad con lo establecido por el artículo 4º constitucional: establecer la participación de la Federación, entidades federativas y los municipios, e incluir la participación ciudadana, en lo que respecta a definir las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, los cuales son indispensables para garantizar el derecho humano al agua tanto como uso personal y doméstico, y no sólo regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable de conformidad con el artículo 27 constitucional.
5. En virtud de lo anterior, es claro que la adecuación a la Ley de Aguas Nacionales no reemplaza la obligación de expedir la Ley General de Aguas ordenada mediante la reforma constitucional del 2012, configurándose así una omisión legislativa de tipo “relativa”, en virtud de que la existencia de la primera es incompleta de conformidad con las garantías que el Estado debe regular para asegurar el derecho humano de la población.
6. De igual manera, la inactividad del legislador, cae en una omisión de tipo convencional, al vulnerar un derecho fundamental consagrado además de la Declaración de los Derechos Humanos, de la Observa-

ción General No. 15 del Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales.

Bibliografía

- Báez Silva, Carlos (2009). *La inconstitucionalidad por omisión legislativa en México*, Porrúa, México.
- Durán, Alejandro (2018). “INEGI asegura que 44 millos de mexicanos se encuentran sin agua en sus hogares”, *El Sol de México*, Sección Finanzas, Miércoles 21 de marzo de 2018. Consultado en línea el 27 de abril 2019: <https://www.elsol-demexico.com.mx/finanzas/inegi-asegura-que-44-millones-de-mexicanos-se-encuentran-sin-agua-1371424.html>
- Fernández Rodríguez, José Julio (2007). “Inconstitucionalidad por omisión,” en Carbonell, Miguel (Coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, 2da. Edición, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ferro Negrete, Alejandro (2009). “El acceso al agua como derecho humano”, *Revista Derecho Ambiental y Ecología*, Año 6, No. 33, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C.
- Gutiérrez Nájera Raquel, et al. (2017). “Derecho Humano al agua y al saneamiento: apuntes para su reglamentación, Resultado del proyecto de investigación *La ley de aguas nacionales que el país necesita*, aprobado por PRODEP, Cuerpo Académico UDG-CA-794, Centro Universitario de Tonalá: Universidad de Guadalajara.
- Huerta Ochoa, Carla (2012). “Conflictos normativos”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- Jaramillo Abraham (2015). “11 puntos para entender la propuesta de Ley General de Aguas”, Planeta CNN, Lunes, 09 de marzo de 2015. Consultado el 26 de marzo de 2016 en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2015/03/09/11-puntos-para-entender-la-propuesta-de-ley-general-de-aguas>

- Lozano Luna, José Luis (2009). “Reflexiones sobre el Derecho Humano al Agua”, *Revista Derecho Ambiental y Ecología*, Año 6, No. 33, Centro de Estudios Jurídicos y Ambientales, A.C.
- LXII Legislatura, Cámara de Diputados (2015). “Dictamen en sentido positivo que presentan las Comisiones Unidas de Agua Potable y Saneamiento y de Recursos Hidráulicos de la, Cámara de Diputados, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Aguas”, *Gaceta Parlamentaria*, Año XVIII, Número 4228-II. México. 5 Marzo de 2015. En línea, consultado el 27 de julio de 2017 en <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/mar/20150305-II.pdf>
- Organización de la Naciones Unidas (ONU) “¿Qué son los derechos humanos?”, En línea, consultado el 2 de agosto de 2017 en: http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=448&Itemid=249
- Organización de la Naciones Unidas (ONU) “El derecho al agua”, *Folleto Informativo No. 35*, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, ONU-HABITAT, Organización Mundial de la Salud, New York, NY., 2011, p. 4. En línea, consultado el 2 de agosto de 2017 en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf>
- Pérez Carreón, David Alejandro (2012). “Hacia una ley general de aguas”, en *Reflexiones para mejorar el marco jurídico de la administración del agua*, IV. Coloquio Jurídico Internacional del Agua, Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), México.
- Master, Sididh (2015). “Grupos vulnerables, sin derecho al agua en nueva propuesta del Ejecutivo”, *Coalición de organizaciones mexicanas de derecho al agua*, Febrero 6, 2015. En línea, consultado el 2 de agosto de 2017 en: <http://www.comda.org.mx/grupos-vulnerables-sin-derecho-al-agua-en-nueva-propuesta-del-ejecutivo/>
- Mendoza Vera, Blanca Alicia (2012). “El agua, un derecho humano en México”, en *Reflexiones para mejorar el marco jurídico de la administración del agua*, IV. Coloquio Jurídico Internacional del Agua, Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), México.

Rangel Hernández, Laura (2013). “Justicia para adolescentes e Inconstitucionalidad por omisión legislativa”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México: UNAM.

— (2009). “*La inconstitucionalidad por omisión legislativa*”, México: Porrúa.

Tajadura Tejeda, Javier (2007). “Inconstitucionalidad por omisión y Derechos Sociales”, en Carbonell, Miguel (Coord.), *En busca de las normas ausentes. Ensayos sobre la inconstitucionalidad por omisión*, 2da. Edición, México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Aguas Nacionales.

Observación No. 15 del Comité de Derechos Sociales, Económicos y Culturales.