

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

RECURRENTES: *****, ***** Y

PONENTE: MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ
SECRETARIOS: PABLO FRANCISCO MUÑOZ DIAZ
FERNANDO SOSA PASTRANA
SECRETARIA AUXILIAR: ELENA LÓPEZ CUEVA

En atención a lo dispuesto por el artículo 73, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, así como la jurisprudencia de rubro: **“PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”**¹, a continuación, se hace público el fragmento del proyecto de sentencia del amparo en revisión 984/2023, en el cual se realiza el estudio de constitucionalidad respectivo:

Ciudad de México. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al ***, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve el recurso de revisión 984/2023, interpuesto por ***** (Recurrente), ***** (Recurrente), ***** (Recurrente), en contra de la resolución que dictó el Juez Sexto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y de Juicios Federales en el Estado de Querétaro, en el juicio de amparo indirecto *****.

El problema jurídico que debe resolver esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consiste en determinar si el cambio en el

¹ Tesis de Jurisprudencia P./J. 53/2014, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Tomo I, noviembre de 2014, página 61.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

régimen jurídico de proveeduría del servicio público de agua potable es acorde con el derecho humano al agua.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

1. **Hechos que antecedieron a la demanda de amparo.** El diecinueve de mayo de dos mil veintidós se publicó en la Gaceta Legislativa del Estado de Querétaro la Sesión Ordinaria del Pleno de la LX legislatura² donde se aprobó y expidió la Ley que Regula la Prestación de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Querétaro (Ley de Agua Potable). Al día siguiente la Ley fue promulgada y el veintiuno de mayo de dos mil veintidós se publicó en el periódico oficial del Gobierno del Estado “La Sombra de Arteaga”.
2. A raíz de la entrada en vigor de dicha Ley,³ tres residentes de la ciudad de Querétaro presentaron demanda amparo en contra de esta. Pues consideraron que el cambio en el sistema normativo que regulaba el servicio público de agua potable transgredía su derecho humano al agua, mismo que se encuentra, tanto en la Constitución general, como en diversos tratados internacionales.
3. **Demanda de amparo.**⁴ ***** , ***** y ***** alegaron que la nueva Ley de Agua Potable de Querétaro violentaba los artículos 1, 4, 14, 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; los numerales 2, 3, 5, 11 y 12 del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; los preceptos 1 y 4 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 1 y 10 del Protocolo Adicional de este último instrumento internacional.

² De fecha dieciocho de mayo de dos mil veintidós.

³ El primero de julio de dos mil veintidós.

⁴ El escrito de demanda fue presentado el once de agosto de dos mil veintidós en Buzón Judicial y fue turnada al Juzgado Sexto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo en Juicios Federales en el Estado de Querétaro. Mediante acuerdo de doce de agosto de dos mil veintidós se previno a la parte quejosa para que precisara cuáles de los artículos le perjudicaban y el siete de septiembre de este mismo año se admitió a trámite y se registró bajo el número de expediente 965/2022.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

4. Los quejosos argumentaron que la norma impugnada violaba el derecho humano al agua potable y su saneamiento. Pues la Ley de Agua del Estado no garantizaba la disponibilidad, calidad y accesibilidad de forma plena al recurso. Ya que limitaba, restringía y condicionaba su disponibilidad, distribución y suministro a cuestiones patrimoniales, lo que transgredía los principios fundamentales de universalidad y asistencialidad.
5. En su **único concepto de violación** los quejosos plantearon diversos argumentos. En el primero, destacaron que la Ley de Agua Potable del Estado partía de una visión patrimonial y comercial del agua, en lugar de reconocer su carácter como bien jurídicamente tutelado que debe ser accesible para toda la población.
6. Los quejosos derivaron la naturaleza patrimonial de la norma como consecuencia del análisis de los artículos sexto, fracción XXXIX y del numeral 79 de la Ley impugnada. El primero, prevé la figura de porteo, la cual se define como la “acción de trasladar, en el territorio estatal aguas de un lugar a otro para distribuir las, para fines comerciales en los términos establecidos por el Reglamento y demás normatividad aplicable”. Por su parte, el artículo 79 de la norma impugnada enuncia lo siguiente:

Artículo 79. La venta de agua potable, agua residual o agua tratada por metro cúbico a vehículos cisterna para su distribución y porteo, en los lugares en donde la Comisión no cuente con infraestructura, se llevará a cabo de acuerdo con la disponibilidad del recurso y se realizará únicamente por quienes cuenten con permiso de distribución y porteo de aguas expedido por la Comisión, con apego al Reglamento correspondiente y las demás disposiciones aplicables.

La Comisión podrá verificar si los vehículos cisterna cuentan con el permiso correspondiente, pudiendo solicitar el auxilio y colaboración de las autoridades competentes.

Las personas que cuenten con el permiso para distribución y porteo, deberán llevar consigo, el permiso correspondiente vigente y acreditar la procedencia de las aguas, mediante documento idóneo en los términos establecidos por el Reglamento y demás normatividad aplicable.

[Énfasis añadido]

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

7. Aunado a la posibilidad de comercializar con el recurso natural, los quejosos también destacaron que la Ley establecía un trato diferenciado entre los concesionarios del servicio y los usuarios, al punto en el que se señalaba, en algunos casos, que los cargos por el mantenimiento de la infraestructura — como los medidores— serían cobrados por el prestador del servicio a cargo de los usuarios.⁵
8. Además, argumentaron que la Ley no preveía ningún mecanismo de justiciabilidad a pesar de que existían recomendaciones internacionales que aconsejaban su incorporación para hacer efectivo el derecho al agua de las personas.⁶ Sobre este punto, si bien reconocieron que el capítulo VIII del Título Octavo de la Ley hablaba de un procedimiento conciliatorio, el cual señalaba que el Estado sería el conciliador entre los concesionarios y los usuarios, esto situaba al concesionario como una entidad comercial parte en una controversia a pesar de que la jurisprudencia ha reconocido que, como proveedores del servicio público de agua potable, son equivalentes a autoridades.⁷
9. Dentro **del punto iv) de su demanda**, los quejosos resaltaron que el esquema de comercialización y concesión del servicio de distribución de agua había repercutido en el desarrollo urbano del Estado. Argumentaron que, a raíz de los incentivos lucrativos por proveer el servicio de agua potable, se había puesto en riesgo la viabilidad hidrológica de la zona metropolitana de Querétaro.

⁵ Ley de Agua Potable. Artículo 67. Al instalarse el aparato o dispositivo de medición, éste quedará bajo la custodia del usuario del predio donde se instale y será su responsabilidad el cuidado y buen funcionamiento del mismo, así como el de la instalación y el equipo, cuidando no limitar la accesibilidad de los mismos. [...]

Considerando la vida útil de los medidores, que es de 5 años, éstos serán instalados y sustituidos por el prestador de servicios con cargo a los usuarios, antes de que termine el periodo de vida útil de los mismos. [...]

⁶ Véase la Observación General Número 15 del Comité de Derechos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

⁷ Véase la Tesis (IX Región) 1°.14 A (10a.) en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 32, Tomo III, julio de dos mil dieciséis, página 2127 y número de registro digital 2012142.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

10. Aunado a que, los artículos 155, 157 y 160 de la Ley impugnada, adjudicaban al Consejo Directivo de la Comisión Estatal de Aguas la fijación y autorización de los precios tomando en cuenta los costos de inversión, operación y estudios socioeconómicos. Cuestión que los quejosos consideraron inconstitucional porque no establecía una metodología clara que dictara las bases para determinar las cifras del cobro.
11. Los quejosos argumentaron que este era uno de los múltiples puntos ambiguos sobre la prestación del servicio público de agua que enunciaba la norma impugnada. Pues existían amplios márgenes interpretativos para que los concesionarios abastecieran a los ciudadanos. Ello sumado a que el artículo 51 de la Ley, establecía un orden de prelación al suministro que dejaba a las escuelas en último lugar, dándole prioridad a los usos comercial e industrial.
12. También alegaron que el artículo 57 de la Ley de Agua Potable condicionaba la instalación y conexión de tomas de agua a inmuebles ya construidos. Cuestión que, según los quejosos, no contemplaba la obligación de los prestadores de servicios de instalar una conexión sobre construcciones nuevas. Argumentaron que esta previsión era inconstitucional por ser contraria al contenido del artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
13. En ese mismo sentido, los quejosos consideraron que el artículo 59 de la Ley era inconstitucional porque no establecía un mecanismo que permitiera saber con claridad la cantidad de agua que sería suministrada. Además de que el artículo 68 limitaba la contratación del servicio solo a los propietarios de los inmuebles en los que se pretenda instalar la toma de agua.
14. De igual manera, argumentaron que el artículo 78 de la Ley restringía el acceso al agua a la obtención de un dictamen favorable brindado por el “Prestador de los Servicios”. Los quejosos alegaron que los dictámenes de viabilidad estaban sujetos a la ordenanza territorial y no a un ámbito

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

relacionado con la factibilidad hídrica para prestar el servicio, por lo que la Ley de Agua Potable se extralimitaba al otorgar esta facultad a un operador privado.

15. Siguiendo la misma línea argumentativa, los quejosos impugnaron la constitucionalidad del artículo 74 de la Ley de Agua Potable porque este no preveía un mecanismo de abasto mínimo si el servicio se cancelaba por falta de pago. Es decir, el artículo ignoraba la obligación desarrollada por distintos órganos internacionales que señala que siempre debe garantizarse un acceso mínimo vital al agua.
16. Cuestión que se vincula con su concepto de violación en donde cuestionaron la constitucionalidad del artículo 117 porque consideraron que no establecía **criterios especiales de suministro** ante una crisis hídrica. Además de que los numerales 73 y 82 de la Ley impugnada prohibían el abastecimiento mediante fuentes alternas al sistema estatal de agua potable.
17. En el **punto xv)** de su demanda alegaron que la Ley era inconstitucional por no prever un mecanismo de participación directa e informada en la toma de decisiones y políticas hídricas. Obligación que, de acuerdo con su argumento, se desprendía del artículo cuarto constitucional.
18. También respecto **la regulación de los prestadores del servicio**, los quejosos destacaron que el artículo 133 no establecía cuáles serán los criterios de selección que deberían seguir los concesionarios para delimitar el área en la que prestarán el servicio.
19. Sobre las **condiciones generales de este servicio**, en su escrito de demanda señalaron que la Ley era omisa en prever medidas tendientes a regular el máximo uso de los recursos hídricos disponibles para garantizar el cumplimiento progresivo del derecho al agua. Cuestión que no tomaba en cuenta el contenido de la Observación General Número 15 del Comité de Derechos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas —la cual fue citada

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

por los quejosos en múltiples ocasiones a lo largo de su escrito—. Así como tampoco se establecían los mecanismos adecuados para asegurar el saneamiento del agua. Pues el artículo sexto, fracción XXXIX de la Ley reclamada preveía que los particulares serían los encargados de sanear el agua. Los quejosos consideraron que esta actividad debería estar bajo el cargo de las autoridades competentes dada la importancia del tratamiento del agua para garantizar los volúmenes de agua aptos para el consumo.

20. Finalmente, consideraron que el régimen de otorgamiento de asignaciones para la explotación del agua de la Ley local era contrario a la distribución de competencias que establece la Constitución federal. Pues del artículo 27 de esta, se desprende que es competencia de la Federación, mediante la Ley Aguas Nacionales, regular las autorizaciones para el uso, aprovechamiento y explotación, mediante asignaciones o concesiones, los recursos hídricos.
21. **Sentencia recurrida.** El veintiséis de octubre de dos mil veintidós, el Juez Sexto de Distrito en Materia de Amparo Civil, Administrativo y de Trabajo y Juicios Federales en el Estado de Querétaro, emitió la sentencia que resolvió el amparo indirecto ***** . En esta, decidió sobreseer el juicio con fundamento en el artículo 61, fracción XII de la Ley de Amparo.
22. El Juez destacó que la Ley de Agua Potable del Estado tenía como finalidad inmediata satisfacer una necesidad colectiva en provecho y beneficio de la comunidad, por lo que el objeto del nuevo régimen regulatorio era reforzar la eficiencia física, comercial y administrativa de los organismos operadores del sistema de aguas. Por tanto, consideró que era necesario que mediara un acto de aplicación para que se actualizara la afectación en la esfera jurídica de los quejosos.
23. En consecuencia, sobreseyó el juicio respecto los artículos 6, fracciones IX, X, XXII, XXIII, XXIX, XLVI; 7 párrafo tercero; 8, fracción IV, 16, fracción VIII; 26, fracción III; 32, fracciones VI, IX, XX y XLIII; 37, 38, fracción XIII, 40, fracción CCIV; 51 fracciones I a X; 57; 59; 67; 68; 73; 74; 78; 79; 117; 126 a

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

152; 155; 157; 160; 161, fracción V; 179; 199 fracciones IX, XXVI, XXVII, XXX, XXXI, XXXVI; 210, 211 y 212. Pues consideró que la Ley impugnada era de naturaleza heteroaplicativa, lo que traía como consecuencia la necesidad de que mediara un acto de aplicación previo. Como mínimo, el juzgador declaró que era esencial la presentación del título de concesión otorgado a partir de la emisión de la nueva Ley de Agua Potable.

24. Además, el Juez agregó que los quejosos no demostraron que recibían el servicio de agua por parte de un prestador de servicios o concesionario privado. Por ello, no era posible estimar que les causaba afectación la Ley. En la sentencia, argumentó que, si bien habían exhibido copia simple de sus credenciales de elector y presentado recibos de pago del servicio de agua potable, dicha copia simple no era suficiente para acreditar el interés y dos de los quejosos no eran titulares del servicio.
25. Respecto de la quejosa que era titular del servicio contratado, el Juez consideró que no era suficiente para acreditar el interés porque este había sido suscrito antes de la entrada en vigor de la Ley reclamada. Razones que, a su parecer, eran suficientes para considerar que se actualizaba la falta de interés jurídico o legítimo para acudir al juicio constitucional.
26. **Recurso de revisión.** En contra del sobreseimiento decretado por el Juzgado de Distrito, los quejosos interpusieron recurso de revisión.⁸ En su escrito, formularon un solo **agravio**.⁹
27. Dentro de este, argumentaron que el Juez de Distrito analizó incorrectamente la naturaleza del sistema normativo que emana de la Ley de Agua Potable de Querétaro. Pues el conjunto de normas reclamadas presentaba un nuevo marco regulatorio que se modificaba por la sola entrada en vigor de la norma. Cuestión que altera los mecanismos de protección al agua y su saneamiento.

⁸ El cual fue registrado bajo el número de expediente 566/2022 del índice del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito.

⁹ Foja 238 a 249 del expediente del juicio de amparo indirecto 965/2022.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

28. Por ello, consideraron que la sentencia recurrida violaba los artículos 73 a 79 de la Ley de Amparo. Ya que contravenía los principios de congruencia y exhaustividad que deben cumplir todas las resoluciones constitucionales.
29. Finalmente, los recurrentes destacaron que la norma reclamada era autoaplicativa y que si acreditaban el interés legítimo con base en los estándares internacionales y precedentes de la Primera Sala en materia de protección al medio ambiente.
30. **Solicitud de reasunción de competencia.** Por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia,¹⁰ ***** y los otros quejosos le solicitaron a esta Suprema Corte de Justicia que reasumiera su competencia originaria para conocer del amparo en revisión ***** del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y Civil del Vigésimo Segundo Circuito.
31. El veintidós de noviembre de dos mil veintitrés, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹¹ decidió reasumir su competencia para conocer de dicho amparo, por lo que, el dos de enero de dos mil veinticuatro, la Ministra Presidenta de esta Suprema Corte admitió el asunto y lo turnó a la Ponencia del Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

I.COMPETENCIA

32. La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente amparo en revisión.¹²

¹⁰ Recibido el veintiuno de abril de dos mil veintitrés registrado con el número de folio 006694 recibido en la Secretaría General de Acuerdos el veinticinco de abril de dos mil veintitrés.

¹¹ Véase la Solicitud de Reasunción de Competencia 81/2023, resuelta por mayoría de cuatro votos de los Señores Ministros y las Señoras Ministras Loretta Ortiz Ahlf, Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Ana Margarita Ríos Farjat y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Votó en contra el Señor Ministro Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

¹² En términos de lo dispuesto por los artículos 107, fracción VIII, párrafo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; el artículo 81, fracción I, inciso e) y 80 BIS de la Ley de Amparo; artículo 21, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; la fracción

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

II. OPORTUNIDAD

33. El recurso de revisión fue presentado de forma oportuna, de acuerdo con lo que establece el artículo 86 de la Ley de Amparo. Toda vez que fue interpuesto dentro del plazo de diez días a partir de la notificación de la sentencia recurrida.¹³

III. LEGITIMACIÓN

34. Esta Suprema Corte considera que *********, autorizado de la parte quejosa, cuenta con la legitimación necesaria para interponer el recurso de revisión, pues se le reconoció dicho carácter en el juicio de amparo 965/2022.

IV. PROCEDENCIA

35. El artículo 93 de la Ley de Amparo, establece que, cuando el recurso de revisión sea promovido por el quejoso, es necesario analizar primero los agravios hechos valer en contra del sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito.¹⁴ Como se destacó en el apartado de antecedentes, en la sentencia recurrida se consideró que los quejosos carecían de interés jurídico porque la Ley de Agua Potable era una norma heteroaplicativa, por lo que era necesario que los promoventes de amparo exhibieran el contrato de agua potable celebrado con un concesionario privado bajo el amparo de la nueva Ley.

XVII del punto Segundo del Acuerdo General Plenario 1/2023. Ello por tratarse de un asunto que deviene de una solicitud de ejercicio de facultad de atracción.

¹³ Tal como se advierte de la lectura de las constancias, el acto reclamado le fue notificado a la parte quejosa el **veintisiete de octubre de dos mil veintidós** por medio de lista, por lo que dicha notificación surtió efectos el día siguiente, es decir, el **veintiocho de octubre de dos mil veintidós**. Por lo tanto, el plazo establecido por el artículo 86 de la Ley de Amparo para la interposición del recurso de revisión transcurrió del **treinta y uno de octubre al quince de noviembre**, descontándose los días cinco, seis, doce y trece por ser sábados y domingos, así como los días uno y dos de noviembre por ser inhábiles conforme al artículo 19 de la Ley de Amparo. Por lo tanto, si el escrito de recurso de revisión se presentó a través del Portal de Servicios en línea del Poder Judicial de la Federación el **quince de noviembre de dos mil veintidós**, se concluye que el recurso se interpuso de forma oportuna.

¹⁴ Artículo 93. Al conocer de los asuntos en revisión, el órgano jurisdiccional observará las reglas siguientes:

I. Si quien recurre es el quejoso, examinará, en primer término, los agravios hechos valer en contra del sobreseimiento decretado en la resolución recurrida.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

36. En contra del argumento anterior, los recurrentes señalaron en su **escrito de agravios** que la sentencia recurrida debe revocarse dado que el Juez de Distrito hizo un análisis erróneo del sistema normativo de la Ley de Agua Potable. Pues, más allá de la participación directa de concesionarios privados en la provisión del servicio, estos se quejaron de que el cambio normativo no preveía mecanismos específicos para hacer efectivo el derecho al agua de los usuarios y residentes; aunado a que cambiaba la lógica del servicio al dotarle una naturaleza comercial al agua como recurso económico en lugar de un bien de carácter social.
37. Además, señalaron que la Ley no debía leerse como un conjunto de normas heteroaplicativas, si no como un sistema normativo que constituye una unidad regulatoria que cambia la lógica de prestación del servicio público de agua potable en el Estado de Querétaro. Mismo que debe garantizarse de acuerdo con las distintas obligaciones que establece la Constitución y los tratados internacionales.
38. Esta Primera Sala considera que dicho planteamiento hecho en el **agravio único** de su escrito es **fundado**. Para justificar esta decisión se analizará si la norma impugnada en efecto es un sistema normativo de carácter autoaplicativo y los recurrentes cuentan con interés legítimo para poder controvertir su constitucionalidad en esta instancia constitucional.
39. Tal como fue argumentado en el escrito de revisión, esta Sala identifica que la Ley de Agua Potable plantea una reforma integral al sistema de proveeduría del servicio de agua local. Toda vez que esta norma prevé la reorganización de la participación de distintos agentes, —privados y públicos—, así como una modificación en la lógica general de prestación del servicio público; específicamente, en el sector de distribución de agua y saneamiento. También cambia la delimitación de las áreas geográficas en las que se proveerá el servicio y manera de establecer las tarifas de prestación del servicio.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

40. Aunado a ello, esta Sala advierte que los recurrentes demandaron la omisión en la previsión de mecanismos para que los usuarios del servicio pudieran hacer efectivo su derecho humano al agua. Tal como señalaron en el **apartado xii) de su demanda de amparo**, en donde destacaron que la Ley no enunciaba cuál sería la manera mediante la cual se garantizaría el abasto mínimo de agua a pesar de la falta de pago del servicio o cómo participaría la sociedad civil en el organismo mixto que regulará el sector. Cuestiones que, si bien no están dirigidas expresamente a los usuarios, si afectan la calidad y continuidad del servicio en general.
41. El Juez de Distrito consideró que estos argumentos eran infundados, porque era necesario que mediara un acto de aplicación específico para que se actualizara la afectación a la esfera jurídica de los quejosos. Es decir, que exhibieran un contrato de prestación de servicios en donde un concesionario fuera su proveedor de agua de acuerdo con la nueva Ley, pues resaltó que los artículos Quinto y Sexto transitorios de la norma impugnada reconocen la vigencia de las concesiones y las tarifas aprobadas de forma previa a la entrada en vigor de la reforma a la Ley de Agua Potable.
42. Sin embargo, esta Primera Sala considera que dicho razonamiento no justifica que los quejosos no resentían un perjuicio en su esfera jurídica con la emisión de la norma impugnada. Ello porque el análisis realizado por el juzgador se centró en los argumentos respecto a la participación de los concesionarios en el diseño y proveeduría del servicio, lo que no tomó en cuenta que los recurrentes impugnaron otras cuestiones relacionadas con el orden de prelación en el suministro, la cobertura geográfica de la red de agua, la posibilidad de que la participación estatal se retire del sector de saneamiento y la ausencia de planes de contención en situación de emergencia hídrica. Cuestiones que se modifican a partir de la entrada en vigor de la Ley reclamada.
43. De ahí que esta Sala considere que es atinado conceder el planteamiento de los recurrentes respecto a que es necesario analizar las disposiciones impugnadas en la demanda de amparo como un *sistema normativo*. Toda vez

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

que los artículos de la Ley de Agua Potable guardan una íntima relación entre sí, al establecer un entramado regulatorio que afecta tanto la distribución y tratamiento del recurso natural, como las obligaciones de las autoridades y particulares en la materia.

44. Además, no pasa desapercibido que estudiar de forma aislada el contenido de las distintas disposiciones impugnadas, sin considerar su relación dentro del sistema normativo desarrollado por el legislador, podría llevar a esta Sala, tanto a desatender la *causa petendi* planteada por los justiciables, lo cual sería resolver en contravención al numeral 17 de la Constitución general,¹⁵ como a caer en contradicciones lógicas durante el estudio parcial del problema efectivamente planteado en la demanda de amparo.
45. De ahí que se coincida con el criterio de jurisprudencia emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de rubro: **AMPARO CONTRA LEYES. PARA IMPUGNARLAS COMO SISTEMA NORMATIVO ES NECESARIO QUE CONSTITUYAN UNA VERDADERA UNIDAD.** Mismo que establece que es posible reclamar diversas disposiciones legales que guarden una íntima relación entre sí, aun cuando el quejoso solo se ubique en el supuesto de una sola, pues su posición en el sistema jurídico lo legitima para impugnar el sistema normativo desde su sola entrada en vigor.¹⁶

¹⁵ Artículo 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Siempre que no se afecte la igualdad entre las partes, el debido proceso u otros derechos en los juicios o procedimientos seguidos en forma de juicio, las autoridades deberán privilegiar la solución del conflicto sobre los formalismos procedimentales. [...]

¹⁶ Véase la tesis de jurisprudencia 2ª./J.100/2008 de texto: la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en vía de amparo pueden reclamarse disposiciones legales que guarden una íntima relación entre sí, aun cuando el quejoso sólo acredite el acto de aplicación de una de ellas o que se ubique en el supuesto jurídico de una sola, que lo legitima para controvertirlas de manera conjunta como un sistema normativo, al irrogarle un menoscabo en su esfera jurídica. Ahora bien, esta prerrogativa de impugnación de normas desde su sola vigencia o por virtud de un acto de aplicación de alguna de ellas, requiere que en su conjunto formen una verdadera unidad normativa, de modo que si se declara la inconstitucionalidad de una, se afecte a las demás en su sentido, alcance o aplicación; por tanto, no cualquier norma puede integrar junto con otras un sistema impugnabile a través del juicio de amparo, ya que deben tener una relación directa entre sí, casi indisoluble en cuanto a la materia, tema, objeto, causa, principio o fuente; de ahí que no pueda integrarse o abarcar normas que sólo hacen una mera referencia, mención o correlación con otras, sino que deban guardar correspondencia entre ellas, porque precisamente a partir de esa relación estrecha el

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

46. En consecuencia, al tomar en cuenta que la Ley de Agua Potable de Querétaro ha sido impugnada como un conjunto normativo íntimamente conectado, debe reconocerse que el sistema regulatorio previsto en esta ley tiene **carácter autoaplicativo**.
47. Lo anterior, recordando que “se entenderá que son **normas autoaplicativas** aquellas cuyos efectos ocurran en forma incondicionada, esto es, sin necesidad de un acto de aplicación.”¹⁷ Esta afectación debe entenderse en sentido amplio, ya que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública o cualquier otra, siempre y cuando se plantee sobre la base de un derecho objetivo y la concesión de amparo pueda traducirse en un beneficio al quejoso.¹⁸
48. Asimismo, para concluir si una persona reciente la afectación de una norma por su mera entrada en vigor, debe identificarse si el quejoso la impugna como destinatario directo o tercero. Es decir, si el perjuicio que le genera la Ley reclamada es un simple “afectación colateral” o si existe una relación causal entre la afectación al derecho subjetivo de los quejosos y dicha afectación se desprende objetivamente del análisis de la obra del legislador.¹⁹
49. La mera entrada en vigor de la Ley de Agua Potable del Estado de Querétaro establece claras “obligaciones de hacer o no hacer a terceros y esto impacta de forma colateral a los quejosos a pesar de que no son destinatarios directos” de las obligaciones y condiciones de proveeduría del servicio de agua potable.²⁰ Si bien la mayor parte de los artículos impugnados se refieren

particular puede controvertir disposiciones generales aunque no hayan sido aplicadas en su perjuicio, siendo heteroaplicativas, o desde su sola vigencia, las autoaplicativas. En el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, junio de dos mil ocho, tomo XXVII, página 400 y número de registro digital 169558.

¹⁷ Véase la tesis aislada 1a. CCLXXXII/2014 con número de registro digital 2006964.

¹⁸ Véase la tesis aislada 1a. CCLXXXII/2014 con número de registro digital 2006964.

¹⁹ Véase la tesis aislada 1a. CLXXXII/2015 de rubro “**INTERÉS LEGÍTIMO EN EL JUICIO DE AMPARO. UNA PERSONA NO DESTINATARIA DE UNA NORMA LEGAL PUEDE IMPUGNARLA EN SU CALIDAD DE TERCERO, SIEMPRE Y CUANDO LA AFECTACIÓN COLATERAL ALEGADA NO SEA HIPOTÉTICA, CONJETURAL O ABSTRACTA.**” en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, mayo de dos mil quince, tomo I, página 445 y número de registro digital 2009198.

²⁰ Véase la tesis aislada 1a. CCLXXXII/2014 de rubro “**LEYES AUTOAPLICATIVAS. NORMAS QUE ACTUALIZAN ESTA CALIFICATORIA SOBRE LA BASE DEL INTERÉS LEGÍTIMO.**” en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, julio de dos mil catorce, tomo I, página 149 y número de registro digital 2006964.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

a las obligaciones de las autoridades y los concesionarios del servicio, lo cierto es que el cambio en la forma de prestar el servicio de agua tiene un impacto directo en los usuarios finales. Pues modifica la lógica de prestación del servicio público de agua potable, lo cual, necesariamente tiene implicaciones en el manejo del recurso natural y el derecho de los quejosos al agua. De ahí que se concluya que si es carácter de **autoaplicativo**.

50. En consecuencia, esta Primera Sala reconoce que les es posible a los quejosos impugnar una norma que modifique la regulación sectorial del servicio público de agua sobre la base del **interés legítimo**. A diferencia del interés jurídico, en donde es necesario acreditar la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado y el acto de autoridad que afecta este derecho; para probar el interés legítimo es necesario probar la existencia de una norma constitucional que establezca un interés difuso en favor de una colectividad determinada, que el acto reclamado transgreda este interés y que el promovente de amparo pertenezca a dicho grupo.²¹
51. Además, en materia ambiental, la Suprema Corte de Justicia ha creado un estándar diferenciado para acreditar el interés legítimo, el cual establece que este requisito procedimental se actualiza con la sola existencia del vínculo entre quien alega ser titular del derecho y los servicios ambientales que presta el ecosistema presuntamente vulnerado. Asimismo, dicho nexo surge cuando la parte quejosa demuestra habitar la zona geográfica en la que impactan los servicios ambientales de un ecosistema, es decir, su entorno adyacente.²²
52. En el caso de que nos ocupa, se advierte de las constancias que los quejosos alegaron que las modificaciones a la norma impugnada afectaban tanto su

²¹ Véase la jurisprudencia 2a./J. 51/2019 de rubro "**INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**" en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, marzo de dos mil diecinueve, tomo II, página 1598 y número de registro digital.

²² Véase la jurisprudencia 1a./J. 79/2023 de rubro "**INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA AMBIENTAL. LO TIENEN LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES QUE PRESTA EL ECOSISTEMA AFECTADO.**" en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Undécima Época, junio de dos mil veintitrés y número de registro digital 2026571.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

derecho al agua como al medio ambiente sano. Para probar esta afirmación, exhibieron distintos recibos de pago del servicio de agua potable y alcantarillado, al igual que sus comprobantes de domicilio dentro del Estado de Querétaro. Documentos que son suficientes para acreditar que son beneficiarios del sistema de aguas estatal y de los **servicios ambientales**²³ de este.

53. En ese sentido, son aplicables los precedentes de esta Suprema Corte de Justicia sobre el **reconocimiento del interés legítimo en materia ambiental**,²⁴ pues es imposible ignorar la naturaleza interconectada de los sistemas acuíferos y su carácter esencial dentro de los ciclos ecosistémicos del Estado. Además, dado que los quejosos son usuarios del servicio público y residen en Querétaro, se demuestra que se encuentran en una posición especial dentro del ordenamiento jurídico como titulares del derecho al agua de acuerdo con el artículo cuarto de la Constitución federal, por lo que, a juicio de esta Sala cuentan con interés legítimo.
54. En consecuencia, debe revocarse la sentencia recurrida. Dado de que el **agravio único** de la parte recurrente es **fundado**. Además, esta Primera Sala no advierte que se actualice ninguna causal de improcedencia adicional, por lo que reasume su **jurisdicción plena** para avocarse a la resolución del asunto en su totalidad.

V. ESTUDIO DE FONDO

55. Como se expuso en el apartado de antecedentes, los recurrentes se quejaron de que la Ley de Agua Potable del Estado de Querétaro partía de una

²³ La Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente establece en el artículo 3º, fracción XXXVI que los servicios ambientales son aquellos beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas, necesarios para la supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para que proporcionen beneficios al ser humano.

²⁴ Véase la tesis de jurisprudencia 1ª./J.79/2023 de rubro "**INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN MATERIA AMBIENTAL. LO TIENEN LAS PERSONAS BENEFICIARIAS DE LOS SERVICIOS AMBIENTALES QUE PRESTA EL ECOSISTEMA AFECTAD**" en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Undécima Época, junio de dos mil veintitrés, tomo IV, página 3569 y número de registro digital 2026571. Además, véanse las sentencias que resolvieron los amparos en revisión 307/2016, 54/2021, 543/2022 y 544/2022.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

naturaleza comercial del agua, en lugar de reconocer su carácter como bien social y su rol como derecho humano, el cual se encuentra tanto en el texto constitucional como en diversos tratados internacionales.

56. Además, es importante precisar que, si bien los quejosos señalaron los artículos particulares que consideraron violaban su derecho humano al agua —al desahogar la prevención hecha por el Juzgador de Distrito—,²⁵ estos no dejaron de argumentar que la Ley se impugnaba *como un solo sistema normativo*. Por tanto, esta Sala no perderá de vista este planteamiento al analizar cada uno de los argumentos vertidos en la demanda de amparo.
57. En el reclamo principal del apartado B de la demanda de amparo, los recurrentes esgrimieron diecinueve argumentos enfocados en controvertir la naturaleza comercial del nuevo sistema de agua potable que enuncia la norma impugnada. Esta sección abordará los alegatos principales hechos en dicho apartado, pero, primero se presentará un bosquejo del funcionamiento del sistema de agua potable previsto en la Ley de Agua Potable, las reglas generales del servicio público de agua potable y las obligaciones del Estado mexicano en materia de protección del derecho al agua cuando hay particulares encargados de prestar el servicio público.

1. Sistema de prestación del servicio público de agua potable del Estado de Querétaro.

58. La Ley de Agua Potable de Querétaro establece en su artículo primero y segundo que sus objetivos son la prestación del servicio público de agua potable y su regulación, así como promover la coordinación entre los distintos órganos de gobierno y fomentar la participación ciudadana en la cultura del agua.²⁶ En principio, el servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado,

²⁵ Foja 82 del expediente del juicio de amparo indirecto 965/2022.

²⁶ Artículo 1. Esta Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto regular en el Estado de Querétaro:

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

saneamiento y disposición o tratamiento de aguas residuales le corresponde originalmente a los municipios, de acuerdo con el artículo 115, fracción tercera, inciso a) de la Constitución, cuestión que se reitera en el numeral 24 de la Ley impugnada.²⁷ Sin embargo, es posible que las autoridades municipales se coordinen con los Estados para que estos se hagan cargo de todos o algunos de los servicios enunciados con anterioridad.²⁸

59. A su vez, la autoridad estatal encargada de coordinar el Sistema de Aguas es la “Comisión Estatal de Aguas” (Comisión), quien será el organismo descentralizado encargado de prestar los servicios públicos de agua potable,²⁹ planificar y regular el sistema de suministro de todos los servicios relacionados con el manejo de agua y verificar, en el ámbito de sus competencias, que los concesionarios y prestadores de servicios observen las disposiciones de la Ley.³⁰ Es esta Comisión la encargada de otorgar las

I. La prestación de los servicios públicos de agua potable, potabilización, drenaje, alcantarillado, saneamiento, tratamiento y disposición de las aguas residuales, incluyendo la recirculación y reutilización de dichas aguas, mecanismos para su distribución y porteo; y

II. La planificación y programación hídrica de aguas e infraestructura.

Artículo 2. Los objetivos de esta Ley son:

I. Regular la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales y su infraestructura de jurisdicción estatal, así como su administración y conservación, en los términos de las disposiciones aplicables;

II. Promover la coordinación entre los órdenes de gobierno federal, estatal y municipal y de concertación con los sectores social y privado, en materia de planeación y gestión de los recursos hídricos y de los servicios relacionados con los mismos, de conformidad con las disposiciones aplicables;

III. Fomentar la participación ciudadana en la cultura del agua; y

IV. Consolidar el establecimiento y operación del Sistema Estatal del Agua.

²⁷ Artículo 24. Corresponde originalmente a los Municipios la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento y disposición de sus aguas residuales y tratadas, quienes lo realizarán en términos de las disposiciones aplicables, de acuerdo con sus condiciones territoriales y socio-económicas, así como su capacidad administrativa y financiera. [...]

²⁸ Artículo 24- [...] Los Municipios, previo acuerdo de sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, a través de la Comisión, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el Municipio.

²⁹ A partir de este momento se hablará de servicio público de agua potable de forma genérica para referirse a todos los servicios que enuncia el inciso a), fracción III del artículo 115 de la Constitución general.

³⁰ Artículo 26. La Comisión Estatal de Aguas es un organismo público descentralizado de la administración pública estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, goza de autonomía administrativa, financiera, técnica, orgánica, regulatoria, operativa y de gestión, la cual tiene por objeto:

I. Prestar los servicios públicos de agua potable, potabilización, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales, incluyendo la recirculación y reutilización de dichas aguas en el

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

concesiones para la prestación “total o parcial” de los servicios de agua potable y determinar o autorizar los precios que deberán pagar los usuarios por el cobro de los servicios.³¹

60. El “Sistema de Estatal del Agua de Querétaro” es el conjunto de instrumentos que se vinculan a la planificación, control y evaluación de la política hídrica estatal. Los objetivos de esta política estatal están orientados en satisfacer la prestación de los servicios de agua potable, potabilización, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.³² Para desarrollar el sector, la Comisión de Aguas tendrá la obligación de aprobar el Programa Hídrico Estatal que incluya la participación de los distintos órdenes de gobierno, así como al sector social y privado.³³
61. En ese sentido, las dependencias o entidades del gobierno municipal o estatal serán las facultadas como “prestadoras del servicio” para llevar a cabo las actividades del sector de proveeduría de agua.³⁴ Sin embargo, estas autoridades podrán concesionar a un particular la prestación total o parcial de dichas actividades en un área geográfica específica.³⁵

Estado, de conformidad con los convenios celebrados con los Municipios y demás disposiciones aplicables;

II. Planificar, programar, presupuestar, diseñar, construir, conservar, mejorar, mantener, regular y operar los sistemas para el suministro de los servicios a que se refiere la fracción anterior, y

III. Verificar, en el ámbito de su competencia, que los Concesionarios y Prestadores de Servicios, observen las disposiciones de la ley. [...]

Además, véase el artículo 32 de la Ley impugnada para verificar las facultades específicas de dicha Comisión.

³¹ Artículo 32. Artículo 32. La Comisión tendrá las siguientes atribuciones: [...]

II. Determinar y fijar los precios para el cobro a cargo de los usuarios por la prestación de los servicios; [...]

XX. Otorgar concesiones para la prestación, total o parcial de los servicios, celebrar los convenios y contratos relacionados con el cumplimiento de sus atribuciones, así como verificar y supervisar que se cumplan los términos y condiciones de la concesión otorgada;

XXI. Autorizar, a través de los convenios o contratos, a grupos organizados de usuarios la prestación de los servicios dentro de las demarcaciones geográficas convenidas en los instrumentos jurídicos que se formulen para esos efectos; [...]

³² Véase el artículo 7 de la Ley de Agua Potable de Querétaro.

³³ Véase el artículo 11 y 12 de la Ley de Agua Potable.

³⁴ Artículo 6. XXXI. Prestador de los Servicios: Dependencia o entidad del Gobierno Estatal o Municipal que, en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables, esté facultado para prestar los servicios públicos de agua potable, potabilización, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales, incluyendo la recirculación y reutilización de dichas aguas, y que con motivo de lo anterior cuenta con las atribuciones para ejercer cualquier acto de autoridad;

³⁵ Artículo 6. X. Concesionario: Persona de derecho privado que derivado de una concesión, queda facultado por el Prestador de los Servicios para prestar en forma temporal, total o parcialmente, en los términos previstos y sujeto a lo establecido en esta Ley, en el Título de Concesión respectivo y en las disposiciones aplicables, los servicios públicos de agua potable, potabilización, drenaje,

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

62. Por lo tanto, los concesionarios deberán plantear ante la Comisión Estatal de aguas la solicitud de llevar a cabo una actividad del servicio público de agua potable.³⁶ Sin embargo, para que las concesiones se otorguen, primero deberán realizarse los estudios pertinentes en los que **se acredite la necesidad** de concederle la facultad de prestar el servicio a un particular y que las personas que se volverán titulares de este contrato administrativo **tengan la capacidad técnica y financiera para cumplir con su objeto** de este.³⁷
63. A su vez, la concesión de los servicios públicos estará sujeta a licitación pública, la invitación de cuando menos tres personas o la adjudicación directa de acuerdo con las modalidades de la Ley y su reglamento.³⁸ Este procedimiento está regulado en el artículo 132 de la Ley de Agua Potable y los elementos del título de concesión se enuncian numeral 133. Uno de los componentes que enuncia el último numeral es el título de concesión o asignación de aguas nacionales para realizar la prestación objeto de la concesión estatal o municipal.
64. La Ley establece que los concesionarios podrán cobrar una **contraprestación** por el servicio otorgado a los particulares, el cual cubrirá los costos de operación, construcción, administración, mantenimiento, sustitución, conservación y volúmenes de agua potable consumidos y residuales descargados conforme al medidor volumétrico instalado por el prestador del servicio. Dicho medidor tendrá la vida útil de cinco años y será reemplazado a cargo de los usuarios concluido este periodo.
65. La Comisión Estatal propondrá **zonas de aplicación de precios** de acuerdo con el nivel socioeconómico de cada lugar y deberá obedecer a los costos del servicio, el uso eficiente del agua y la medición del consumo volumétrico. La falta de pago del precio conllevará la limitación del servicio. Además, se

alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales, incluyendo la recirculación y reutilización de dichas aguas, en un municipio o zona geográfica determinada;

³⁶ Véase el artículo 132 de la Ley de Agua Potable de Querétaro.

³⁷ Artículo 127 párrafos penúltimo y último de la Ley de Agua Potable de Querétaro.

³⁸ Artículo 131 de la Ley de Agua Potable de Querétaro.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

cobrará el costo administrativo de reconexión y los materiales empleados para tal efecto cuando sea necesario reinstalar el servicio de agua potable para un usuario, **derecho que se reservará el prestador de servicios si el servicio se interrumpió por causas graves imputables al consumidor.**³⁹

66. Las tarifas del consumo serán publicadas en el periódico oficial del Estado, mismas que serán aprobadas por la Comisión y cobradas por el órgano estatal encargado de prestar el servicio, a menos que dicho servicio sea prestado por un concesionario privado, quien tendrá la facultad de realizar los cobros directos por sus servicios.⁴⁰
67. Las personas, ya sean poseedoras de un inmueble o propietarias tendrán la posibilidad de contratar el servicio, el cual lo prestará directamente el Estado o un Concesionario, previa la emisión de una *factibilidad* que acredite la posibilidad de proveer el servicio en la zona solicitada. Hasta aquí el recuento del funcionamiento del Sistema Estatal de Agua de Querétaro.

2. El servicio público de agua potable

68. Un servicio público es un régimen jurídico especial que tiene como objeto satisfacer de forma regular y continua una necesidad de interés general.⁴¹ El establecimiento de estos regímenes se encuentra reservado a las disposiciones constitucionales y a la Ley en los términos del penúltimo párrafo del artículo 28 de la Constitución Federal. En ese sentido, es el constituyente permanente y el legislador ordinario quienes tienen la facultad de afectar una actividad económica específica sometiéndola a una regulación especial de

³⁹ Artículo 165 de la ley de Agua Potable del Estado de Querétaro.

⁴⁰ Artículo 134. Los concesionarios tendrán los siguientes derechos:

I. Disponer de la concesión otorgada en los términos establecidos en la presente Ley, el propio título de concesión y las demás disposiciones aplicables;

II. Realizar el cobro a los Usuarios por el suministro de los servicios públicos principales y accesorios que establece la presente Ley y las aplicables, tales como, de agua potable, potabilización, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales, incluyendo la recirculación y reutilización de dichas aguas;

⁴¹ Véase en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta la tesis aislada de rubro "SERVICIO PÚBLICO, NOCIÓN DE." Cuarta Sala, Sexta Época, volumen LXIX, quinta parte, página 34 y número de registro digital 274319.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

derecho público después de identificar un objetivo de interés público.⁴² El servicio público de agua potable sigue esta misma lógica.

69. El artículo 27 de la Constitución enuncia la propiedad de la nación sobre las aguas del territorio mexicano y la manera mediante la cual se ejerce el dominio sobre los recursos hídricos federales se encuentra regulado por la Ley de Aguas Nacionales. Este ordenamiento establece que las aguas nacionales podrán asignarse o concesionarse a los Estados, Municipios y particulares mediante títulos de asignación o concesión otorgados por la Comisión Nacional de Agua (CONAGUA) para su uso y explotación, a lo cual será cobrada una tarifa de acuerdo con las reglas que establece la Ley Federal de Derechos.
70. Además de la normatividad que administra el uso del agua como recurso natural, también se regula como servicio público de acuerdo con el artículo 115, fracción III, inciso a) de la Carta Magna, el cual prevé que serán los municipios que tendrán a cargo la prestación del servicio público de “agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales”. A pesar de que la facultad de prestación del servicio corresponde a los municipios, esta Suprema Corte ha reconocido que los Estados pueden participar de forma conjunta en la actividad, para lo cual debe valorarse si se cuenta con la capacidad de cumplir con los fines y objetivos que persigue la norma constitucional atendiendo a los recursos económicos y materiales disponibles.⁴³
71. Al obedecer la misma lógica, que reconoce la necesidad de privilegiar la prestación eficiente del servicio para cumplir con los objetivos de interés público que persigue la actividad prestacional, es que se reconoce la posibilidad de concesionar los servicios públicos a particulares cuando estos **tengan la capacidad técnica para prestarlo de mejor forma que los**

⁴² José Roldán Xopa, “El servicio público” en *Derecho Administrativo*. Ciudad de México: Oxford University Press, 2016. 372-386.

⁴³ Véase el Recurso de Reclamación en la Controversia constitucional 51/96, resuelto el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y siete.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

órganos públicos. En ese sentido, la Constitución general no prohíbe la participación de los particulares en la cadena de provisión del recurso hídrico. Tal como lo establece el artículo 4 de la Constitución:

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.**

72. Bajo esa misma tesitura, el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal, al resolver el amparo en revisión 1781/94,⁴⁴ concluyó que, mediante un acto de poder público, las autoridades del Estado Mexicano facultan a un particular para establecer o explotar un servicio público bajo los lineamientos establecido por el legislador en un ordenamiento específico. Por tanto, la prestación del servicio no queda al libre arbitrio de los particulares, si no que su actuar está sujeto a las disposiciones emitidas por el legislador y los términos o condiciones bajo los cuales se emite la concesión.
73. De la misma manera, se resolvieron los amparos en revisión 1186/2002 y 159/2003 del cual derivó el criterio que enuncia la tesis P.XXXIV/2004 de rubro “CONCESIONES. SE RIGEN POR LAS LEYES VINCULADAS CON SU OBJETO.”⁴⁵ En consecuencia, el servicio público de agua puede

⁴⁴ Fallada el veintisiete de agosto de mil novecientos noventa y seis por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁴⁵ Véase en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta de texto “El artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su décimo párrafo, establece que el Estado podrá concesionar la prestación de servicios públicos, así como la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, y que las leyes fijarán las modalidades y condiciones que aseguren la eficacia en la prestación de dichos servicios y la utilización social de los bienes en uso o explotación. El Estado en su calidad de concesionante y los particulares como concesionarios, deberán sujetarse a las leyes que regulan el servicio público o los bienes concesionados, proporcionando el marco de los derechos, obligaciones, límites y alcances de las partes en una concesión; ello genera certidumbre para los gobernados respecto a las consecuencias de sus actos y acota las atribuciones de las autoridades correspondientes para impedir actuaciones arbitrarias, con lo que se respeta la garantía de seguridad jurídica consignada por los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal. No es óbice a lo anterior el hecho de que en el título de concesión se establezca que el concesionario quedará sujeto a todas las leyes y ordenamientos expedidos con posterioridad al otorgamiento de ésta, puesto que se entiende que sólo podrá estar sujeto a aquellas disposiciones u ordenamientos normativos que se vinculen con el objeto de la concesión explotada, atendiendo al régimen de concesión de servicios y bienes públicos previsto por el referido artículo 28 constitucional.” Novena Época, agosto de dos mil cuatro, tomo XX, página 10 y número de registro digital 108926.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

proveerse por particulares, siempre y cuando, medie un acto administrativo emitido por autoridad competente y se sigan tanto las bases constitucionales como legales que apliquen a la prestación del servicio en cuestión.

74. Aunado a lo anterior, dado que la prestación del servicio público de agua potable no solo regula una actividad económica prioritaria, si no que se trata de la realización directa de un derecho humano, el cual goza de garantías de protección específicas, existen reglas adicionales que reglamentan el actuar del Estado y los particulares.

3. Derecho humano al agua y obligaciones estatales en la materia

75. Como se mencionó en párrafos anteriores, además de reconocerse la propiedad de la nación sobre los recursos hídricos del territorio mexicano en el artículo 27 de la Constitución y la obligación de los municipios de prestar el servicio público de agua potable en el numeral 115, fracción III, inciso a); el artículo cuarto reconoce el derecho de todas las personas al agua. Este derecho ha sido desarrollado y reconocido tanto en sede convencional, como en la legislación local y precedentes de esta Suprema Corte de Justicia.
76. En sede convencional, el derecho al agua se desprende de la interpretación directa del artículo 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales. En la Observación General No.15 (2002) el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales reconoció el acceso al agua como una garantía indispensable para asegurar un nivel de vida adecuado, además de ser una condición fundamental para la supervivencia de las personas. Dicha observación reconoció la interdependencia entre el derecho al agua y otros derechos humanos, como son el acceso a la vida digna, salud, la vivienda y el ambiente sano.
77. Este instrumento internacional, el cual debe tomarse como una guía interpretativa de acuerdo con los precedentes de esta Sala,⁴⁶ define al

⁴⁶ Véase la tesis de jurisprudencia 1ª./ J. 36/2023 en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Undécima Época, marzo de dos mil veintitrés, tomo II, página 1983 y número de registro digital 2026076.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

derecho al agua como el “derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.”

El artículo cuarto de la Constitución 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”.

78. Además de reconocer el agua como un derecho autónomo, es importante precisar que el agua es un recurso natural protegido por todo el marco normativo que regula el derecho al medio ambiente sano. Por ello, los principios de prevención, precaución, acceso a la información y acceso a la justicia desarrollados en la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, así como las obligaciones específicas que engloba el Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe (Acuerdo de Escazú).
79. En la Constitución general, la protección del medio ambiente sano y los recursos hídricos se encuentra en los párrafos cuarto y quinto del artículo 4°. ⁴⁷ A su vez, el párrafo tercero del artículo 27 señala obligación de las autoridades de conservar los recursos naturales susceptibles de apropiación y dictar las medidas necesarias para ordenar los asentamientos urbanos y establecer las condiciones adecuadas para el uso de las reservas de agua. Principio que se une a las obligaciones previstas en el artículo 25 del mismo texto constitucional, que establecen el deber del Estado de regir el desarrollo nacional de forma integral y sustentable.
80. En la legislación ordinaria, el agua y la protección de los recursos naturales se encuentran regulados tanto en la Ley de Aguas Nacionales como en la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. La primera ya fue analizada

⁴⁷ 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.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

en el apartado anterior y la segunda regula las obligaciones de las autoridades estatales respecto el **aprovechamiento sustentable del agua y la prevención de su contaminación**. Estas obligaciones y su interpretación han sido analizadas en sede jurisdiccional. Pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado tanto el derecho al medio ambiente sano como el derecho al agua en distintos asuntos.

81. Al resolver la controversia constitucional 212/2018, la Primera Sala interpretó el principio de transversalidad en materia ambiental, conforme al cual los artículos cuarto, 25 y 27 constitucionales establecen la obligación de, en el estudio de una controversia que involucre el ejercicio de competencias en materia de protección al ambiente, uso de suelo, ordenamiento territorial, desarrollo urbano o cualquier otra que incida en la protección ambiental, debe analizarse con un enfoque de desarrollo sustentable conforme al principio de transversalidad. De acuerdo con este último principio, los principios jurídicos derivados de la materia ambiental deben aplicarse al análisis de las controversias en cualquier materia que incida la protección del ambiente.
82. En la resolución del amparo en revisión 307/2016, se especificó que el derecho al medio ambiente sano tiene como objetivo “evitar el daño ecológico como consecuencia mediata o inmediata de la intervención del hombre en la administración de los recursos naturales” reconociendo que el daño ambiental afecta “interés difusos y colectivos cuya reparación pertenece a la sociedad en general”.⁴⁸
83. En dicha resolución también se resaltó que en la materia ambiental rige el principio *in dubio pro natura*, el cual mandata que, si en un proceso existe una colisión entre el cuidado al ambiente y otros intereses, y los daños o los riesgos no pueden dilucidarse por falta de información, deberán tomarse las medidas necesarias en favor del ambiente. Este es un mandato interpretativo general que aplica en la interpretación de la justicia ambiental.

⁴⁸ Párrafo 86 de la sentencia que resuelve el amparo en revisión 306/2017. Emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el catorce de en noviembre de dos mil dieciocho.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

84. Al igual que el principio anterior, en materia de protección al derecho al agua existe el principio *in dubio pro aqua*. Mismo que establece la obligación de actuar en cualquier controversia del modo más favorable a la protección y preservación de los recursos hídrico o ecosistemas conexos en los casos en donde haya incertidumbre científica respecto el riesgo ambiental.⁴⁹
85. Específicamente, respecto las obligaciones de las autoridades en la prestación del servicio público de agua potable, en el amparo en revisión 543/2022,⁵⁰ la Primera Sala estableció que este derecho **conlleva la libertad de mantener el acceso a un suministro necesario para ejercerlo y no sufrir cortes arbitrarios a este**. También incluye el derecho de **acceso a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población oportunidades iguales para disfrutarla**.
86. En dicho precedente obligatorio, se especificó que el agua debe tratarse como un bien social y cultural, **nunca como un bien económico**. El abastecimiento debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos; debe ser accesible física y económicamente, lo cual implica que no debe discriminarse y la instalación de este servicio no puede negársele a nadie. Especialmente a zonas rurales y zonas desfavorecidas.
87. También se especificó que, dentro de las obligaciones del Estado mexicano, se encuentran las de adoptar medidas para garantizar la preservación, suministro y saneamiento de agua potable salubre y eficiente. Mandato que también implica el deber de no dañar el medio ambiente, de tal manera que las generaciones presentes y futuras puedan gozar tanto de un ambiente sano como de volúmenes suficientes de agua.

⁴⁹ Véase la sentencia que resolvió la controversia constitucional 212/2018, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el veintinueve de septiembre de dos mil veintiuno.

⁵⁰ Resuelto el primero de marzo de dos mil veintitrés por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de la Señora y Señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Juan Luis González Alcántara Carrancá (Ponente), Ana Margarita Ríos Farjat, quien se reserva su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, quien está con el sentido, pero se aparta de consideraciones y además se reservó su derecho a formular voto concurrente, y Presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien está con el sentido, pero se aparta de algunos efectos y consideraciones y se reservó su derecho a formular voto concurrente.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

88. Al respecto, en la resolución del amparo directo en revisión 5099/2017, la Segunda Sala analizó la constitucionalidad de la Ley de Aguas del Distrito Federal, la cual preveía que, ante la falta de pago del servicio, este debía suspenderse. Sin embargo, dicha suspensión debe prever el abasto mínimo de 50 litros de agua por persona, por día. La Segunda Sala consideró que esta disposición era constitucional, pues cumplía con garantizar el criterio de accesibilidad física del agua y los volúmenes estaban basados en la recomendación emitida por la Organización Mundial de la Salud, respecto el volumen recomendable de 50 a 100 litros diarios por persona.
89. En ese sentido, se reconoció que el derecho al agua de las personas implica que debe garantizarse un volumen mínimo de agua para satisfacción de sus necesidades básicas. Por esto, dichos volúmenes deben ser dotados incluso ante la falta de pago del servicio público.
90. Finalmente, para concluir este apartado, se destacan los deberes públicos respecto al monitoreo de los terceros que presten el servicio en sustitución del Estado, en el amparo en revisión 543/2022 se enlistaron las siguientes medidas que deben tomar las autoridades reguladoras del sector:
- 1) Impedir que *terceros* menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua, es decir, por particulares, grupos, empresas u otras entidades, así como quienes obren en su nombre;
 - 2) Adoptar las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir que *terceros* denieguen el acceso al agua en condiciones de igualdad;
 - 3) Adoptar medidas legislativas o de otra índole para impedir que *terceros* contaminen el agua;
 - 4) Adoptar medidas legislativas o de otra índole para impedir que *terceros* exploten de forma inequitativa los recursos de agua, con inclusión de las fuentes naturales, los pozos y otros sistemas de distribución de agua;
 - 5) Cuando los servicios de suministro de agua (como las redes de canalización, las cisternas y los accesos a ríos o pozos) sean

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

explotados o estén controlados por *terceros*, el Estado debe impedirles que menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables;

- 6) Para dar cumplimiento a la obligación previa, el Estado debe establecer un sistema normativo eficaz que prevea la supervisión independiente de esos *terceros*, una auténtica participación pública en esas cuestiones, y la imposición de multas por incumplimiento;

91. Tanto los principios de precaución, *in dubio pro natura*, *in dubio pro agua*, el principio de desarrollo sustentable y conservación de los recursos hídricos, así como las obligaciones específicas que incluyen el núcleo de protección del derecho al agua y medio ambiente sano son parte esencial del parámetro de control de constitucionalidad de la Ley de Agua Potable del Estado de Querétaro. Por ello, se procederá al análisis específico de los conceptos de violación planteados en la demanda de amparo.

4. Estudio específico de los conceptos de violación

92. Para facilitar el estudio, se abordarán los conceptos de violación planteados en la demanda de amparo de acuerdo con su unidad temática y se presenta la siguiente tabla para facilitar la lectura del estudio de fondo:

Concepto de violación	Apartado
i) Se reconoce que el servicio de agua tiene una finalidad comercial (artículo 6 y 79)	Tema 3. A. Naturaleza comercial de la Ley de Agua Potable: porteo, precios y concesionarios.
ii) b) Se estipulan subsidios a los prestadores de servicio a cargo de los usuarios. (artículo 67)	Tema 2. A. Naturaleza comercial de la Ley de Agua Potable: porteo, precios y concesionarios.
iii) No se establecen mecanismos de justiciabilidad. (capítulo VII)	Tema 2. Ausencia de mecanismos de protección del derecho al agua.
iv) Afectaciones al desarrollo urbano y medio ambiente.	Tema 3. B. Diseño y planeación del sistema de suministro de agua potable.
v) Arbitrariedad en el establecimiento de precios. (155, 157, 160 y conexos)	Tema 3. A. Naturaleza comercial de la Ley de Agua Potable: porteo, precios y concesionarios.
vi) Ambigüedad en la forma en que se presta el servicio de agua. (artículo 6)	Tema 3. A. Naturaleza comercial de la Ley de Agua Potable: porteo, precios y concesionarios.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

vii) Se establece un orden de prelación en el consumo que beneficia el uso comercial e industrial. (artículo 51)	Tema 3. A. Naturaleza comercial de la Ley de Agua Potable: porteo, precios y concesionarios.
viii) Se condiciona la instalación y conexión a la existencia de inmuebles construidos. (artículo 57)	Tema 3. B. Diseño y planeación del sistema de suministro de agua potable.
ix) No se establece algún mecanismo que permita saber con certeza la cantidad de agua que se suministrará al momento del consumo. (artículo 59)	Tema 2. Ausencia de mecanismos de protección del derecho al agua.
x) Se limita la contratación del servicio de agua sólo a los propietarios de los inmuebles. (artículo 68).	Tema 3. B. Diseño y planeación del sistema de suministro de agua potable.
xi) La ley de agua potable restringe el recurso vital hasta en tanto exista un dictamen favorable. (artículo 78)	Tema 3. B. Diseño y planeación del sistema de suministro de agua potable.
xii) Se limita el servicio de agua cuando no se realice el pago, sin prever un abasto mínimo. (artículo 74)	Tema 3.B. Diseño y planeación del sistema de suministro de agua potable.
xiii) No se establecen criterios de suministro ante crisis o estrés hídrico. (artículo 117)	Tema 2. Omisión legislativa relativa.
xiv) Se prohíbe el abastecimiento mediante fuentes alternas. (artículos 73, 82)	Tema 3. B. Diseño y planeación del sistema de suministro de agua potable.
xv) La ley no prevé mecanismos de participación directa informada en las decisiones y políticas hídricas. (artículo 37)	Tema 2. Omisión legislativa relativa.
xvi) No se establecen criterios de selección del área donde el concesionario prestará el servicio de agua. (artículo 133)	Tema 3. B. Diseño y planeación del sistema de suministro de agua potable.
xvii) La ley es omisa en prever medidas tendientes al máximo uso de los recursos disponibles para el cumplimiento progresivos de los derechos al agua y al saneamiento. (artículo 141)	Tema 2. Omisión legislativa relativa.
xviii) Invasión de competencia federal. (artículo 133)	Tema 1. Análisis competencial de los conceptos de violación.
xix) No se establecen mecanismos adecuados para asegurar el saneamiento del agua. (artículo 6, fracción XXXIX)	Tema 2. Omisión legislativa relativa.

Tema 1. Análisis de competencial de los conceptos de violación

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

93. En el **concepto de violación xviii)** los recurrentes señalaron que el artículo 133 de la Ley impugnada contravenía el régimen previsto por el precepto 20 de la Ley de Aguas Nacionales, así como lo que establecen los artículos 115 y 27 de la Constitución general. Pues el numeral 133 prevé la facultad del Estado de Querétaro y sus municipios para otorgar asignaciones de volúmenes de agua a particulares a pesar de que esta es una herramienta administrativa reservada a la Federación. En concreto, la porción normativa impugnada es la siguiente:

Artículo 133. El título de concesión deberá contener por lo menos:
VIII. El o los Títulos de Concesión o Asignación de explotación, uso y aprovechamiento de aguas nacionales, necesarios para realizar la prestación objeto de la concesión;

94. De la lectura integral del argumento de los recurrentes, se desprende que se inconforman de la posibilidad de que, en el título de concesión otorgado por el Estado, se incluyan los títulos de concesión o asignación de aprovechamiento de aguas nacionales que no correspondan a un uso público domesticó o urbano. Toda vez que es el Ejecutivo Federal, mediante la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) o los Organismos Regionales de Cuencas Hidrológicas, la autoridad competente para otorgar las asignaciones de aguas nacionales para realizar este servicio público.⁵¹

95. Ahora bien, el párrafo sexto del artículo cuarto constitucional establece la concurrencia entre la Federación, los Estados y Municipios para garantizar el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos. A su vez, el artículo 27, párrafo quinto constitucional enuncia la propiedad de la nación sobre las aguas del territorio del país. Mientras que el numeral 115 de este

⁵¹ ARTICULO 20.- [...] Corresponde a los Organismos de Cuenca expedir los títulos de concesión, asignación y permisos de descarga a los que se refiere la presente Ley y sus reglamentos, salvo en aquellos casos previstos en la Fracción IX del Artículo 9 de la presente Ley, que queden reservados para la actuación directa de "la Comisión".

La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por parte de personas físicas o morales se realizará mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal a través de "la Comisión" por medio de los Organismos de Cuenca, o por ésta cuando así le competa, de acuerdo con las reglas y condiciones que establece esta Ley, sus reglamentos, el título y las prórrogas que al efecto se emitan.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

texto prevé la facultad del municipio de hacerse cargo del servicio público de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

96. Para hacer operativos dichos preceptos constitucionales, la Ley de Aguas Nacionales desarrolla el régimen de concurrencias derivado de la Constitución. Para efectos del estudio, es importante traer a colación el artículo 20 de dicha Ley:

ARTICULO 20.- De conformidad con el carácter público del recurso hídrico, la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales se realizará mediante concesión o asignación otorgada por el Ejecutivo Federal a través de "la Comisión" por medio de los Organismos de Cuenca, o directamente por ésta cuando así le competa, de acuerdo con las reglas y condiciones que dispone la presente Ley y sus reglamentos. Las concesiones y asignaciones se otorgarán después de considerar a las partes involucradas, y el costo económico y ambiental de las obras proyectadas.

Corresponde a los Organismos de Cuenca expedir los títulos de concesión, asignación y permisos de descarga a los que se refiere la presente Ley y sus reglamentos, salvo en aquellos casos previstos en la Fracción IX del Artículo 9 de la presente Ley, que queden reservados para la actuación directa de "la Comisión".

La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por parte de personas físicas o morales se realizará mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal a través de "la Comisión" por medio de los Organismos de Cuenca, o por ésta cuando así le competa, de acuerdo con las reglas y condiciones que establece esta Ley, sus reglamentos, el título y las prórrogas que al efecto se emitan.

La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal, o el Distrito Federal y sus organismos descentralizados se realizará mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal a través de "la Comisión" por medio de los Organismos de Cuenca, o por ésta cuando así le competa, de acuerdo con las reglas y condiciones que establece esta Ley y sus reglamentos. Cuando se trate de la prestación de los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico, incluidos los procesos que estos servicios conllevan, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, se realizará mediante asignación otorgada por el Ejecutivo Federal a través de "la Comisión" por medio de los Organismos de Cuenca, o por ésta cuando así le competa, **a los municipios, a los estados o al Distrito Federal,** en correspondencia con la Fracción VIII del Artículo 3 de la presente Ley. Los derechos amparados en las asignaciones no podrán ser objeto de transmisión.

La asignación de agua a que se refiere el párrafo anterior se regirá por las mismas disposiciones que se aplican a las concesiones, salvo en la transmisión de derechos, y el asignatario se considerará concesionario para efectos de la presente Ley.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

Las concesiones y asignaciones crearán derechos y obligaciones a favor de los beneficiarios en los términos de la presente Ley.

El Gobierno Federal podrá coordinarse con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal, a través de convenios de colaboración administrativa y fiscal para la ejecución por parte de estos últimos, de determinados actos administrativos y fiscales relacionados con el presente Título, en los términos de lo que establece esta Ley, la Ley de Planeación, la Ley de Coordinación Fiscal y otras disposiciones aplicables, para contribuir a la descentralización de la administración del agua.

Cuando las disposiciones a partir del presente Título se refieran a la actuación de "la Comisión", en los casos que a ésta le corresponda conforme a lo dispuesto en la Fracción IX del Artículo 9 de la presente Ley, o del Organismo de Cuenca que corresponda, se entenderá que cada instancia actuará en su ámbito de competencia y conforme a sus facultades específicas, sin implicar concurrencia. En lo sucesivo, esta Ley se referirá a "la Autoridad del Agua", cuando el Organismo de Cuenca que corresponda actúe en su ámbito de competencia, o bien, "la Comisión" actúe en los casos dispuestos en la Fracción y Artículo antes referidos.

97. De la lectura del precepto anterior, se desprende que, respecto los volúmenes de aprovechamiento de las aguas de la nación, es necesario que el Ejecutivo Federal emita un acto administrativo en donde asigne o concesione la explotación de una cantidad específica del recurso natural. Sin embargo, esto es solo para su uso y explotación, no así para la distribución y saneamiento del agua como una actividad prestacional a cargo del Estado. Toda vez que es necesario diferenciar entre la explotación del agua como un recurso destinado para un uso específico de acuerdo con el catálogo de la Ley; y, la prestación del servicio público de agua potable, alcantarillado, saneamiento y tratamiento del agua.
98. Sobre este punto, al interpretar el funcionamiento del servicio público de agua potable, en la resolución de la controversia constitucional 97/2017 entre el Senado de la República y el Gobierno de la Ciudad de México, el Tribunal Pleno concluyó que la Constitución federal prevé de forma expresa la intervención de los tres órdenes de gobierno en el régimen regulatorio del agua. El Congreso de la Unión solo cuenta con facultades exclusivas para regular el uso y aprovechamiento de las aguas en el ámbito de la federación. En específico, se destacó que la regulación del sistema de agua potable, saneamiento, drenaje, alcantarillado y disposición de aguas es una facultad

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

otorgada expresamente a los regímenes municipales. A pesar de que la Ciudad de México no cuenta con municipios, es obligación del Congreso local emitir los estándares y modalidades en las que se prestará el servicio en términos del artículo cuarto y 115, fracción III.

99. Para ilustrar de mejor manera este punto, al resolver el amparo en revisión 599/2000,⁵² la Segunda Sala distinguió entre la tarifa que se cobra por el uso y aprovechamiento de aguas nacionales, la cual se encuentra regulada por la Ley Federal de Derechos y es competencia exclusiva del Congreso de la Unión. Frente a los derechos cobrados por la prestación del servicio público de agua potable en términos del artículo 115 constitucional.⁵³
100. Finalmente, al resolver el recurso de reclamación en la controversia constitucional 51/96,⁵⁴ dicha Sala interpretó la disposición constitucional anterior y concluyó que los Estados y Municipios podían cooperar en la prestación del servicio cuando este no éste último no se encuentre en la posibilidad de prestarlo de forma individual. Este criterio se plasmó en la tesis aislada 2a. XVI/98.⁵⁵
101. En ese sentido, el artículo impugnado por los recurrentes únicamente señala que, para poder constituirse un título de concesión del servicio público de agua potable, es necesario que los particulares exhiban el título de concesión expedido por la autoridad competente —el Ejecutivo Federal mediante CONAGUA o los Organismo Regionales de Cuencas Hidrológicas—. Por tanto, esta Sala advierte que el artículo 133 no invade la esfera competencial de la federación en materia de regulación de aguas nacionales.
102. Pues la anterior redacción implica que el Congreso local reconoció que es a la autoridad federal a quién le compete otorgar las concesiones sobre los

⁵² Resuelto el cuatro de agosto del dos mil.

⁵³ Véase la tesis aislada 2a. CXXVIII/2000 en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, octubre de dos mil, tomo XII, página 349 y número de registro digital 190945.

⁵⁴ Resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cinco de septiembre de mil novecientos noventa y siete.

⁵⁵ Véase en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, febrero de mil novecientos noventa y ocho, página 383 y número de registro digital 196887.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

volúmenes específicos de aprovechamiento de las aguas nacionales. De ahí que deba declararse **infundado** el concepto de violación de los quejosos.

103. Dado que se agotó el argumento competencial —contenido en el concepto de violación xviii—, esta Sala procede a estudiar el sistema normativo de la Ley de Agua Potable de acuerdo con la unidad temática de los argumentos vertidos en la demanda de amparo.

Tema 2. Omisión legislativa relativa

104. La parte quejosa destacó en su demanda de amparo que el Congreso del Estado había omitido incorporar al cuerpo normativo de la Ley de Agua Potable tanto mecanismos de participación ciudadana, como de justiciabilidad. Alegaron que los legisladores tampoco habían previsto criterios que regularan el saneamiento del agua ni cómo deberían actuar las autoridades antes crisis hídricas. Esta Sala considera que dicho argumento es parcialmente fundado y suficiente para conceder el amparo solicitado.

105. Si bien, los quejosos no emplearon el término “omisión legislativa relativa”, se desprende de la lectura integral de los conceptos de violación que alegaron distintas ausencias en la Ley de Agua Potable y esto ese traducía en una deficiente regulación del sector y, por tanto, en una transgresión al derecho al agua y medio ambiente sano.

106. Sobre la procedencia de omisiones legislativas relativas, al resolver la controversia constitucional 14/2005,⁵⁶ el Tribunal Pleno las definió como aquellas que surgen cuando los congresos han ejercido su competencia legislativa, “*pero de manera parcial o simplemente no realizándola de manera completa e integral, impidiendo así el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.*” A diferencia de las lagunas normativas, que pueden ser colmadas como consecuencia de la labor interpretativa de los tribunales, una omisión legislativa no puede ser subsanada por una

⁵⁶ Resuelta el tres de octubre de dos mil cinco.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

interpretación judicial, ya que esto implicaría contravenir un mandato expreso de legislar, invadiendo así la esfera competencial del Poder Legislativo.⁵⁷

107. Las omisiones legislativas relativas se diferencian de las omisiones legislativas absolutas porque las segundas se actualizan cuando el órgano legislativo no haya emitido una norma, ya sea por incumplimiento de un mandato expreso o por decisión de no regular una materia específica. Además, las omisiones legislativas no solo se dividen en absolutas y relativas, sino que también es necesario identificar si los legisladores tenían o no la obligación expresa de emitir una norma determinada. Por tanto, se deberá determinar si la omisión sucede porque los congresos no ejercen una facultad de ejercicio obligatorio a causa de un mandato constitucional que les ordena emitir una norma; o no existe dicha obligación expresa y está dentro del ejercicio potestativo de las facultades legislativas.

108. Tanto el Tribunal Pleno, como la Primera Sala al resolver el amparo en revisión 1359/2015,⁵⁸ determinaron que el reclamo por omisiones legislativas solo puede considerarse procedente si los Congresos están en incumplimiento de una obligación expresa delimitada por un mandato constitucional. No así, si no existe dicha obligación, porque ello implicaría una intromisión injustificada a la esfera competencial de un poder público.

109. En un momento posterior, la Primera Sala determinó que también es posible que se configuren omisiones legislativas por el incumplimiento de una obligación en sede convencional. Al estudiar el amparo en revisión 439/2023,⁵⁹ del cual derivó la tesis de jurisprudencia 1a./J. 174/2023, se decidió que las omisiones legislativas de carácter convencional se configuran cuando las autoridades legislativas del Estado mexicano incumplen con sus deberes de promoción, protección defensa y garantía de los derechos humanos que han sido reconocidos en sede convencional.⁶⁰

⁵⁷ Véase la resolución del amparo en revisión 1359/2015 emitido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el quince de noviembre de dos mil diecisiete.

⁵⁸ Resuelto el quince de noviembre de dos mil diecisiete.

⁵⁹ Resuelto el seis de septiembre de dos mil veintitrés.

⁶⁰ Véase en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Undécima Época, noviembre de dos mil veintitrés, tomo II, página 1930 y número de registro digital 2027550.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

110. También, en concreto sobre las omisiones legislativas de carácter relativo, al resolver el amparo en revisión 308/2020⁶¹ la Primera Sala estudió si en la emisión de la Ley General de Comunicación Social el Congreso de la Unión había incurrido en una omisión legislativa relativa de ejercicio obligatorio. La Sala determinó que, en efecto, el Congreso de la unión había omitido emitir los lineamientos que regularan la comunicación social en términos del artículo 134 de la constitución y el derecho a la libertad de expresión de las personas. Ello porque, indebidamente, había dejado en manos de las autoridades administrativas delimitar los parámetros normativos necesarios para el cumplimiento de los principios constitucionales que regulaban la materia.⁶²
111. En ese sentido, conviene traer a colación que la parte quejosa argumentó que las distintas omisiones hechas por el legislador transgredían su derecho humano al agua y las disposiciones previstas en el Acuerdo de Escazú sobre el cuidado al medio ambiente. Por tanto, para justificar la procedencia de este reclamo es necesario identificar si existe un mandato constitucional o convencional expreso que incumplió el legislador de Querétaro. Sin embargo, es necesario dividir el planteamiento hecho en la demanda de amparo, dado que los conceptos de violación atacaron la Ley impugnada por ser deficiente en distintos apartados.
112. En primer lugar, la parte quejosa reclamó la omisión de prever mecanismos de participación ciudadana directa en la toma de decisiones sobre las políticas hídricas, esto en el **concepto de violación identificado con el inciso xv).**⁶³
113. Dicho argumento es **fundado**. Como se mencionó en el apartado tercero de este Estudio de Fondo, los principios de participación ciudadana, acceso a la

⁶¹ Resuelto el ocho de septiembre de dos mil veintiuno.

⁶² Véase la jurisprudencia 1a./J. 98/2023 de rubro "**COMUNICACIÓN SOCIAL. LA LEY GENERAL DE LA MATERIA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL ONCE DE MAYO DE DOS MIL DIECIOCHO, ENTRAÑA UNA OMISIÓN LEGISLATIVA DE CARÁCTER RELATIVO QUE VULNERA LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN.**" en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Undécima Época, julio de dos mil veintitrés, tomo I, página 929 y número de registro digital 2026835.

⁶³ Visible en foja 59.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

justicia y acceso a la información en materia ambiental son aplicables para analizar el acto reclamado en esta controversia. En ese sentido, asiste razón a los quejosos respecto a que la exigencia de participación ciudadana en asuntos ambientales no se satisface al prever una persona proveniente de la sociedad civil en la integración de la Comisión Estatal de Aguas.

114. Ello porque esta mención formal de la representación **ciudadana no cumple con la exigencia convencional que contempla el artículo séptimo del Acuerdo de Escazú**, el cual establece que los Estados Parte tienen la obligación de implementar mecanismos de participación abierta e inclusiva en los procesos de toma de decisiones ambientales. En la resolución del amparo en revisión 544/2022 la Primera Sala concluyó que las obligaciones mínimas para garantizar el derecho a la participación ciudadana en materia ambiental se traduce en: 1) realizar una consulta desde las etapas iniciales del proceso en la que se permita el acceso a la información de forma oportuna, clara y comprensible; 2) asegurar la posibilidad real del público de participar en la toma de decisiones; 3) garantizar la participación de los diferentes intereses presentes en el territorio, a través de los medios adecuados; 4) promover el aprendizaje entre las partes involucradas y valorar el conocimiento local; y, 5) llevar a cabo acciones específicas que permitan la participación de las personas o grupos en situación de vulnerabilidad o tradicionalmente subrepresentados en la toma de decisiones.⁶⁴

115. En ese sentido, esta Sala advierte que el Congreso queretano incurrió en una omisión legislativa relativa convencional porque omitió implementar mecanismos reales de participación ciudadana en la planeación del Sistema Hídrico Estatal, lo cual es contrario al contenido del artículo séptimo del convenio internacional citado antes y del principio de participación ciudadana en asuntos ambientales.

⁶⁴ Véase la jurisprudencia 1a./J. 3/2024 en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Undécima Época, enero de dos mil veinticuatro, tomo II, página 1670 y número de registro digital 2028013

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

116. En segundo lugar, en el **concepto de violación identificado con el inciso xiii)**⁶⁵ la parte quejosa controvertió la redacción del artículo 117⁶⁶ de la Ley impugnada por considerar que el Congreso transgredía su derecho al agua, ya que delegaba a la Comisión Estatal la delimitación de los criterios de suministro en casos de estrés hídrico. Este argumento es **fundado**, pues. Como establecen los quejosos no se establecen las modalidades de aprovechamiento del recurso desde la Ley, lo cual es una violación al artículo cuarto de la Constitución que establece que “la ley definirá las bases apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos”.
117. Ello, tomando en cuenta que la regulación del uso sustentable y equitativo del agua es de especial importancia en el caso de una crisis de estrés hídrico. Pues la escasez del agua implicará que se limiten los volúmenes disponibles para el cumplimiento de las obligaciones previstas en la Constitución, lo cual justifica la exigencia de que estos criterios sean establecidos por el legislador.
118. Por tanto, en el mismo sentido que lo resuelto en el amparo en revisión 308/2020, esta Sala considera que el Congreso local ha incurrido en una omisión legislativa relativa que contraviene el derecho al agua de la parte quejosa. Ello, por incumplir con la obligación que establece el numeral cuarto de la Constitución.
119. En tercer lugar, de acuerdo con el último argumento esgrimido en la demanda de amparo —**inciso xix)**—, la parte quejosa controvertió la falta de mecanismos adecuados para asegurar el saneamiento del agua. Los recurrentes consideraron que la definición prevista en la fracción XXXIX del artículo sexto de la Ley impugnada reconocía la renuncia de las autoridades estatales a las tareas de saneamiento de agua para dar paso a que

⁶⁵ Visible en foja 53.

⁶⁶ Artículo 117. En épocas de escasez de agua, determinada o previsible, la Comisión, podrá determinar condiciones de limitación de la prestación de los servicios a que se refiere esta Ley en las zonas y durante el lapso que sea necesario, avisando a los usuarios a través de los medios de comunicación disponibles o en su caso suspender la contratación de servicios.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

particulares asuman las actividades relacionadas con la prestación del servicio y garantía del derecho humano.

120. La quejosa y los quejosos argumentaron que la debida regulación del saneamiento y tratamiento de aguas residuales condiciona directamente los volúmenes disponibles de agua potable en el Estado. Pues el indebido tratamiento de estas aguas puede generar riesgos a la salud de las personas por ingesta de contaminantes en el agua mal tratada o causar afectaciones a las personas que se abastezcan de fuentes contaminadas por una mala administración de las descargas. Por ello, alegaron que el Estado debe ser específico en las obligaciones que regulan este sector del servicio público y debe ser exhaustivo en sus actividades de monitoreo y vigilancia.
121. Esta Primera Sala considera que este planteamiento es **parcialmente fundado**. Como se argumentó en apartados anteriores, la Constitución no prohíbe la participación de agentes privados en la prestación del servicio público de agua potable, siempre y cuando medie un acto administrativo que circunscriba el actuar del particular a los términos del título de concesión y las leyes que regulan el objeto del contrato.
122. Por lo anterior, que el artículo sexto defina que el tratamiento y/o Saneamiento es la “acción y servicio de remover y disminuir las concentraciones de uno o varios contaminantes específicos del agua residual, que realiza el Prestador de los Servicios; con el fin de adaptarlas para que puedan ser incorporadas a un sistema de tratamiento o alcantarillado” no resulta contrario al derecho al agua. Sin embargo, asiste razón a la parte quejosa en lo que respecta a la falta de previsión de mecanismos que regulen las modalidades en las que se llevará a cabo el saneamiento y el tratamiento del agua residual, por lo que se actualiza una omisión legislativa relativa.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

123. En la resolución del amparo en revisión 239/2016,⁶⁷ la Segunda Sala de esta Suprema Corte reconoció que la **cláusula de reserva de ley enunciada** en el artículo cuarto de la Constitución **establece una obligación al legislador ordinario para desarrollar el contenido de este derecho mediante el establecimiento de reglas que permitan al Estado cumplir con su tarea de preservar el agua en aras de garantizar el acceso, disposición y saneamiento del agua**. Si bien, también dicha Sala reconoció que las medidas y tecnologías que se adopten para el saneamiento deben ser apropiadas para cada contexto y acorde a las obligaciones jurídicas que impongan las leyes, lo cierto es que este reconocimiento no implica que los Estados tengan la posibilidad de abstenerse de tratar las aguas residuales y proteger a las personas.⁶⁸
124. Por el contrario, es necesario que los Estados garanticen de forma progresiva y hasta el máximo de los recursos disponibles el acceso a servicios de saneamiento seguros, asequibles y aceptables para todos. Cuestión que trae como consecuencia la obligación estatal de 1) proteger la prestación de servicios de agua; 2) proteger la infraestructura necesaria para prevenir y combatir la contaminación de los recursos hídricos; y 3) proteger el agua contra conductas indebidas de actores no estatales.
125. Como se desarrolló en párrafos anteriores, la Suprema Corte ha interpretado que el derecho al agua implica la obligación estatal de garantizar el acceso a volúmenes **suficientes, salubre y asequibles** de este recurso. En donde el abastecimiento de este recurso debe ser continuo y suficiente para garantizar el uso personal y doméstico del agua.⁶⁹
126. En consecuencia, esta Primera Sala hace patente y reconoce la relación indisoluble entre el tratamiento y saneamiento del agua y el estado ecológico de las cuencas hidrológicas. Por tanto, es imperativo que las leyes locales

⁶⁷ Emitida el treinta de agosto de dos mil diecisiete por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁶⁸ Véase la sentencia que resolvió el amparo en revisión 641/2017, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el dieciocho de octubre de dos mil diecisiete.

⁶⁹ Véase la sentencia que resolvió el amparo en revisión 269/2013 emitido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cuatro de diciembre de dos mil trece.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

prevean mecanismos para garantizar la calidad del agua mediante un sistema de saneamiento que regule los estándares mínimos aceptables para el abastecimiento de agua salubre y suficiente que tome en cuenta tanto los parámetros de protección del agua como recurso natural, como los mandatos de conservación del medio ambiente y las obligaciones de protección a la salud de las personas.

127. De ahí que esta Sala concluya que el Congreso local omitió cumplir con su obligación constitucional de desarrollar las medidas necesarias para regular tanto la prestación sustentable y adecuada del servicio público de saneamiento, como de garantizar el derecho al agua de las personas.
128. Finalmente, los **conceptos de violación identificados con el inciso iii)⁷⁰ y ix) son infundado**. En el primero, la parte quejosa argumentó que la norma impugnada no prevé mecanismos de justiciabilidad para que las personas puedan hacer efectivo su derecho al agua en caso de que sea necesario. Específicamente, alegaron que la Ley de Agua potable no contempla un medio o recurso que le permita a las personas usuarias controlar el actuar de los concesionarios.
129. Este argumento es infundado porque el numeral 215 de la Ley impugnada señala que el Recurso de Revisión será procedente en términos de la Ley de Procedimientos Administrativos del Estado de Querétaro. Además de que el Capítulo VIII, de la Ley Impugnada regula el procedimiento conciliatorio al cual podrán acudir los usuarios del servicio, Por tanto, no es cierto que la Ley impugnada no prevea mecanismos de justiciabilidad en su contenido.
130. Respecto **apartado ix) de la demanda de amparo**,⁷¹ la parte quejosa reclamó la constitucionalidad del artículo 59 de la Ley impugnada. Su argumento partió de que este precepto regula la instalación de tomas en predios y condominios, pero considera que no hay manera de saber si se proveerá la cantidad necesaria para el abasto mínimo de agua. Sin embargo,

⁷⁰ Visible en foja 34.

⁷¹ Visible en foja 47 a 49.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

dicho argumento es **infundado**. Pues la propia porción impugnada señala que todas las unidades privativas de los condominios y los precios autónomos deberán tener una toma individualizada que mida el consumo de volúmenes de agua, así como una toma colectiva en el condominio para medir el uso del recurso en áreas comunes. Esta metodología demuestra que si se regula con precisión cómo es que se verificará la cantidad abastecida a las personas.

131. Para concluir y resumir lo resuelto en este apartado, esta Sala considera que hay elementos suficientes para considerar que sea actualizan diversas omisiones legislativas de carácter relativo, por tanto, los argumentos realizados en los incisos xv), xii), xiii) se encuentran fundados, mientras que lo expresado en el inciso xix) es parcialmente fundado, en lo que respecta a la falta de previsión de mecanismos que regulen las modalidades en las que se llevará a cabo el saneamiento y el tratamiento del agua residual. Sin embargo, los conceptos de violación marcados en el inciso iii) y ix) son infundados.

Tema 3. Análisis material de los conceptos de violación

132. Ahora bien, como se destacó en la introducción al estudio de fondo, los recurrentes se quejaron de que la reforma al sistema de prestación del servicio de agua potable preveía el abandono estatal de las funciones directas de proveeduría para dar paso a que concesionarios privados lucren con el recurso esencial. En términos generales, argumentaron que la figura de “porteo” permitía la comercialización del agua en contraposición a los parámetros de protección al derecho humano que se desprende de este recurso. Además, que la Ley no plasmaba una metodología clara para el establecimiento de tarifas y dejaba al arbitrio de los particulares planear las zonas de proveeduría del servicio en lugar de prever una cobertura estatal generalizada.

133. Esta Primera Sala considera que dichos planteamientos son **parcialmente fundados** y suficientes para conceder la protección constitucional. Sin

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

embargo, debe precisarse cuáles de todas las disposiciones impugnadas son las que contrarían el derecho humano al agua, pues no todas las disposiciones de la Ley de Agua Potable de Querétaro son inconstitucionales.

134. Es importante precisar que, si bien los quejosos resaltaron que impugnaron la Ley de Agua Potable como un sistema normativo en su conjunto, lo cierto es que si señalaron disposiciones específicas en sus argumentos a lo largo de su escrito de demanda. Además de que, al desahogar la prevención hecha por el Juez de Distrito,⁷² reiteraron las disposiciones que, a su parecer, eran inconstitucionales.

135. Por lo anterior, primero deben abordarse los argumentos respecto la constitucionalidad de, la posibilidad de que agentes privados participen en el sector, la posibilidad de vender volúmenes de agua, así como la regulación de tarifas (A). En segundo lugar, se evaluarán las condiciones para instalar el servicio y la planeación de zonas de cobertura, al igual que el orden de prelación en el uso del recurso (B). Finalmente, se estudiarán las supuestas omisiones de mecanismos para garantizar el derecho al agua de los usuarios, las cuales incluyen la regulación del corte de suministro por falta de pago (C).

A. Naturaleza comercial de la Ley de Agua Potable: porteo, precios y concesionarios

136. Los recurrentes señalaron en **el concepto de violación identificado con el inciso vi)**, que la definición de concesionarios prevista en el artículo sexto, fracción X de la Ley impugnada era contraria al derecho al agua, pues era ambigua respecto a las condiciones en las que se prestarían el servicio, ya que permitía que los titulares de la concesión participaran de forma temporal, parcial o total en los términos de la Ley y el título de concesión. Pero, la Ley de Agua Potable nunca especifica a qué se refiere con los términos total o parcial. Sin embargo, dicho argumento es **infundado**.

⁷² Visible en la foja 176 del expediente del juicio de amparo indirecto 965/2022

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

137. Como se advertía en apartados anteriores, la participación de concesionarios en la prestación del servicio público previsto en el artículo 115, fracción tercera, inciso a) no es contrario a la Constitución. Ya que la concesión es un acto administrativo emitido por la autoridad competente para efectos de cumplir con la prestación eficiente del servicio.

138. La propia ley impugnada sujeta el otorgamiento de la concesión a una serie de estudios y dictámenes previos respecto las capacidades técnicas del “prestador del servicio” y las del particular que solicita ser concesionario de alguna actividad del servicio público. Tal como puede observarse de la lectura de los últimos párrafos del artículo 127:

Para el otorgamiento de las concesiones o la celebración de contratos de prestación de servicios públicos, se deberán realizar previamente los estudios en los que se acredite la necesidad otorgar concesiones o suscribir contratos para la prestación del servicio por parte de particulares y que los terceros con quienes se contrate, cuenten con capacidad técnica y financiera que garantice la adecuada prestación de los servicios inherentes.

El otorgamiento de las concesiones o la celebración de contratos a que se refiere el presente artículo, deberán contar con la autorización del órgano de gobierno del prestador de servicios, y se regirán por las disposiciones referidas en la presente ley, y en lo no previsto, conforme a los reglamentos que con motivo de la presente Ley se expidan y las demás disposiciones aplicables que a su naturaleza corresponda.

139. A diferencia de lo que señalan los recurrentes en su demanda de amparo **inciso vi)**,⁷³ la prestación del servicio no se deja al libre arbitrio de los particulares, pues, tal como interpretó el Tribunal Pleno al resolver el amparo en revisión 1781/94, la concesión es un acto administrativo que sujeta a los titulares de ésta al marco normativo aplicable que regula el objeto de la concesión.

140. De forma similar resolvió la Segunda Sala de esta Corte al fallar el amparo en revisión 269/2013.⁷⁴ En dicha sentencia, se analizó la constitucionalidad de la facultad de la CONAGUA para otorgar concesiones de aprovechamiento y explotación de las aguas nacionales por un plazo de veinte años de acuerdo

⁷³ Visible en foja 41.

⁷⁴ Resuelta el cuatro de diciembre de dos mil trece.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

con la disponibilidad del recurso. La Segunda Sala concluyó que el artículo 27 de la Constitución prevé el principio de conservación de los recursos hídricos, por lo mismo, el aprovechamiento del agua no puede ser ilimitado y dependerá de las condiciones ambientales. En ese sentido, es obligación del Estado mexicano garantizar su sustentabilidad al momento de establecer las modalidades para su uso, lo cual de ninguna manera excluye la posibilidad de concesionar el aprovechamiento de este recurso.

141. Por ello, en tanto que las autoridades competentes realicen todas las acciones necesarias para equilibrar los principios de aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos y la obligación de garantizar el acceso al agua de forma accesible, continua y salubre. No existe impedimento constitucional para concesionar su uso y explotación.⁷⁵
142. En consecuencia, es **infundado** el concepto de violación identificado con el inciso vi) de la demanda de amparo.⁷⁶ En especial porque, de la lectura del artículo 133, fracción XVIII, se advierte que el título de concesión debe especificar las reglas, características y descripción del servicio concesionado. De tal manera que la ambigüedad respecto la totalidad y parcialidad de la prestación del servicio se especificará en el acto administrativo en concreto.
143. Respecto la figura de **porteo**, cuya constitucionalidad es combatida en el **apartado B, inciso i) de la demanda de amparo**,⁷⁷ los recurrentes argumentaron que esta figura reconocía los fines comerciales del servicio y la posibilidad de lucrar con los recursos hídricos; por lo que combatieron tanto la definición de la figura señalada en el artículo 6, fracción XXIX, como la posibilidad de venta del agua prevista en el numeral 79.
144. Si bien, de acuerdo con la Ley impugnada el porteo es la “acción de trasladar, en el territorio estatal aguas de un lugar a otro para distribuirlas, para fines

⁷⁵ Véase la sentencia que resuelve el amparo en revisión 269/2013, emitida el cuatro de diciembre de dos mil trece por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁷⁶ Visible en la foja 36.

⁷⁷ Visible en la foja 32.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

comerciales en los términos establecidos por el Reglamento y demás normatividad aplicable”,⁷⁸ lo cual solo se refiere a la acción de trasladar aguas y no necesariamente a su venta, el artículo 79 de la normatividad impugnada prevé que el porteo será el mecanismo que se utilizará para trasladar el agua cuando esta sea vendida. Tal como se observa de la transcripción del precepto:

Artículo 79. La venta de agua potable, agua residual o agua tratada por metro cúbico a vehículos cisterna para su distribución y porteo, en los lugares en donde la Comisión no cuente con infraestructura, se llevará a cabo de acuerdo con la disponibilidad del recurso y se realizará únicamente por quienes cuenten con permiso de distribución y porteo de aguas expedido por la Comisión, con apego al Reglamento correspondiente y las demás disposiciones aplicables.

La Comisión podrá verificar si los vehículos cisterna cuentan con el permiso correspondiente, pudiendo solicitar el auxilio y colaboración de las autoridades competentes.

Las personas que cuenten con el permiso para distribución y porteo deberán llevar consigo, el permiso correspondiente vigente y acreditar la procedencia de las aguas, mediante documento idóneo en los términos establecidos por el Reglamento y demás normatividad aplicable.

145. En ese sentido, esta Primera Sala considera que el argumento es **fundado**.

Ello en vista de que, si bien es posible cobrar por la acción de trasladar agua, independientemente del medio utilizado para ello, pues se entiende que la acción de traslado está directamente relacionada con la consecución de los fines constitucionales del servicio de proveeduría de agua potable, lo cual también está relacionado con la obligación del Estado mexicano de garantizar la accesibilidad del recurso bajo todos los medios posibles. Sin embargo, dicha acción no puede, en ninguna circunstancia, considerarse como una posibilidad para vender directamente volúmenes específicos del recurso vital.

146. Esta disposición normativa incentiva al acaparamiento del recurso para generar escasez y subir la rentabilidad de la venta de volúmenes específicos. Esto es especialmente preocupante en el sexto Estado con mayor estrés hídrico a nivel nacional.⁷⁹ Por lo mismo, esta es una decisión regulatoria que

⁷⁸ Artículo 6°, fracción XXIX.

⁷⁹ Véase “Querétaro es sexto lugar en estrés hídrico; contaminación y urbanización entre las principales causas de escasez de agua” en *Animal Político*, 15 de agosto de 2023, consultado el 27 de febrero de dos mil veinticuatro.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

es contraria tanto al derecho al acceso al agua de forma autónoma como al derecho al medio ambiente sano bajo el principio de precaución y prevención.

147. Toda vez que el artículo 27 constitucional establece la obligación de conservar los recursos hídricos, lo cual implica la obligación de las autoridades de realizar todas las acciones necesarias para **prevenir su escasez**.⁸⁰ Aunado a ello, esta Suprema Corte ha reconocido que el agua es un recurso con naturaleza social, por lo mismo, no puede sujetarse a una lógica comercial, ya que esto implicaría el desconocimiento de su naturaleza como un bien necesario para la supervivencia de las personas.

148. En consecuencia y, obligada por el principio *in dubio pro aqua*, se declara la inconstitucionalidad de porción normativa “con fines comerciales” del artículo 6, fracción XXIX, así como de la totalidad del artículo 79 de la Ley de Agua Potable de Querétaro. Así como del artículo 161, fracción IV, incisos a) y b) que prevén el pago de un precio por los permisos de venta de agua potable.

149. Para concluir el análisis de este apartado, se analizarán las reglas de establecimiento de tarifas incluidas en el título séptimo de la Ley impugnada. El artículo 154 prevé textualmente que:

El cobro por los servicios se fijará tomando en consideración, los costos de construcción, operación, administración, mantenimiento, sustitución, conservación, volumen de agua consumido, uso autorizado y, en su caso, el volumen de agua residual descargado conforme al gasto máximo instantáneo o el determinado conforme al medidor volumétrico instalado por el Prestador de los Servicios.

150. En el **concepto de violación identificado en el inciso v)**⁸¹ los quejosos señalaron que no se establecía una metodología clara en el establecimiento de las tarifas y que no se tomaron en cuenta criterios para garantizar que el costo del agua no sobrepasara el 3% del ingreso familiar de acuerdo con estándares internacionales. Además de que el régimen previsto en los artículos 155, 157, 160 y conexos contenían un vicio de fondo pues

⁸⁰ Véase la resolución del amparo en revisión 269/2013 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cuatro de diciembre de dos mil trece.

⁸¹ Visible en la foja 41.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

establecían la posibilidad de que la contribución por el pago del servicio público quedara al arbitrio de una autoridad distinta al Poder Legislativo.

151. Para analizar este argumento, debe tomarse en cuenta que las tarifas por el pago de un servicio público obedecen a una lógica particular y diferenciada dependiendo del objeto de dicho servicio. El Pleno de esta Suprema Corte ha establecido que además del objeto de la actividad y el costo del servicio, deben tomarse en cuenta los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas y otros elementos que inciden en la uniformidad y continuidad de la prestación del servicio.⁸²
152. El Tribunal Pleno reconoció que el agotamiento de las fuentes de agua, la alteración de las capas freáticas, el cambio climático y el gasto excesivo de agua repercute en la prestación del servicio y la escasez de los recursos hídricos, por lo que se justifica el cambio progresivo de las cuotas ante los gastos variables de traslado, tratamiento y saneamiento. Por ello, siempre que dichas cuotas sean razonables y se encuentren ligadas al consumo volumétrico del agua, así como a las posibilidades económicas de los usuarios, estas serán constitucionales.⁸³
153. Debe destacarse que el agua es un recurso escaso, por lo mismo, la tarifa de cobro por el servicio debe ser suficiente para que los usuarios racionalicen su uso a conciencia y desincentive su desperdicio. Sin embargo, esta no puede esgrimirse como una barrera para los sectores marginados en donde transportar el agua resulte costoso, de tal manera que, mientras la tarifa no impida que se garanticen los volúmenes mínimos para el uso personal y doméstico de las personas usuarias es posible que las reglas de imposición

⁸² Véase la tesis de jurisprudencia P./J.4/98 de rubro: **DERECHOS POR SERVICIO DE AGUA POTABLE. PARA EXAMINAR SI CUMPLEN CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD, DEBE ATENDERSE AL OBJETO REAL DEL SERVICIO PRESTADO POR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CONSIDERANDO SU COSTO Y OTROS ELEMENTOS QUE INCIDEN EN SU CONTINUIDAD.**” en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, enero de mil novecientos noventa y ocho, tomo VII, página 5 y número de registro digital 19636.

⁸³ Véase la tesis de jurisprudencia P./J.4/98 con número de registro digital 19636.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

de las cuotas por el pago del servicio obedezcan a los costos de su proveeduría.

154. Especialmente porque el artículo cuarto mandata la obligación de todas las autoridades, el sector social y privado, de utilizar los recursos hídricos de forma “equitativa y sustentable”. Por tanto, mientras la imposición de tarifas no se esgrima como una barrera que impida el acceso del recurso se entiende que la metodología de precios establecida por la Ley es **constitucional**.
155. No pasa desapercibido que los quejosos señalaron que la facultad de establecimiento de tarifas otorgada a la Comisión de Aguas del Estado de Querétaro constituía una violación al principio de reserva de ley tributaria. Pero, este argumento es **infundado**. Toda vez que los precedentes de esta Corte han reconocido que los tributos serán constitucionales siempre y cuando se establezcan los elementos esenciales de la contribución en la Ley, sin que sea necesario incluir los elementos cuantitativos de las contribuciones cuando constituyan un complemento indispensable por motivos técnicos.⁸⁴
156. En el criterio jurisprudencial 1ª/J.111/2017 la Primera Sala concluyó que, dada la variabilidad de las condiciones hidrológicas se justifica que exista una remisión a la autoridad administrativa competente en la materia. Dado que el legislador carece de los elementos técnicos y especializados que permitan determinar la abundancia o escasez del recurso.
157. La parte quejosa también argumentó, en el **apartado b)** de demanda de amparo,⁸⁵ que la Ley prevé subsidios para los prestadores de servicio privados a cargo de los usuarios. Pues el artículo 67⁸⁶ ordena que los

⁸⁴ Véase la tesis de jurisprudencia 1ª/J.111/2017 en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, noviembre de dos mil diecisiete, tomo I, página 127 y número de registro digital 2015587.

⁸⁵ Visible en foja 33.

⁸⁶ Artículo 67. Al instalarse el aparato o dispositivo de medición, éste quedará bajo la custodia del usuario del predio donde se instale y será su responsabilidad el cuidado y buen funcionamiento del mismo, así como el de la instalación y el equipo, cuidando no limitar la accesibilidad de los mismos. En caso de alteración, daño intencional, robo del sistema de medición o en el supuesto de que dicho sistema no funcione por negligencia o mala fe del usuario, éste estará obligado a pagar en forma oportuna y total el costo del retiro, reparación o sustitución y de la colocación del sistema o dispositivos de medición.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

medidores de agua deben cambiarse cada cinco años con cargo al recibo final por el servicio. Pero, este argumento es **infundado**.

158. Lo anterior, al tomar en cuenta que, como se especificó en párrafos anteriores, la tarifa del cobro del servicio debe reflejar los costos de proveeduría del agua. Esto tiene como finalidad que los usuarios valoren el costo real del recurso natural y no se comprometa la calidad y eficiencia en la prestación del servicio público.

159. Atento al estudio anterior, esta Primera Sala, encuentra infundados los conceptos de violación ii), iv) y v) y ii). Por otra parte, se encuentra fundado el concepto de violación vii) y i). Así, se declara la inconstitucionalidad de la porción normativa “con fines comerciales” del artículo 6, fracción XXIX, la totalidad del artículo 79 y artículo 61, fracción IV, inciso a) y b) de las disposiciones impugnadas.

B. Diseño y planeación del sistema de suministro de agua potable

160. La parte quejosa señaló en su demanda de amparo que la Ley de Agua potable afectaba al desarrollo urbano y medio ambiente. En su argumento **identificado con el inciso iv)**,⁸⁷ destacó que el nuevo esquema de participación en la prestación del servicio permite a los concesionarios autorizar la construcción de nuevos fraccionamientos con base en un dictamen de “factibilidad” emitido por los mismos. Consideraron que esta visión no era congruente con el grado de estrés hídrico que presentaba el Estado de Querétaro, pues permitirles a los concesionarios la facultad unilateral de autorizar proyectos de desarrollo inmobiliario generaba incentivos para lucrar con el recurso hídrico, lo que consideraron contrario al

Cuando se compruebe fehacientemente que el daño sea fortuito, el prestador de los servicios asumirá los costos.

Considerando la vida útil de los medidores, que es de 5 años, éstos serán instalados y sustituidos por el prestador de servicios con cargo a los usuarios, antes de que termine el periodo de vida útil de los mismos.

El costo del medidor y sus aditamentos será cargado en forma explícita en el recibo siguiente a la fecha de su instalación o sustitución, según corresponda y, en todo momento serán propiedad del prestador de servicios.

⁸⁷ Visible en foja 36.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

principio de actuación precautoria que debe regir a todas las autoridades. Esta Sala considera que dicho argumento es **fundado**.

161. Para justificar esta decisión es importante traer a colación la definición de *factibilidad*. De acuerdo con el artículo sexto fracción XXII, esta es “la opinión técnica vinculante y obligatoria que emite la Comisión y los organismos operadores, concesionarios, relativa a la dotación de los servicios a que se refiere esta Ley, en términos de las disposiciones aplicables;”. Dicho precepto, establece que los concesionarios del servicio público tendrán la opinión vinculante y final respecto la dotación de los servicios de agua. A su vez, el artículo 134, fracción XXXIV les concede a los concesionarios la facultad directa para aprobar o negar la proveeduría de los servicios para el desarrollo de nuevos proyectos inmobiliarios.⁸⁸
162. Sin embargo, como se mencionó en párrafos anteriores la rectoría del desarrollo nacional es una actividad que le corresponde al Estado en términos del numeral 25 de la Constitución general, desarrollo que debe ser **integral y sustentable**. A su vez, el artículo 4 de la Carta Magna establece que la Ley debe definir las bases para el acceso y **uso sustentable de los recursos hídricos**. Por ello, el legislador tiene la obligación constitucional de actuar con base los principios rectores del desarrollo sustentable y protección al ambiente sano al momento de regular la operación del servicio público de agua potable.
163. El artículo 11 de la norma impugnada establece que la planificación hídrica del Estado es de carácter obligatorio y será responsabilidad de la Comisión en coordinación con los Municipios y bajo los términos que establezca la Ley de Planeación Estatal.⁸⁹ Por lo mismo, es inadmisibles que la autoridad

⁸⁸ Artículo 135. Los concesionarios tendrán las siguientes obligaciones: [...]

XXXIV. Otorgar factibilidades de los servicios públicos, para el desarrollo de nuevos fraccionamientos, condominios, industrias, comercios, viviendas y construcciones en general, en términos de la presente Ley; [...]

⁸⁹ Artículo 11. La planificación hídrica en el Estado es de carácter obligatorio para la gestión integrada de los recursos hídricos e incluirá la programación y su evaluación, que comprenderá:
I. La aprobación del Programa Hídrico Estatal, cuya formulación será responsabilidad de la Comisión en coordinación con los municipios, en los términos de esta Ley y la Ley de Planeación del Estado de Querétaro; [...]

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

reguladora del servicio de agua potable no verifiqué la planeación geográfica de las zonas de suministro.

164. Esta Sala reconoce la situación de escasez de agua en la que se encuentra el Estado de Querétaro y, por lo mismo, es menester que sean las autoridades estatales quienes verifiquen el sistema de proveeduría de agua potable para garantizar el acceso al recurso. Permitir que sean los concesionarios quienes autoricen o nieguen la autorización para la construcción de un desarrollo inmobiliario genera incentivos para que las partes utilicen el contrato público que los habilita a prestar un servicio público como un mecanismo para desarrollar proyectos de construcción en zonas donde les resulte rentable.

165. Dicha habilitación es contraria al principio precautorio y a la obligación de manejar de forma sustentable los recursos hídricos. Al resolver el amparo directo en revisión 3218/2017, esta Primera Sala identificó que, para garantizar el desarrollo sustentable del agua, las reglas y condiciones de su aprovechamiento deben estar basadas en una política hídrica cuya finalidad sea la preservación de la cantidad y calidad de este recurso natural. Por lo mismo, el objetivo debe ser garantizar el acceso al agua de las personas, pero sin comprometer su disponibilidad para generaciones futuras.⁹⁰

166. Asimismo, el desarrollo sustentable implica lograr la articulación de las variables ambientales, sociales y económicas que condicionan la definición de las leyes, políticas pública y presupuestos con un enfoque de equidad intra e intergeneracional.⁹¹ Por ello, la planeación de los asentamientos humanos y desarrollo de las ciudades es una **facultad estatal que no puede subrogarse a los particulares.**

167. Dicha afirmación no quiere decir que las personas y ciudadanos queden excluidos de los debates de planeación urbana, por el contrario, esta Sala ha reconocido que el principio de acceso a la información y participación

⁹⁰ Resuelto por la Primera Sala en sesión pública de treinta y uno de enero de dos mil dieciocho.

⁹¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Cuaderno de Jurisprudencia Num14. Derecho a la Ciudad. (Ciudad de México: SCJN, 2022) p.5.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

ciudadana en materia ambiental obliga a las autoridades a que consulten los Planes de Desarrollo Urbano Municipales. Criterio que surgió de la resolución del amparo en revisión 544/2022.⁹²

168. Por lo tanto, debe declararse la inconstitucionalidad de la fracción XXXIV del artículo 134 de la Ley de Agua Potable de Querétaro, así como de la porción normativa que establece “concesionarios” en la fracción XXII del artículo sexto de dicho ordenamiento.
169. Respecto el argumento englobado en el **concepto de violación viii)**,⁹³ el cual combate la constitucionalidad del orden de prelación en el abasto de los volúmenes de agua, la parte quejosa señaló que era inconstitucional que el uso dirigido a las beneficencias, hidrantes públicos y las escuelas se encuentre en último lugar de acuerdo con el artículo 51 de la Ley impugnada.⁹⁴
170. Dicho argumento es **fundado**. Los recurrentes argumentaron que la jerarquía de prelación en el artículo impugnado es errada, pues prefiere el abastecimiento de los usos comerciales y urbanos sobre los hidrantes colectivos, los cuales son utilizados para el combate de emergencias como incendio; de las beneficencias públicas orientadas a llevar a cabo tareas sin fines de lucro; y, las escuelas o lugares de enseñanza que está directamente relacionado con la obligación estatal de proveer servicios educativos y garantizar el derecho a la educación de la población.

⁹² Resuelto por la Primera Sala en sesión pública de veinticinco de octubre de dos mil veintitrés.

⁹³ Visible en foja 46.

⁹⁴ Artículo 51. La prestación de los servicios públicos de agua potable, potabilización, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales, incluyendo la recirculación y reutilización de dichas aguas, estará sujeta a la siguiente prelación de usos:

I. Doméstico

II. Público urbano;

III. Comercial;

IV. Industrial;

V. Público Oficial;

VI. Público Concesionado;

VII. Escuelas y centros de enseñanza;

VIII. Hidrantes colectivos;

IX. Beneficencias; y

X. Aquellos que, a juicio del prestador de los servicios se consideren prioritarios en una localidad.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

171. La parte quejosa considera que el artículo 14 Bis 5, fracciones I y XXII de la Ley de Aguas Nacionales reconoce que es el deber del Estado de garantizar el derecho al agua tanto de forma individual como colectiva, la política hídrica nacional establece que el reparto de este recurso natural debe realizarse bajo condiciones de solidaridad, cooperación mutua y equidad. Por ello, supeditar el abasto de actividades con fines sociales, como la contención de emergencia, la beneficencia social y la educación, a los intereses comerciales de las corporaciones es, a su opinión, contrario a la naturaleza colectiva del agua y la visión social que señala la Ley de Aguas Nacionales.
172. Esta Sala considera que asiste razón a los recurrentes en este argumento. Pues, como se estableció en la resolución del amparo en revisión 269/2013, la constitución solo establece la prioridad, necesaria, del uso personal y doméstico sobre los demás usos de los recursos hídricos.⁹⁵ Sin embargo, de la interpretación conjunta de los principios que regulan la materia, atendiendo al principio de transversalidad, se concluye que la función social del agua obliga a las autoridades legislativas a garantizar su abasto como parte de la naturaleza interdependiente de este derecho.
173. Si bien no se niega el valor de garantizar el abasto de los volúmenes necesarios para cumplir con actividades comerciales e industriales, esta Sala considera que, ante la imposibilidad de cumplir con el abasto total del sistema de agua potable, se deben garantizar los usos que respondan a la función social del bien, como es el caso de los tres usos impugnados por la parte quejosa: escuelas y centros de enseñanza, hidrantes colectivos y beneficencias. Por tanto, se declara la inconstitucionalidad del artículo 51 de la Ley impugnada.
174. También respecto a la planeación del servicio público, la parte quejosa controvirtió la constitucionalidad del artículo 57 de la Ley impugnada,⁹⁶ por

⁹⁵ Resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el cuatro de diciembre de dos mil trece.

⁹⁶ Artículo 57. Cuando el desarrollador inmobiliario haya realizado las obras de infraestructura que se requieran para la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento y

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

establecer que solo se podrá instalar el servicio en inmuebles construidos— **argumento identificado en el inciso viii)**—,⁹⁷ esto a pesar de que el artículo 53 de la propia norma establezca que a todo predio o establecimiento le corresponderá una toma de agua. Sin embargo, el numeral 56 establece que los “desarrolladores” deberán cubrir todos los gastos de las instalaciones y conexiones de agua potable, alcantarillado y tratamiento de agua de conformidad con el proyecto que haya aprobado la autoridad competente y es el numeral 57 el que señala que, solo una vez construida toda la infraestructura, se instalará y conectará la toma de agua. Además, señala que no existe obligación de instalar el servicio hasta que se vaya a iniciar la construcción de un inmueble.

175. Sumando a las razones por las cuales considera inconstitucional este sistema normativo, la parte quejosa también combatió el artículo 78 de la Ley de Agua Potable. Pues sujeta el otorgamiento de los servicios públicos a nuevos fraccionamientos o conjuntos habitacionales a un dictamen favorable otorgado por el prestador de servicios.⁹⁸
176. Sobre este punto, la parte quejosa también argumentó que se generaba una restricción irrazonable al derecho al agua de las personas porque, por un lado, condicionaba la instalación del servicio a la construcción de infraestructura a cargo de los constructores y, por otro lado, prohibía el abastecimiento por medios alternos al Sistema Estatal de Agua. Premisas que planteó en **el apartado xiv)**⁹⁹ y están enfocadas en controvertir la constitucionalidad de los artículos 73 y 82 de la Ley impugnada.

disposición de sus aguas residuales y tratadas, el prestador de los servicios realizará la instalación y conexión de la toma dentro de los diez días siguientes a la fecha de la contratación referida, con excepción de los inmuebles no construidos, en los cuales no existirá obligación de realizar instalación y conexión hasta que se vaya a iniciar la construcción correspondiente que requiera la prestación del servicio, sin perjuicio de que el prestador de los servicios pueda aplicar lo dispuesto en la presente Ley en materia de cobro mínimo de acuerdo al precio que se encuentre vigente.

⁹⁷ Visible en foja 46.

⁹⁸ Este argumento se encuentra plasmado en el inciso xi) de su demanda de amparo, visible en foja 50 a 52.

⁹⁹ Visible en la foja 54.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

177. Finalmente, en el **concepto de violación identificado con el inciso xvi)**,¹⁰⁰ la parte quejosa controvertió el artículo 133 de la Ley impugnada, el cual, como se mencionó en apartados anteriores contiene los elementos que debe contener el título de concesión, no prevé los criterios de selección de la zona geográfica en la que operaran los concesionarios.
178. Esta Sala **considera que dicha regulación es constitucional, dado que no es obstáculo para que se garanticen los volúmenes mínimos reconocidos por este Alto Tribunal.** A diferencia de lo que argumenta la parte quejosa, el derecho al agua no se encuentra vinculado, necesariamente, a que la red de suministro de agua potable esté conectada a determinados inmuebles.
179. Esto porque es posible que la autoridad responsable, al momento de cumplir con su obligación de garantizar el derecho, opte por otro tipo de mecanismos para proveer los volúmenes mínimos de agua necesarios para cumplir con la obligación constitucional. Tales como el transporte de agua por autotanques o pipas. Además, esta Sala reconoce que los costos de ampliar la red de suministro de agua por medio de tuberías puede ser una barrera que obstaculice el cumplimiento de este derecho, por lo mismo, no se niega la posibilidad de que las autoridades valoren las alternativas a su disposición que les permitan cumplir con sus obligaciones constitucionales de proveer el servicio de agua potable y garantizar el acceso a este recurso de forma continua, salubre y asequible.
180. Respecto la prohibición de abastecerse de fuentes alternas al sistema de agua potable estatal, al resolver el amparo en revisión 239/2016, la Segunda Sala analizó la constitucionalidad de la Ley de Agua del Estado de México, la cual previa la restricción del suministro de agua al 75% por abastecerse de fuentes ajenas al Sistema Estatal de Agua del Estado de México. La Sala identificó que la Ley de Aguas Nacionales prevé como base de la política hídrica el principio de que el agua proporciona servicios ambientales que

¹⁰⁰ Visible en la foja 55.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

deben reconocerse, cuantificarse y pagarse en términos de esa Ley, por lo que es constitucional que se requiera el pago de derechos causados por su uso.

181. En ese sentido, se reconoció que **el artículo cuarto de la Constitución le permite al legislador imponer modalidades al uso del agua**. Ello incluye, **las condiciones contractuales para la instalación y conexión del servicio, siempre y cuando sean razonables**. En especial porque la autoridad debe monitorear de forma cuidadosa los volúmenes de agua potable disponibles en las cuencas hidrológicas para cumplir con sus obligaciones constitucionales de conservar el agua a la vez que se garantiza su abasto e impulsa el desarrollo sustentable del Estado.
182. Lo anterior, no implica que esta Corte desconozca que todas las **personas tienen el derecho a un abasto mínimo de cincuenta litros diarios que la autoridad del Estado de Querétaro debe garantizar y monitorear que los concesionarios prestadores del servicio cumplan con esta obligación constitucional**.
183. Aunado a ello, es importante destacar que en la resolución del amparo en revisión 543/2022, esta Primera Sala reconoció que el derecho al agua conlleva la obligación estatal de abstenerse de inmiscuirse arbitrariamente en los sistemas consuetudinarios y tradicionales de distribución de agua, criterio que quedó plasmado en la jurisprudencia 1ª./J.78/2023.¹⁰¹ Por tanto, dicho artículo no puede interpretarse como una manera de restringir y negar los usos tradicionales del agua de las comunidades y pueblos originarios, ya que esto transgrediría la obligación constitucional de garantizar el acceso y uso equitativo del agua en condiciones de igualdad.
184. Para concluir este argumento, también se destaca que es constitucional que el artículo 133 establezca como elemento del título de concesión “el señalamiento del área geográfica en la que deba prestar el servicio”. Toda

¹⁰¹ Véase en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Undécima Época, Libro 26, junio de dos mil veintitrés, tomo IV, página 3562 y número de registro digital 2026556.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

vez que, a diferencia de lo que establece la parte quejosa, la Ley si regula los elementos que deben justificar el otorgamiento de la concesión, lo que estará sujeto a un análisis técnico de la necesidad de concesionar el servicio y la capacidad del agente que será su titular, procedimiento que se regula en el Capítulo III del Título Sexto de la Ley impugnada.

185. Por lo tanto, se reconoce la constitucionalidad de los artículos 53, 56, 57, 73, 78 y 82 de la Ley de Agua Potable del Estado de Querétaro.
186. Sin embargo, a diferencia de la regulación analizada en los apartados anteriores, debe reconocerse que el **concepto de violación identificado con el inciso xii)**,¹⁰² en el que la parte quejosa reclama la inconstitucionalidad del artículo 74 por prever que se limitará el servicio por falta de pago sin establecer cómo se garantizará el abasto mínimo necesario para cubrir las necesidades básicas de las personas, es **fundado**. Toda vez que tanto en este numeral, como en los que regulan la limitación del servicio y sus causas, no se prevé cómo es que la autoridad competente, o el concesionario en cuestión, proveerán el abasto mínimo del recurso natural.
187. Por lo tanto, lo procedente es declarar la inconstitucionalidad de toda la porción normativa, ya que, además de no contemplar un mecanismo para garantizar el abasto mínimo. Esta porción también establece la posibilidad de negar la reinstalación completa del servicio por causas graves imputables al usuario. Sin embargo, no prevé en ningún apartado cuáles podrían ser estas causas graves atribuibles a las personas, ni como se justifica la negativa de negar un servicio con rango constitucional
188. Finalmente, en el **concepto de violación identificado con el inciso x)**,¹⁰³ la parte quejosa reclamó la constitucionalidad del numeral 68,¹⁰⁴ el cual enuncia

¹⁰² Visible en foja 52.

¹⁰³ Visible en foja 49.

¹⁰⁴ Artículo 68. Podrán realizar la contratación de los servicios de agua potable:

I. Los propietarios de los inmuebles destinados a uso doméstico;

II. Los propietarios de los inmuebles destinados a usos comerciales, industriales o de servicios; y

III. Los propietarios de inmuebles que no cuenten con construcción y que en su periferia linde con la infraestructura pública y red de distribución de agua potable que forme parte del sistema

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

que solo serán los dueños de los inmuebles quienes puedan contratar el servicio—argumento que se encuentra en inciso x) de su demanda de amparo—. Dicho argumento es **inoperante** por partir de una premisa falsa.¹⁰⁵ Toda vez que la Ley establece en diversos numerales que los poseedores de los inmuebles podrán contratar el servicio siempre y cuando los dueños no lo hayan hecho. Tal como se establecen en los artículos 50 y 70 de la norma impugnada.¹⁰⁶ Por ello, se reconoce la constitucionalidad del artículo 68 de la Ley impugnada.

189. Bajo esos parámetros, la Primera Sala, reconoce la constitucionalidad de los artículos 53, 56, 57, 73, 78 y 62 de la Ley impugnados en los incisos xiv) y xvi). Se determina que los conceptos de violación iv), viii) y xii) son fundados y se procede a declarar la inconstitucionalidad de la fracción XXXIV del artículo 134, así como la porción normativa que establece “concesionarios” en la fracción XXII del artículo 6° y el diverso 57, al igual que del artículo 74. Por último, el concepto de violación identificado con el inciso x) es inoperante.

VI. EFECTOS

190. Dado que los conceptos de violación planteados por la parte quejosa resultaron **parcialmente fundados**, por actualizarse una **omisión legislativa relativa**, se concede el amparo en los términos que establece la fracción II del artículo 77 de la Ley de Amparo. Mismo que dispone que cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión lo procedente es

administrado por el Prestador de los Servicios y que cuente con disponibilidad de agua para la prestación del servicio; en este caso, la conexión de la toma se realizará hasta que se requiera por necesidades del inmueble, sin menoscabo de aplicar lo dispuesto en el presente Título en materia de cobro mínimo de acuerdo al precio oficial vigente.

La Comisión Estatal de Aguas podrá autorizar previamente y por escrito una derivación.

¹⁰⁵ Véase la tesis de jurisprudencia 2a./J. 108/2012 en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, octubre de dos mil doce, tomo 3, página 1326 y número de registro digital 200185.

¹⁰⁶ Artículo 50. Los propietarios o poseedores legítimos de inmuebles podrán realizar la contratación de los servicios de suministro de agua potable de forma individualizada, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales, de conformidad con las disposiciones aplicables. Artículo 70. Los poseedores de bienes inmuebles, cuya posesión derive de contratos traslativos de usos o de dominio, podrán realizar la contratación, siempre y cuando los propietarios no la hayan realizado.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

obligar al Congreso del Estado a respetar el derecho al agua y obligarlo a que emita un nuevo acto en donde lo garantice.¹⁰⁷

191. Además, dado que el efecto de la sentencia conllevará a que el Congreso del Estado de Querétaro emita un nuevo acto legislativo, para garantizar el acceso a la justicia de las partes, así como su derecho al agua y al medio ambiente sano, esta Primera Sala considera que también deberán subsanarse todas las violaciones constitucionales identificadas en el estudio de fondo de esta sentencia.

192. Por lo tanto, se concede el amparo para efectos de que el Congreso del Estado, dentro de un plazo no mayor a 180 días naturales a partir de que cause estado esta ejecutoria, emita una nueva ley de acuerdo con las pautas interpretativas de esta sentencia en donde:

- a. Establezca las modalidades para el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos en época de estrés hídrico bajo los criterios que rigen la materia ambiental y las obligaciones constitucionales que se desprenden del derecho al agua.
- b. Contemple mecanismos de abasto mínimo para las personas ante la falta de pago del servicio y la falta de conexión a la red de suministro estatal.
- c. Diseñe el sistema de planeación de proveeduría del servicio de acuerdo con los criterios de igualdad y no discriminación, atendiendo a la situación de marginalidad de las zonas en las que se desarrolle el servicio con el objeto de garantizar la universalidad en el acceso al agua.
- d. Prevea un sistema de saneamiento y tratamiento de los recursos hídricos que contemple los principios constitucionales aplicables

¹⁰⁷ Artículo 77. Los efectos de la concesión del amparo serán: [...]

II. Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo o implique una omisión, obligar a la autoridad responsable a respetar el derecho de que se trate y a cumplir lo que el mismo exija.

AMPARO EN REVISIÓN 984/2023

a la materia ambiental con el objetivo de garantizar la calidad del agua y su acceso equitativo, salubre, asequible y continuo.

- e. Integre mecanismos reales de participación ciudadana, que garanticen este derecho de acuerdo con los principios aplicables a la materia ambiental, en la planeación y diseño del Sistema Estatal de Aguas. Mismos que no deben limitarse a la integración del órgano regulador del sector.

193. Además, para efectos de garantizar la seguridad jurídica y la regularidad constitucional en el Estado de Querétaro, en tanto el Congreso del Estado no modifique la Ley impugnada, la Comisión Estatal de Agua potable:

- a. Deberá abstenerse de conceder permisos para la venta de agua potable y residual, así como para el porteo con fines comerciales.
- b. Verificará que los concesionarios no otorguen factibilidades que reconozcan la viabilidad de un desarrollo urbano.
- c. Planificar las zonas de proveeduría geográfica para garantizar el acceso de las personas al agua.
- d. Verificar que las personas tengan un abasto mínimo necesario para cubrir sus necesidades básicas de acuerdo con lo especificado en esta sentencia.

...