



ULISES OCAMPO ÁLVAREZ, SECRETARIO DEL
PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA
ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO -----

----- **C E R T I F I C A** -----

QUE CONCLUIDA LA SESIÓN CELEBRADA EL **TRES
DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECIOCHO** SE FIJÓ LA
LISTA CON EL RESULTADO DEL FALLO DICTADO EN
ESTE EXPEDIENTE, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO
185 DE LA LEY DE AMPARO. CONSTE. -----

ULISES OCAMPO ÁLVAREZ

PJF - Versión Pública



**DA-416/2018
AMPARO DIRECTO**

QUEJOSA:

******* ** ***** SOCIEDAD
ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE**

**MAGISTRADO RELATOR:
CARLOS RONZON SEVILLA**

**SECRETARIO:
ULISES OCAMPO ÁLVAREZ**

Ciudad de México. Sentencia del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito de tres de octubre de dos mil dieciocho.

VISTOS;

Y,

RESULTANDO:

PRIMERO. Por escrito recibido el once de junio del dos mil dieciocho en la Oficialía de Partes Común de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la representante de ******* ** *******, **SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE**, demandó el amparo y protección de la Justicia Federal contra la sentencia del dos de abril del mismo año, dictada por la Quinta Sala Regional Metropolitana del citado tribunal en el juicio de nulidad

24123/14-17-05-7.

SEGUNDO. Se tuvo como tercero interesado al Director de Administración del Agua del Organismo Cuenca Península de Baja California de la Comisión Nacional de Agua, quien fue emplazado por conducto de la autoridad responsable.

TERCERO. Por acuerdo de veintinueve de junio del año en curso, el presidente de este tribunal colegiado, al que correspondió conocer de la demanda de garantías, la admitió a trámite y ordenó su registro con el número de expediente **DA-416/2018**.

CUARTO. De la admisión de la demanda se notificó al agente del Ministerio Público de la Federación de la adscripción.

QUINTO. Por acuerdo de trece de agosto siguiente, se turnó el asunto al magistrado relator para que formulara el proyecto de sentencia.

C O N S I D E R A N D O:



PRIMERO. Este tribunal colegiado es competente para conocer del juicio de amparo directo de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 34, párrafos primero y segundo, 170, fracción I, de la Ley de Amparo y 37, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se promueve contra una sentencia definitiva dictada por un tribunal administrativo que reside en la jurisdicción de este órgano judicial.

SEGUNDO. El juicio de garantías fue promovido oportunamente, ya que la sentencia reclamada se notificó a la quejosa el dieciocho de mayo del dos mil dieciocho, mientras que su demanda se recibió en la Oficialía de Partes de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa el once de junio siguiente, esto es, al décimo quinto día hábil, descontando en el cómputo los días sábado diecinueve, domingo veinte, lunes veintiuno, en que surtió efectos la notificación, sábado veintiséis, domingo veintisiete, sábado dos, domingo tres, sábado nueve y domingo diez del mes y año en cita, por haber sido inhábiles de conformidad con lo dispuesto por los artículos 74, fracción II, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y 65 de la Ley

Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

TERCERO. El acto reclamado es cierto, según las constancias remitidas por la autoridad responsable en vía de informe justificado.

CUARTO. La sentencia que constituye el acto reclamado de la sala responsable, en su parte resolutive, dice:

*I. La parte actora no **probó** su pretensión, en consecuencia;*

*II. Se reconoce **la validez** de la resolución impugnada, misma que quedó precisada en el Resultando Primero del presente fallo.*

QUINTO. En el segundo concepto de violación la promovente aduce que la sentencia reclamada contravino la institución jurídica de la cosa juzgada.

Explica que en un juicio de nulidad anterior la Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa se pronunció en el sentido de que es ilegal que su solicitud de concesión de aprovechamiento de aguas subterráneas del acuífero **Llanos del Berrendo, en el municipio Ensenada, Baja**



California, sea resuelta con apoyo en un estudio técnico conjunto sobre ese acuífero y el diverso **El Vizcaíno**.

Informa que si la resolución administrativa impugnada en el juicio del que deriva este asunto fue dictada en cumplimiento a esa sentencia, desde luego que la autoridad demandada se encontraba impedida de reiterar tal razón como causa de la negativa a otorgar la concesión solicitada, lo que debió ser advertido por la sala del conocimiento quedando vinculada a declarar su nulidad.

En el concepto de violación la promovente aduce que la sala omitió advertir dicha causa de ilegalidad, no obstante, el tribunal observa que en la demanda de origen no se planteó la existencia de ese vicio ante la responsable.

Se trata de un argumento novedoso que, por tal circunstancia, no podría haber sido analizado oficiosamente por la resolutora en la medida en que el juicio de nulidad es de estricto derecho, pero además, porque en el fondo de lo planteado no le asiste razón a la promovente, como enseguida se explicará.

En este aspecto es aplicable, por analogía, la jurisprudencia 1a./J. 150/2005 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXII, diciembre de 2005, página 52, que establece:

AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NO INVOCADAS EN LA DEMANDA Y QUE, POR ENDE, CONSTITUYEN ASPECTOS NOVEDOSOS EN LA REVISIÓN. *En términos del artículo 88 de la Ley de Amparo, la parte a quien perjudica una sentencia tiene la carga procesal de demostrar su ilegalidad a través de los agravios correspondientes. En ese contexto, y atento al principio de estricto derecho previsto en el artículo 91, fracción I, de la ley mencionada, resultan inoperantes los agravios referidos a cuestiones no invocadas en la demanda de garantías, toda vez que al basarse en razones distintas a las originalmente señaladas, constituyen aspectos novedosos que no tienden a combatir los fundamentos y motivos establecidos en la sentencia recurrida, sino que introducen nuevas cuestiones que no fueron abordadas en el fallo combatido, de ahí que no exista propiamente agravio alguno que dé lugar a modificar o revocar la resolución recurrida.*

Aun cuando en el concepto de violación ni siquiera se proporcionan los datos del juicio de anulación donde se dictó el fallo que, en opinión de la quejosa debe tener efecto en este asunto, la lectura de la resolución



administrativa impugnada da noticia de que fue emitida en cumplimiento a la sentencia de treinta y uno de mayo del dos mil trece, dictada por la Primera Sala Regional Metropolitana del mencionado tribunal al resolver el juicio de nulidad 14402/11-17-01-8 y su acumulado 136611/12-17-08-1, así como a la resolución de queja emitida dentro de ese mismo proceso jurisdiccional el veintiséis de mayo del dos mil catorce.

En los autos del cuaderno de nulidad sólo obra la sentencia definitiva dado que forma parte del expediente administrativo que la autoridad demandada exhibió con carácter de prueba. No obstante, el tribunal también pudo obtener de la sala emisora la versión electrónica de la resolución al recurso de queja, cuya impresión certificada se agrega al expediente en que se actúa.

La revisión de la sentencia de treinta y uno de mayo del dos mil trece (folios 949 a 985 del juicio contencioso administrativo) da cuenta de que el juicio de nulidad 14402/11-17-01-8 fue promovido por la hoy quejosa contra la primera resolución que dio contestación a su solicitud de autorización de concesión de aguas subterráneas presentada el **veintiuno de enero del dos mil once**, es decir, la contenida en el oficio BCA-O-0021-

21-01-11-853, **de doce de abril del dos mil once**, por el Director General del Organismo de Cuenca Península de Baja California de la Comisión Nacional del Agua.

En dicha resolución, el funcionario negó la autorización de la concesión con la explicación de que, para poder definir con mayor certeza el impacto que tendría la concesión en la unidad geohidrológica conformada por los acuíferos Llanos del Berrendo y El Vizcaíno, resultaba conveniente la realización de un estudio integral de ambos acuíferos sobre aspectos tales como su balance, las descargas naturales comprometidas y los sitios donde sea posible extraer agua subterránea sin generar afectaciones al medio ambiente y a los usuarios establecidos; sin embargo, como la comisión no contaba a la fecha con un estudio de ese tipo, aunado a que tampoco había sido publicado en el Diario Oficial de la Federación el estudio de la disponibilidad de agua subterránea de los acuíferos en cuestión, era improcedente otorgar la autorización a fin de evitar el riesgo de sobreexplotación.

En la sentencia de cuenta, la Primera Sala Regional Metropolitana concluyó la ilegalidad de tal resolución explicando que la autoridad demandada se abstuvo injustificadamente de analizar en el fondo la



viabilidad de la concesión solicitada, pues opuso falta de información específica necesaria cuando, de acuerdo con su ámbito competencial, debe tenerla a su alcance o generarla, aunado a que también podría haber tomado en cuenta las pruebas que para tal efecto allegó a su solicitud la demandante de la concesión.

Con base en dicha explicación, consideró que la resolución administrativa impugnada adolece de indebida fundamentación y motivación, razón por la cual, declaró su nulidad para el efecto de que la autoridad demandada emitiera una nueva resolución en que resuelva el fondo de lo pedido.

La lectura de la resolución de queja de veintiséis de mayo del dos mil catorce da cuenta de que se interpuso contra el oficio con número de folio 472/2014, de veinticinco de febrero del dos mil catorce, en que la autoridad demandada pretendió dar cumplimiento a la sentencia recientemente relatada.

La sala decidió que existió defecto en el cumplimiento a la sentencia porque la autoridad demandada negó el otorgamiento de la concesión utilizando como apoyo de su decisión el ACUERDO POR EL QUE SE ACTUALIZA LA DISPONIBILIDAD MEDIA

ANUAL DE AGUA SUBTERRÁNEA DE LOS 653 ACUÍFEROS DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre del dos mil tres, instrumento jurídico que a la fecha de emisión de la resolución administrativa impugnada ya no se encontraba en vigor por haber transcurrido tres años desde su publicación como prevé el artículo 22 de la Ley de Aguas Nacionales.

Consecuentemente, declaró la insubsistencia de la resolución emitida en cumplimiento para el efecto de que la autoridad demandada emita otra, tomando en consideración el referido acuerdo actualizado, es decir, el publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre del dos mil trece.

El estado de cosas expuesto hasta aquí da noticia de que es desacertada la aseveración de la demandante respecto a que la comisión tuviera algún impedimento, por constituir cosa juzgada, para que al momento de resolver la solicitud de concesión de agua se apoyara en un estudio que involucrara tanto al acuífero que sería la fuente de explotación como al diverso que, a decir de la autoridad demandada, constituyen en su conjunto una sola unidad geohidrológica.



En la sentencia que puso fin al indicado juicio, la sala del conocimiento advirtió la presencia de un vicio de carácter netamente formal, como es el hecho de que no se hubiera resuelto el fondo del asunto.

En la diversa de queja que calificó el cumplimiento de la sentencia la sala igualmente advirtió la presencia de un defecto de forma. Si bien vinculó a la autoridad demandada a tomar en consideración un acuerdo específico, ese mandato solamente tuvo como finalidad que la autoridad demandada fundara su actuación en normas que efectivamente se encontraran vigentes, pero no por haber realizado un estudio sobre su pertinencia para resolver la solicitud de concesión de agua.

Por las razones anteriores, el concepto de violación debe declararse ineficaz, pues al emitir la resolución que dio origen a este juicio de amparo directo, salvo por la aplicación del acuerdo de disponibilidad vigente, la autoridad demandada no se encontraba limitada en cuanto al fondo por la institución jurídica de la cosa juzgada.

Para abordar el estudio de los restantes conceptos de violación, conviene dar noticia de lo siguiente:

En la resolución administrativa impugnada, la Comisión Nacional del Agua dio contestación a la solicitud de concesión de aprovechamiento de aguas subterráneas que la hoy quejosa le presentó el veintiuno de enero del dos mil once, por un volumen de 9'460,800.00 m³ anuales (nueve millones cuatrocientos sesenta mil ochocientos metros cúbicos anuales), para uso industrial, en obras ubicadas en parcelas ejidales del poblado El Arco, en el Municipio de Ensenada, Baja California.

La autoridad demandada negó el otorgamiento de la concesión por actualizarse lo dispuesto en el artículo 29 bis 5, fracción II, de la Ley de Aguas Nacionales, que prevé la posibilidad de que la autoridad competente niegue el otorgamiento de concesiones *cuando implique afectaciones a zonas reglamentadas o aquellas declaradas de protección, veda, reserva de aguas, y para la preservación o restablecimiento de ecosistemas vitales y del medio ambiente.*



En la sentencia reclamada, la sala del conocimiento reconoció la validez de dicha resolución, en parte, atendiendo a las siguientes consideraciones:

Sostuvo que la presentación de la solicitud de concesión, aun cuando cumpla los requisitos exigidos por los artículos 21 y 21 bis de la Ley de Aguas Nacionales, sólo vincula a la Comisión Nacional del Agua a emitir una resolución que otorgue o niegue la concesión solicitada conforme a la normatividad aplicable, mas no una resolución favorable a los intereses del peticionario, dado que el instituto conserva en los artículos 22 de la propia legislación y 38 de su reglamento la facultad de evaluar diversidad de aspectos y negar la concesión por diferentes causas.

Determinó que la comisión no sólo estaba plenamente habilitada, sino obligada a realizar un estudio técnico particularizado sobre la viabilidad del otorgamiento de la concesión, pues el artículo 22 de la Ley de Aguas Nacionales prevé que, para emitir la decisión correspondiente, la autoridad habrá de tomar en consideración, entre otros aspectos, la reglamentación o normatividad que en el caso específico aplique tratándose de zonas reglamentadas o de veda y reservas de aguas nacionales; de ahí que, como todo el territorio de Baja

California fue declarado zona de veda para la extracción de agua subterránea mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de mil novecientos sesenta y cinco, la autoridad estaba vinculada a observar las reglas particulares establecidas en dicho instrumento normativo, de cuyo contenido (artículos tercero y cuarto) se advierte que la extracción sólo podría realizarse mediante permisos cuya emisión estaría condicionada a los casos en que los estudios geohidrológicos individuales relativos dieran como resultado que no se causarían los perjuicios que con el establecimiento de la veda se trata de evitar; de ahí que sea correcto que la negativa al otorgamiento de la concesión se apoyara en el dictamen técnico correspondiente.

Precisó que aun cuando la no aprobación del dictamen técnico no está prevista en el artículo 29 bis 5 de la legislación como causa de negativa al otorgamiento de la concesión, se trata de la herramienta que la autoridad puede tener en consideración para determinar si la concesión se ubica o no en alguna de las previstas legalmente.

Indicó que el dictamen técnico no se contrapone a la publicación de la disponibilidad media



anual de agua subterránea porque no tiene como finalidad la medición de ese aspecto, sino la evaluación del impacto que tendrían los aspectos particulares del proyecto de explotación en el acuífero, en la unidad geohidrológica y en general en la zona de veda donde se encuentra ubicado el sitio de extracción. Razón por la cual, tampoco trasciende a la legalidad o eficacia del dictamen técnico que no se hubiera emitido de conformidad con lo dispuesto por la norma oficial mexicana NOM-011-CNA-2000, ya que el objetivo de este instrumento jurídico es distinto, en cuanto establece el método base para determinar la disponibilidad media anual de las aguas nacionales superficiales y subterráneas.

Conforme a lo expuesto, concluyó que la presentación de la solicitud de concesión colmando los requisitos exigidos por la normatividad aplicable y el hecho de que el volumen anual de agua solicitada en explotación (**nueve millones cuatrocientos sesenta mil ochocientos metros cúbicos**) no superara el volumen de disponibilidad media anual de agua subterránea del acuífero de explotación (**nueve millones seiscientos sesenta y un mil doscientos veintiocho metros cúbicos**), no representaba garantía alguna para el otorgamiento de la concesión.

Para combatir esta parte del fallo, a lo largo de sus conceptos de violación, la demandante insiste en la idea fundamental de que, por el puro y simple hecho de haber presentado su solicitud colmando los requisitos exigidos por los artículos 21 y 21 bis de la Ley de Aguas Nacionales y no haber solicitado un volumen de agua superior a la disponibilidad media anual que el artículo 22 de la ley prevé como el elemento fundamental para decidir sobre la petición, actualizó el derecho a obtener la concesión.

Sobre todo porque, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 3 de la Ley de Aguas Nacionales y 3.15 de la Norma Oficial Mexicana NOM 011-CNA-2000, la disponibilidad de agua subterránea que es publicada en el Diario Oficial de la Federación constituye el volumen de agua que puede ser extraída de un acuífero, adicional a la extracción ya concesionada y a la descarga natural comprometida, sin poner en peligro el equilibrio de los ecosistemas y núcleos de población; de ahí que no se actualice la causa de negativa a la concesión que la comisión consideró colmada y que no hubiera necesidad de realizar un estudio técnico adicional para verificar la viabilidad de la concesión solicitada.

Para dar solución al planteamiento, se tiene en cuenta que, al resolver este tribunal el amparo directo **DA-52/2015**, con la finalidad de verificar la existencia de algún derecho subjetivo que los particulares pudieran tener para el otorgamiento de una concesión y la viabilidad de que la autoridad administrativa estuviera en aptitud de negar una solicitud de ese tipo, este tribunal se pronunció en los siguientes términos:

Precisó que de conformidad con los artículos 27, párrafo primero, y 28, párrafo décimo primero, de la Constitución, la Nación tiene la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional y, por otra parte, que el Estado cuenta con la facultad de otorgar concesiones a los particulares, las cuales podrán versar sobre dos materias: 1) prestación de servicios públicos; y, 2) explotación, uso y/o aprovechamiento de bienes del dominio de la Federación.

Se explicó que, en términos de la segunda disposición constitucional, el otorgamiento de concesiones está condicionado a la satisfacción y/o respeto del **interés general** y que con esa finalidad deben observarse las disposiciones legales que persigan asegurar la **eficacia** de la prestación de los servicios públicos, o bien, la **utilización social** de los bienes del

dominio de la Federación, evitando los fenómenos de concentración que vayan contra el **interés público**.

En esa sentencia se externó que la doctrina ha sido prolija en establecer que la concesión es una institución del derecho administrativo que surge como consecuencia de que el Estado, por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, en forma temporal, no pueda o no esté interesado en cumplir en forma directa determinadas tareas públicas, con lo que se abre la posibilidad de encomendar a los particulares su realización, uso, explotación y/o aprovechamiento, y estos acuden al llamado, por lo general, en atención a un interés económico.

Se estableció que, para el otorgamiento de una concesión, también es necesario que la autoridad revise si el interesado cuenta o no con los atributos idóneos para realizar las tareas públicas concesionadas, lo cual se encuentra justificado si se tiene presente que el Estado es el titular originario de los bienes y servicios públicos en cuestión y, por ende, le corresponde garantizar que su uso, aprovechamiento, explotación y realización sean acordes al interés general.



Por otra parte, en la ejecutoria se informó que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que la resolución de la autoridad sobre el otorgamiento o negativa de una concesión no significa la privación o afectación a algún derecho del solicitante, ya que ese tipo de procedimientos únicamente tienen como propósito verificar si procede o no incorporar un nuevo derecho en su patrimonio.

Consideraciones que, se dijo, también encuentran sustento en las tesis aisladas P. XVIII/96 y P. XXXIV/2004 del Pleno del alto tribunal, publicadas en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomos III y XX, marzo de 1996 y agosto de 2004, páginas 84 y 10, respectivamente, cuyos rubros establecen:

**CONCESIÓN, AUTORIZACIÓN O
PERMISO. NO CONTRAVIENEN LA
GARANTÍA DE AUDIENCIA LOS
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
PARA SU OTORGAMIENTO POR NO
ESTABLECER RECURSO EN CONTRA DE LA
DETERMINACIÓN CORRESPONDIENTE.**

**CONCESIONES. SE RIGEN POR LAS
LEYES VINCULADAS CON SU OBJETO.**

De lo anteriormente expuesto se concluyó que las concesiones administrativas deben perseguir satisfacer el interés social, es decir, que el otorgamiento de una concesión significará ineludiblemente el deber de prestar un servicio público, o bien, usar, aprovechar y/o explotar un bien del dominio de la Federación, no en beneficio del particular al que se haya entregado la concesión, sino siempre en aras de preservar y favorecer el interés general, la utilización social y el interés público.

Tales consideraciones quedaron reflejadas en las tesis aisladas: I.1o.A.104 A (10a.) y I.1o.A.105 A (10a.), publicadas en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 19, junio de 2015, Tomo III, páginas 1968 y 1969, respectivamente, que establecen:

CONCESIÓN ADMINISTRATIVA. SU OBJETIVO FUNDAMENTAL ES LA SATISFACCIÓN DEL INTERÉS SOCIAL. *La concesión se define como aquella institución del derecho administrativo que surge como consecuencia de que el Estado, por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, en forma temporal, no pueda o no esté interesado en cumplir directamente determinadas tareas públicas, con lo que se abre la posibilidad de encomendar a los particulares su realización, quienes acuden al llamado, por lo general, en atención a un interés de tipo económico. Así, del*

artículo 28, párrafo décimo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el que se regula la citada institución jurídica, se desprende que su objetivo fundamental consiste en satisfacer el interés social, dejando en segundo plano el interés particular del concesionario, tomando en cuenta que en dicha disposición se hace depender el otorgamiento de las concesiones al hecho de que se trate de casos de interés general y vincula a las leyes secundarias a establecer las modalidades y condiciones a través de las cuales se garantice la eficacia en la prestación de los servicios públicos, la utilización social de los bienes del dominio de la Federación, y la preservación del interés público, lo que efectivamente evidencia la intención del legislador de hacer prevalecer el interés social sobre el particular.

CONCESIÓN ADMINISTRATIVA. LÍMITES PARA SU OTORGAMIENTO A LOS PARTICULARES. *Los particulares no gozan de un derecho preexistente respecto de las concesiones administrativas, esto es, en su esfera jurídica no obra alguna prerrogativa para su otorgamiento ni en relación con los bienes o servicios públicos eventualmente sujetos a alguna, partiendo de que conforme al artículo 27, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado es el titular originario de esos bienes y servicios, y es sólo por cuestiones de oportunidad, mérito o conveniencia que, eventualmente y en forma temporal, puede decidir facultar a los particulares para su uso, aprovechamiento, explotación o realización, conservando, en todo caso, sus facultades para decretar la revocación de la concesión o el rescate de los bienes y servicios en cuestión.*

De acuerdo con las anteriores explicaciones, para el otorgamiento de una concesión, la autoridad competente debe evaluar los aspectos subjetivos (características y condiciones del solicitante) y objetivos (particularidades operativas del proyecto de uso, aprovechamiento o explotación o prestación del servicio público) que aseguren la viabilidad de la concesión, sobre todo a efecto de no causar afectación al interés social, entendido como el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado.

La normatividad secundaria aplicable a este asunto establece lo siguiente:

LEY DE AGUAS NACIONALES

ARTÍCULO 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.

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.

ARTÍCULO 21. La solicitud de concesión o asignación deberá contener al menos:

I. Nombre y domicilio del solicitante;

II. La cuenca hidrológica, acuífero en su caso, región hidrológica, municipio y localidad a que se refiere la solicitud;

III. El punto de extracción de las aguas nacionales que se soliciten;

IV. El volumen de extracción y consumo requeridos;

V. El uso inicial que se le dará al agua, sin perjuicio de lo dispuesto en el Párrafo Quinto del Artículo 25 de la presente Ley; cuando dicho volumen se pretenda destinar a diferentes usos, se efectuará el desglose correspondiente para cada uno de ellos;

VI. El punto de descarga de las aguas residuales con las condiciones de cantidad y calidad;

VII. El proyecto de las obras a realizar o las características de las obras existentes para su extracción y aprovechamiento, así como las respectivas para su descarga, incluyendo tratamiento de las aguas residuales y los procesos y medidas para el reúso del agua, en su caso, y restauración del recurso hídrico; en adición deberá presentarse el costo económico y ambiental de las

obras proyectadas, esto último conforme a lo dispuesto en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, y

VIII. La duración de la concesión o asignación que se solicita.

Conjuntamente con la solicitud de concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, se solicitará el permiso de descarga de aguas residuales y el permiso para la realización de las obras que se requieran para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas y el tratamiento y descarga de las aguas residuales respectivas. La solicitud especificará la aceptación plena del beneficiario sobre su obligación de pagar regularmente y en su totalidad las contribuciones fiscales que se deriven de la expedición del título respectivo y que pudieren derivarse de la extracción, consumo y descarga de las aguas concesionadas o asignadas, así como los servicios ambientales que correspondan. El beneficiario conocerá y deberá aceptar en forma expresa las consecuencias fiscales y de vigencia del título respectivo que se expida en su caso, derivadas del incumplimiento de las obligaciones de pago referidas.

Tratándose de solicitudes de concesión para el uso agrícola a que se refiere el Capítulo II, del Título Sexto, de esta Ley, no se requerirá solicitar conjuntamente con la concesión el permiso de descarga de aguas residuales, siempre que en la solicitud se asuma la obligación de sujetarse a las Normas Oficiales Mexicanas o a las condiciones particulares de descarga que correspondan, y a lo dispuesto en el Artículo 96 de esta Ley.



ARTÍCULO 21 BIS. *El promovente deberá adjuntar a la solicitud a que se refiere el Artículo anterior, al menos los documentos siguientes:*

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

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

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

IV. El proyecto de las obras a realizar o las características de las obras existentes para la extracción, aprovechamiento y descarga de las aguas motivo de la solicitud;

V. La memoria técnica con los planos correspondientes que contengan la descripción y características de las obras a realizar, para efectuar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas a las cuales se refiere la solicitud, así como la disposición y tratamiento de las aguas residuales resultantes y las demás medidas para prevenir la contaminación de los cuerpos receptores, a efecto de cumplir con lo dispuesto en la Ley;

VI. La documentación técnica que soporte la solicitud en términos del volumen de consumo requerido, el uso inicial que se le dará al agua y las condiciones de cantidad y calidad de la descarga de aguas residuales respectivas, y

VII. *Un croquis que indique la ubicación del predio, con los puntos de referencia que permitan su localización y la del sitio donde se realizará la extracción de las aguas nacionales; así como los puntos donde efectuará la descarga.*

Los estudios y proyectos a que se refiere este Artículo, se sujetarán a las normas y especificaciones técnicas que en su caso emita "la Comisión".

ARTÍCULO 22. "La Autoridad del Agua" deberá contestar las solicitudes dentro de un plazo que no excederá de sesenta días hábiles desde su fecha de presentación y estando debidamente integrado el expediente.

El otorgamiento de una concesión o asignación se sujetará a lo dispuesto por esta Ley y sus reglamentos y tomará en cuenta la disponibilidad media anual del agua, que se revisará al menos cada tres años, conforme a la programación hídrica; los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de agua inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua; el reglamento de la cuenca hidrológica que se haya expedido, en su caso; la normatividad en materia de control de la extracción así como de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas; y la normatividad relativa a las zonas reglamentadas, vedas y reservas de aguas nacionales existentes en el acuífero, cuenca hidrológica, o región hidrológica de que se trate.

El Consejo de Cuenca en coordinación con el Organismo de Cuenca que corresponda, propondrá a "la Comisión" el orden de prelación de los usos del agua para su aprobación, el cual se aplicará en



situaciones normales, para el otorgamiento de concesiones y asignaciones de la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, superficiales y del subsuelo, atendiendo a lo dispuesto en los Artículos 13 BIS 3, y 14 BIS 5 de esta Ley. El uso doméstico y el uso público urbano siempre serán preferentes sobre cualquier otro uso.

Para efectos de la presente Ley, son situaciones distintas de las normales, cuando se declaren zonas de desastre conforme a lo señalado en el párrafo segundo del Artículo 38 de la presente Ley, y cuando existan previamente o se declaren e instrumenten zonas reglamentadas, zonas de veda y zonas de reserva, con base en los contenidos de las fracciones LXIII, LXIV y LXV del Artículo 3 de la presente Ley. En estos casos, se procederá conforme a lo dispuesto en los Artículos 13 BIS 4, 14 BIS 5 y en el Título Quinto, de la presente Ley.

Las concesiones y asignaciones expedidas por "la Autoridad del Agua", en los casos referidos en el Fracción IX del Artículo 9 de la presente Ley, señalarán expresamente las condiciones de variabilidad de la fuente de agua de la cual se realizará la extracción respectiva, y las condiciones a las cuales estará sujeta la extracción de volúmenes ante sequías y otros fenómenos. Los Títulos de concesión o asignación no garantizan la existencia o invariabilidad de los volúmenes que amparan. Ante sequías y otros fenómenos, se tomarán en consideración los volúmenes aprovechables en las fuentes señaladas en tales títulos, conforme lo dispongan los reglamentos de la presente Ley.

En el otorgamiento de las concesiones se observará lo siguiente:

I. "La Autoridad del Agua" podrá reservar para concesionar ciertas aguas por medio de concurso, cuando se prevea la concurrencia de varios interesados; la reglamentación para tales casos será publicada previamente en cada caso, y

II. Cuando no se reserven las aguas en términos de la fracción anterior, "la Autoridad del Agua" podrá otorgar la concesión a quien la solicite en primer lugar. Si distintos solicitantes concurrieran simultáneamente, "la Autoridad del Agua" podrá proceder a seleccionar la solicitud que ofrezca los mejores términos y condiciones que garanticen el uso racional, el reúso y la restauración del recurso hídrico.

Además de lo dispuesto anteriormente para el trámite de títulos de concesión, los municipios, los estados y el Distrito Federal, en su caso, en su solicitud de asignación presentarán ante "la Autoridad del Agua" lo siguiente:

a) La programación para aprovechar las fuentes de suministro de agua y la forma de su ejecución;

b) Los sitios y formas de medición tanto del suministro como de la descarga de aguas residuales;

c) La forma de garantizar la calidad y conservación de la cantidad de las aguas;

d) La asunción de las obligaciones de usar racional y eficientemente el agua; respetar las reservas y los derechos de terceros aguas abajo inscritos en el Registro Público de Derechos de

Agua; cumplir con las normas y condiciones de calidad en el suministro de agua y en la descarga de agua residual a cuerpos receptores; y pagar oportunamente y en forma completa las contribuciones o aprovechamientos federales a su cargo, con motivo de la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, la descarga de aguas residuales y los servicios ambientales que correspondan, y

e) Las condiciones particulares de descarga de agua residual a cuerpos receptores que hubieren sido dictadas por la Autoridad.

Para efectos de lo dispuesto en el presente Artículo, "la Comisión" publicará dentro de los primeros tres meses de cada tres años, en los términos de las disposiciones reglamentarias de esta Ley, la disponibilidad de aguas nacionales por cuenca hidrológica, región hidrológica o localidad, que podrá ser consultada en las oficinas del Registro Público de Derechos de Agua y a través del Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del agua.

ARTÍCULO 24. El término de la concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales no será menor de cinco ni mayor de treinta años, de acuerdo con la prelación del uso específico del cual se trate, las prioridades de desarrollo, el beneficio social y el capital invertido o por invertir en forma comprobable en el aprovechamiento respectivo. En la duración de las concesiones y asignaciones, "la Autoridad del Agua" tomará en consideración las condiciones que guarde la fuente de suministro, la prelación de usos vigentes en la región que

corresponda y las expectativas de crecimiento de dichos usos.

Las concesiones o asignaciones en los términos del Artículo 22 de esta Ley, serán objeto de prórroga hasta por igual término y características del título vigente por el que se hubieren otorgado, siempre y cuando sus titulares no incurrieren en las causales de terminación previstas en la presente Ley, se cumpla con lo dispuesto en el Párrafo Segundo del Artículo 22 de esta Ley y en el presente Artículo y lo soliciten dentro de los últimos cinco años previos al término de su vigencia, al menos seis meses antes de su vencimiento.

La falta de presentación de la solicitud a que se refiere este Artículo dentro del plazo establecido, se considerará como renuncia al derecho de solicitar la prórroga.

Para decidir sobre el otorgamiento de la prórroga se considerará la recuperación total de las inversiones que haya efectuado el concesionario o asignatario, en relación con la explotación, uso o aprovechamiento de los volúmenes concesionados o asignados.

"La Autoridad del Agua" está obligada a notificar personalmente a los promoventes la resolución sobre las solicitudes respectivas referidas en el presente Capítulo, conforme al plazo establecido en el Artículo 22 de la presente Ley y al procedimiento establecido en el Artículo 35 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. En caso de que la autoridad omita dar a conocer al promovente la resolución recaída a su solicitud, se considerará que ha resuelto negar lo solicitado. La falta de resolución a la solicitud



podrá implicar responsabilidades a los servidores públicos a quienes competa tal resolución, conforme a lo dispuesto en las leyes aplicables.

ARTÍCULO 29 BIS 5. *El Ejecutivo Federal, a través de "la Autoridad del Agua", tendrá la facultad para negar la concesión, asignación o permiso de descarga en los siguientes casos:*

I. Cuando se solicite el aprovechamiento de caudales determinados en el Programa Nacional Hídrico y los programas regionales hídricos, para garantizar un adecuado desarrollo económico, social y ambiental de los asentamientos humanos;

II. Cuando implique la afectación a zonas reglamentadas o aquellas declaradas de protección, veda, reserva de aguas, y para la preservación o reestablecimiento de ecosistemas vitales y del medio ambiente;

III. Cuando afecte el caudal mínimo ecológico, que forma parte del Uso Ambiental al que se refiere la Fracción LIV del Artículo 3 de la presente Ley, conforme a los reglamentos regionales respectivos;

IV. Cuando el solicitante no cumpla con los requisitos que exige la Ley;

V. Cuando se trate de una transmisión de derechos en ciernes y el titular original no haya pagado oportunamente la cuota de garantía referida en el Numeral 3 de la Fracción VI del Artículo 29 BIS 3 de la presente Ley, además se cuente con elementos suficientes para determinar que existe un acaparamiento o concentración del recurso (sic) agua tendiente a prácticas monopólicas contrarias al interés social;

VI. Cuando se afecten aguas sujetas a convenios internacionales, cuando las solicitudes no se adecuen a dichos convenios, a lo establecido en la presente Ley y demás ordenamientos legales aplicables;

VII. Cuando la Federación decida emprender una explotación directa de los volúmenes solicitados;

VIII. Cuando se afecten recursos hídricos programados para la creación o sustento de reservas nacionales, y

IX. Cuando exista causa de interés público o interés social.

ARTÍCULO 42. Para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas del subsuelo en las zonas reglamentadas o de veda decretadas por el Ejecutivo Federal, incluso las que hayan sido libremente alumbradas, **requerirán de:**

I. Concesión o asignación para su explotación, uso o aprovechamiento;

II. Un programa integral de manejo por cuenca y acuíferos a explotar, y

III. Permisos para las obras de perforación, reposición o relocalización de pozos, o demás modificaciones a las condiciones de aprovechamiento, que se realicen a partir del decreto de veda o reglamentación.

Las concesiones o asignaciones se sujetarán a los requisitos que establecen los Artículos 21 y 21



BIS de esta Ley y se otorgarán de acuerdo con los estudios de disponibilidad respectivos, teniendo en cuenta el volumen de agua usada o aprovechada como promedio en el último año inmediato anterior al decreto respectivo, y que se hubieran inscrito en el Registro Público de Derechos de Agua.

A falta de dicha inscripción en el Registro citado, se tomará en cuenta el volumen declarado fiscalmente para efectos del pago del derecho federal por uso o aprovechamiento de agua, en el último ejercicio fiscal.

En aquellos casos en los que la explotación, uso o aprovechamiento no pueda ser determinado conforme a lo dispuesto en los dos párrafos anteriores, el volumen de agua se determinará conforme a los procedimientos que establezcan los reglamentos respectivos.

De lo dispuesto por los artículos transcritos destaca, en lo que interesa, que 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 o sus Organismos de Cuenca.

Para el otorgamiento de concesiones los particulares podrán presentar solicitudes que deberán contener asentada, por lo menos, la información exigida y acompañar la documentación que corrobore la veracidad de tales datos, entre otra.

Una vez integrado el expediente con la solicitud debidamente requisitada y acompañada de la documentación correspondiente, la autoridad deberá emitir resolución y notificarla personalmente en el plazo de sesenta días hábiles.

La resolución expresa que al efecto se emita, deberá decidir si se otorga o niega la concesión. Para arribar a la determinación correspondiente, la autoridad deberá evaluar aspectos tales como:

- La disponibilidad media anual del agua.
- Los derechos de explotación, uso o aprovechamiento de agua inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua.
- El reglamento de la cuenca hidrológica que se haya expedido, en su caso; la normatividad en materia de control de la extracción, así como de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas.
- La normatividad relativa a las zonas reglamentadas, vedas y reservas de aguas

nacionales existentes en el acuífero, cuenca hidrológica, o región hidrológica de que se trate.

- El costo económico y ambiental de las obras requeridas para la operación de la concesión.

El estudio de los indicados elementos orientará a la autoridad a la toma de una decisión que deberá complementarse, en su caso, con la verificación de que el proyecto de concesión no se ubique en alguna de las siguientes causas de negación de la concesión:

- Cuando se solicite el aprovechamiento de caudales determinados en los programas hídricos respectivos para garantizar un adecuado desarrollo económico, social y ambiental de los asentamientos humanos.
- Cuando implique la afectación a zonas reglamentadas o aquellas declaradas de protección, veda, reserva de aguas, y para la preservación o restablecimiento de ecosistemas vitales y del medio ambiente.

- Cuando afecte el caudal mínimo ecológico que forma parte del uso ambiental, conforme a los reglamentos regionales respectivos.
- Cuando el solicitante no cumpla con los requisitos que exige la ley.
- Cuando se trate de una transmisión de derechos en ciernes y el titular original no haya pagado oportunamente la cuota de garantía referida, exista acaparamiento o concentración del recurso de agua tendente a establecer o producir prácticas monopólicas contrarias al interés social.
- Cuando se afecten aguas sujetas a convenios internacionales, cuando las solicitudes no se adecuen a dichos convenios, a lo establecido en la ley y demás ordenamientos legales aplicables.
- Cuando la Federación decida emprender una explotación directa de los volúmenes solicitados.



- Cuando se afecten recursos hídricos programados para la creación o sustento de reservas nacionales.
- Cuando exista causa de interés público o interés social diversa.

En caso de que la solicitud de otorgamiento de concesión no sea resuelta y notificada de manera personal en el plazo de sesenta días hábiles, se entenderá que ha resuelto fictamente de manera negativa.

Pues bien, lo dispuesto por la normatividad secundaria corrobora, en materia de aguas nacionales, lo que se deduce de la norma fundamental en el sentido de que los particulares no gozan de un derecho preexistente respecto de las concesiones administrativas; de ahí que resulte fuera de toda lógica jurídica la afirmación de la demandante de que la sola presentación de la solicitud de concesión actualiza en su favor el derecho a obtener una respuesta favorable a sus intereses.

En efecto, el artículo 21 prevé los requisitos que en la solicitud de concesión se deberán asentar, tales

como: a) nombre y domicilio del solicitante; b) cuenca hidrológica, acuífero, región hidrológica, municipio y localidad de explotación; c) punto de extracción de las aguas nacionales; e) volumen de extracción y consumo requeridos; f) uso inicial del agua; g) punto de descarga de las aguas residuales con las condiciones de cantidad y calidad; g) proyecto de las obras a realizar o las características de las obras existentes; h) costo económico y ambiental de las obras proyectadas conforme a lo dispuesto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, e i) duración de la concesión o asignación que se solicita.

Por su parte, el artículo 21 bis establece la documentación que se deberá acompañar a la solicitud, es decir: a) la que acredite la propiedad o posesión del inmueble en el que se localizará la extracción de aguas, así como los relativos a la propiedad o posesión de las superficies a beneficiar; b) la que demuestre la constitución de las servidumbres que se requieran; c) la manifestación de impacto ambiental, cuando así se requiera conforme a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; d) el proyecto de las obras a realizar o las características de las obras existentes para la extracción, aprovechamiento y descarga de las aguas motivo de la solicitud; e) la

memoria técnica con los planos correspondientes que contengan la descripción y características de las obras a realizar; f) la documentación técnica que soporte la solicitud en términos del volumen de consumo requerido, el uso inicial que se le dará al agua y las condiciones de cantidad y calidad de la descarga de aguas residuales respectivas, y g) un croquis que indique la ubicación del predio, con los puntos de referencia que permitan su localización y la del sitio donde se realizará la extracción de las aguas nacionales; así como los puntos donde se efectuará la descarga.

La falta de los requisitos previstos por la ley actualiza una hipótesis por la que procederá negar su otorgamiento; sin embargo, existen otras causas de denegación que se actualizan aun cuando la solicitud se hubiera presentado colmando todos los requisitos que la normatividad exige; por ende, tal como decidió la sala del conocimiento, la presentación correcta de la solicitud de concesión sólo tiene como consecuencia que la autoridad competente esté en aptitud de evaluar la viabilidad de la petición, pero no garantiza su otorgamiento.

En otras palabras, los requisitos exigidos por los artículos recientemente mencionados sólo constituyen los elementos mínimos para que la autoridad resolutora

esté en posibilidad de calificar la idoneidad de los aspectos subjetivos (características y condiciones particulares del solicitante) y objetivos para el otorgamiento o no de la concesión (condiciones del proyecto que aseguren la satisfacción del interés general).

Tratándose del aspecto objetivo, los artículos 22, 29 bis 5 y 42, penúltimo párrafo, de la legislación de la materia prevén que, para calificar la viabilidad de la concesión, la autoridad debe tomar en consideración, además de otros aspectos que la normatividad aplicable exija, elementos positivos como la disponibilidad media anual de agua y el costo económico y ambiental de las obras requeridas para la operación de la concesión.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley de Aguas Nacionales, la disponibilidad media anual de aguas del subsuelo en una unidad hidrológica se define como el volumen medio anual de agua subterránea que puede ser extraído para diversos usos, adicional a la extracción ya concesionada y a la descarga natural comprometida, sin poner en peligro el equilibrio de los ecosistemas.

Si bien es cierto que, conforme a la legislación, la disponibilidad media anual de agua se identifica con el volumen de agua extraíble que, de explotarse, no causará peligro en el equilibrio de los ecosistemas, esta apreciación literal no debe llevarse al extremo de asumir que la solicitud de concesión de un volumen inferior garantizará la no afectación ambiental en caso de que se materialice la explotación, pues el sentido común y la propia legislación ponen de manifiesto que esto puede derivar de otras causas, como por ejemplo, de la ejecución de las obras requeridas para la operación de la concesión.

Esa circunstancia revela que, contrario a lo aducido por la demandante, si bien una condición de procedencia para el otorgamiento de concesiones en materia de aguas nacionales es la existencia de agua extraíble disponible (conforme a las publicaciones periódicas de la Comisión Nacional del Agua), el cumplimiento de ese presupuesto tampoco vincula a la autoridad a emitir la autorización, pues, con el afán de asegurarse de que la operación de la concesión no implique una afectación al interés social (como lo exige la norma fundamental), deberá realizar un estudio particularizado del proyecto a fin de definir sus eventuales consecuencias negativas en diferentes rubros.

Esto significa que, para resolver la solicitud de concesión, la Comisión Nacional del Agua está plenamente autorizada por la legislación (con independencia de que también la faculten otras disposiciones de inferior jerarquía) para realizar un estudio individualizado del proyecto de concesión a fin de definir su viabilidad, lo que puede haber llevado a cabo, incluso, auxiliándose de un dictamen técnico de la unidad administrativa competente.

Conforme a la anterior conclusión, deben desestimarse los planteamientos en que la quejosa alega que es incorrecta la interpretación de la sala de que por virtud del Decreto por el que se establece veda para el alumbramiento de aguas del subsuelo del Estado de Baja California, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de mayo de mil novecientos sesenta y cinco, la Comisión Nacional del Agua tiene la posibilidad de incorporar estudios técnicos particularizados para resolver solicitudes de concesión de aguas subterráneas, y que el correcto alcance de esa norma del ejecutivo federal debe entenderse referida a las publicaciones oficiales sobre la disponibilidad media anual de agua subterránea.



En un diverso aspecto, la sala responsable declaró infundado el alegato encaminado a desconocer la relación entre el acuífero Llanos del Berrendo (en que se pretende extraer el agua de la concesión) y el diverso El Vizcaíno, que le es contiguo, con el propósito de descalificar el estudio técnico que sirvió de apoyo a la Comisión Nacional del Agua para negar la solicitud de concesión.

Al respecto dijo que, de acuerdo con los dictámenes periciales, particularmente de las respuestas dadas a la pregunta número uno por los peritos de la actora, de la autoridad demandada y del tercero en discordia, aun cuando las definiciones jurídicas identifican un acuífero como una unidad hidrogeológica, su delimitación en esos términos puede atender a cuestiones meramente convencionales para efectos administrativos, pero, desde un punto de vista técnico, dos o más acuíferos pueden estar interconectados hidráulicamente, de ahí que en su conjunto sea posible que conformen una sola unidad geohidrológica con independencia de que para efectos administrativos sean distintas.

Para combatir ese aspecto de la decisión, la quejosa argumenta que el dictamen técnico no está previsto en la ley, pero de estarlo y estar facultada la

autoridad para emitirlo y tomarlo en consideración, no debía comprender otro acuífero sino limitarse al que es objeto de la solicitud de concesión.

Expone que es incorrecto que el acuífero Llanos del Berrendo y el diverso El Vizcaíno conformen una sola unidad hidrológica, dado que del acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre del dos mil trece se desprende que son independientes, porque cada uno conforma una sola unidad geohidrológica.

Explica que las unidades geohidrológicas son creadas convencionalmente por el estado, de ahí que no sea adecuado que las pueda establecer un perito de manera individual.

Aduce que la autoridad responsable valoró indebidamente la prueba pericial, pues con independencia de que a la pregunta uno los peritos contestaron que, con independencia de la delimitación oficial, dos o más acuíferos pueden estar hidrológicamente interconectados conformando así una sola unidad geohidrológica, lo cierto es que, conforme al punto 3.33 de la norma oficial mexicana NOM-011-CNA-2000, éstas sólo pueden ser definidas convencionalmente; de ahí que no exista



justificación para que el dictamen técnico se ocupe de analizar dos acuíferos, puesto que no está probada la existencia de la unidad geohidrológica que pudieran integrar.

Para dar solución al concepto de violación se tiene en consideración que en párrafos precedentes ya se fijó la postura de este tribunal respecto a que la interpretación sistemática de la normatividad constitucional y legal que rige el otorgamiento de concesiones en materia de aguas nacionales vincula a la Comisión Nacional del Agua a realizar un estudio particularizado del proyecto de concesión a efecto de verificar que la eventual autorización no afecte en algún sentido el interés social. Circunstancia que permite a la autoridad realizar un estudio formal, incluso, a través de la unidad técnica correspondiente.

Conforme a lo expuesto, debe desestimarse por infundado el alegato en la parte en que la promovente se duele de la falta de previsión legal respectiva.

Por otra parte, conviene recordar que el estudio técnico se desarrolla a efecto de verificar que con la eventual ejecución del proyecto de concesión no se cause afectación al interés social, lo que podrá materializarse

cuando se presente alguna de las causas de negativa al otorgamiento de la concesión.

La causa de negación de la concesión que la autoridad demandada consideró colmada es la prevista en el artículo 29 bis 5 de la Ley de Aguas Nacionales, que establece al efecto lo siguiente:

II. Cuando implique la afectación a zonas reglamentadas o aquellas declaradas de protección, veda, reserva de aguas, y para la preservación o reestablecimiento de ecosistemas vitales y del medio ambiente;

La hipótesis indicada prevé negar la concesión cuando su ejecución implique afectación a zonas de veda para la explotación de aguas nacionales o afecte la preservación o restablecimiento de ecosistemas vitales y del medio ambiente.

Como se ve, la disposición legal no limita la evaluación de esos impactos específicamente al acuífero de extracción en su versión oficialmente delimitada y publicada (artículo 3, fracción II, de la Ley de Aguas Nacionales); de ahí que deba asumirse que la evaluación debe realizarse en toda la zona de influencia del acuífero,



con independencia de que trascienda a su circunscripción convencional oficial.

Esto significa, por otra parte, que la norma oficial mexicana invocada por la quejosa no tiene injerencia en el estudio técnico que la autoridad debe realizar a efecto de evaluar la viabilidad del proyecto de concesión, lo que se clarifica teniendo en consideración que incluso en su versión actualizada (NOM-011-CONAGUA-2015) la norma oficial tiene como objetivo establecer el método base para determinar la disponibilidad media anual de las aguas nacionales superficiales y del subsuelo, es decir, un aspecto distinto.

Conforme a lo expuesto, es infundado el alegato en que la autoridad pretende evidenciar que existió indebida valoración de la prueba pericial por no haber preferido la autoridad esa normatividad sobre las respuestas dadas por los peritos a la pregunta inicial del cuestionario en tanto que, como se indicó, no se trata de una regla que gobierne la elaboración del dictamen técnico sobre la viabilidad operativa del proyecto de concesión.

De acuerdo con lo expuesto, en nada perjudica a la legalidad del estudio técnico y, por ende, a la

resolución administrativa impugnada, que la evaluación de los impactos de la eventual explotación incluya pronunciamientos sobre los posibles efectos en el acuífero contiguo.

Ahora bien, en la resolución administrativa impugnada se estimó actualizada la causa de negativa a otorgar la concesión conforme a lo que enseguida se transcribe:

*III. ... se hizo necesario contar con un nuevo dictamen técnico, de ahí que mediante memorándum número ***** de fecha 04 de Diciembre de 2013, la Dirección de Administración del Agua solicitó a la Dirección Técnica, ambas de este Organismo de Cuenca Península de Baja California, emitir de nueva cuenta Dictamen Técnico...*

*IV. Que mediante memorando no. ***** de fecha 24 de febrero de 2014, la Dirección Técnica de este Organismo de Cuenca Península de Baja California, emitió el dictamen técnico solicitado ***** en la misma fecha, mediante el cual considera no factible autorizar la solicitud presentada por ***** SA DE CV, para la CONCESIÓN DE APROVECHAMIENTO DE AGUAS SUBTERRÁNEAS (en doce aprovechamientos)*



XIII. De lo anteriormente transcrito y de acuerdo al dictamen técnico que se señala en el numeral 3 de la presente resolución, tenemos que la zona en donde se está solicitando la concesión se encuentra en zona de veda, ya que está en la subcuenca del arroyo San Luis, una de las principales fuentes de recarga del acuífero 0302 Vizcaíno. Es de señalarse que tanto el acuífero 0228 Llanos de Berrendo como el acuífero 0302 Vizcaíno, se ubican en una misma unidad geohidrológica, la cual es interestatal. La mayor parte del territorio del acuífero 0228 Llanos del Berrendo pertenece a la Zona de Protección Forestal y Refugio de la Fauna Silvestre “Valle de los Cirios” decretada el 2 de junio de 1980 y una pequeña parte al suroeste del acuífero pertenece a la Reserva de la Biósfera “Complejo Lagunar Ojo de Liebre”, decretada el 14 de enero de 1972. Por lo que una batería de pozos como la que se propone por la empresa solicitante, generaría una intercepción de la mayor parte de la recarga que recibe el acuífero 0302 Vizcaíno, provocando una afectación a los usuarios establecidos en este último, sin olvidar que la totalidad del área del acuífero se encuentra dentro de la Reserva de la Biósfera “El Vizcaíno”, declarada mediante Decreto con fecha 30 de noviembre de 1988. Además, del análisis de las distancias entre los pozos, se encontró que existirá interferencia hidráulica entre los aprovechamientos, tomando en cuenta el régimen de operación al que se someterán y de acuerdo con el gasto y volumen solicitado por obra, lo que ocasionaría la pérdida de carga hidráulica del acuífero, originando un cono de abatimiento que modificaría las líneas de flujo subterráneo original en la zona solicitada, ocasionando la ruptura del equilibrio en el acuífero, y provocando el inminente descenso de

los niveles estáticos, que agotarían los horizontes someros e intermedios y la reducción del caudal base del arroyo San Luis, obligando a una profundización de las obras, conduciendo a un abatimiento y daño irreversible del sistema, y a una afectación a terceros, que van desde los usuarios que se encuentran establecidos en toda la unidad geohidrológica, compuesta por los dos acuíferos, hasta las zonas decretadas como de protección forestal y refugio de la fauna silvestre, y reserva de la biósfera localizadas en la superficie de influencia de los mismos acuíferos”.

...

Cabe mencionar que el perseverar la cantidad de agua dentro de la cuenca hidrológica, es una facultad de esta autoridad administrativa, ya que es indispensable y oportuno para un adecuado control de la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas del subsuelo, en relación con los artículos primero, segundo y sexto del Decreto por el que se establece veda para el alumbramiento de aguas del subsuelo en el Estado de Baja California, publicado en el Diario Oficial el 15 de mayo de 1965, en el sentido de atender prioritariamente la problemática hídrica en las localidades y acuíferos con escasez del recurso.

Lo anterior con motivo de que las aguas del subsuelo en el Estado de Baja California se encuentra en lo que técnicamente es conocido como estrés hídrico lo que implica poner en riesgo la disponibilidad del recurso para usos indispensables como es el consumo humano y, de no frenar las extracciones de aguas del subsuelo que se realizan sin concesión, se imposibilita la



adecuada administración del agua, destacando que el recurso hídrico es considerado como un bien finito y escaso, al cual incluso se le ha dado la connotación de bien estratégico de seguridad nacional en la propia Ley de Aguas Nacionales, y una adecuada administración del mismo permite el desarrollo del Estado armónicamente con la conservación del medio ambiente, ya que el recurso hídrico es fundamental para la subsistencia de los ecosistemas vitales, por lo que para su uso se deberá contar con título de concesión en términos del artículo 27, párrafo sexto, de nuestra Carta Magna en relación con la Ley Reglamentaria de las Aguas Nacionales artículos 20 y 42, fracción I, los cuales obligan a contar con título de concesión para la explotación, uso y aprovechamiento de aguas del subsuelo.

Es menester señalar que conforme al “Acuerdo por el que se actualiza la disponibilidad media anual de agua subterránea de los 653 acuíferos de los Estados Unidos Mexicanos, mismos que forman parte de las regiones hidrológico-administrativas que se indican”, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 20 de diciembre de dos mil trece, se advierte que el Acuífero de Llanos del Berrendo, cuenta con 9.661228 millones de metros cúbicos de disponibilidad media anual de aguas nacionales del subsuelo, y al autorizar dicha concesión solicitada, esta autoridad administrativa, se encontraría imposibilitada en mantener una protección y control espacial a la porción del acuífero que todavía contiene agua de calidad apta para consumo humano, uso que es prioritario en términos de ley, reiterando que el lugar donde solicitó la concesión de 12

aprovechamientos de aguas nacionales se encuentra ubicado en zona de veda, decretada por el Ejecutivo Federal, mediante Decreto por el que se establece veda por tiempo indefinido para el alumbramiento de agua del subsuelo en la zona del Estado de Baja California que comprende el municipio de Ensenada, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de mayo de 1965, el cual permite observar que las extracciones de agua deben ser controladas adecuadamente.

El adecuado control del recurso hídrico, ya sea a través de concesiones o de la limitación y detención de extracciones clandestinas, permitirá a la autoridad del agua su adecuada protección, así como el mejoramiento, conservación y restauración del acuífero, a fin de lograr la preservación de la cantidad y calidad del vital líquido para lograr su desarrollo integral sustentable y asegurar la disponibilidad para las generaciones futuras, lo cual es considerado por la Ley de Aguas Nacionales como de utilidad pública.

...

Esto es, la negativa al otorgamiento de la concesión obedeció a dos circunstancias esenciales que se sintetizaron en el resolutivo primero en los siguientes términos:

...dado que de autorizar lo solicitado, generaría una interceptación de la mayor parte de la recarga que recibe el acuífero El Vizcaíno, provocando una afectación a los usuarios



establecidos en éste, sin olvidar que la totalidad del área del acuífero se encuentra dentro de la Reserva de la Biósfera “El Vizcaíno”.

Por otro lado, dadas las distancias entre los pozos, se observa que existiría interferencia hidráulica entre los aprovechamientos, tomando en cuenta el régimen de operación al que se someterán de acuerdo con el gasto y volumen solicitado por obra, conduciendo a un abatimiento y daño irreversible del sistema y a una afectación a terceros, que van desde los usuarios que se encuentran establecidos en toda la unidad geohidrológica, compuesta por los dos acuíferos, hasta las zonas decretadas como de protección forestal y refugio de la fauna silvestre y reserva de la biósfera localizadas en la zona de influencia de los mismos acuíferos.

Lo expuesto corrobora que el dictamen técnico nada tiene que ver con un recálculo sobre la disponibilidad de agua subterránea; de ahí que le sea inaplicable la norma oficial mexicana que establece el método para su cuantificación.

Por otra parte, se advierte que ese dictamen fue emitido por una unidad técnico-administrativa de la propia Comisión Nacional del Agua; de ahí que, por su origen, en términos de lo dispuesto por el artículo 42 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo goce de presunción de legalidad sobre las aseveraciones que contiene, lo que se corrobora al tener en

consideración que en términos de los dispuesto por los artículos 3, fracción XII, y 4 de la Ley de Aguas Nacionales, la Comisión Nacional del Agua es precisamente el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales que tiene atribuida la función de gestionar administrativamente las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, con autonomía técnica, ejecutiva, administrativa, presupuestal y de gestión, para la consecución de su objeto.

Lo anterior es de utilidad para desestimar el argumento de la quejosa en el sentido de que la sala responsable no se ocupó de verificar que sea correcta la aseveración de la autoridad administrativa en cuanto a que de otorgarse la concesión se provocaría una afectación a terceros y un impacto ambiental.

En efecto, el planteamiento debe desestimarse porque el dictamen y la resolución que lo tomó en consideración gozan de presunción de legalidad, de ahí que, en todo caso, correspondía a la demandante la carga de desvirtuar su contenido.



Con ese propósito ofreció la prueba pericial en materia de ingeniería hidrológica que fue desahogada en forma tripartita.

En la sentencia reclamada, sin embargo, la sala responsable se avocó al estudio de los peritajes correspondientes y concluyó que no resultaron benéficos a la causa de la demandante. La valoración de los dictámenes periciales fue plasmada a fojas 70 a 89 de la sentencia reclamada, sin que la quejosa proponga en su demanda de amparo argumentos específicos para contradecir las conclusiones a las que llegó la sala del conocimiento.

Conforme a lo expuesto, como se anunció, debe desestimarse la afirmación que acusa que la sala incurrió en la omisión de verificar que fueran dignas de certeza las apreciaciones que integran el contenido del dictamen técnico que sirvió de apoyo a la emisión de la resolución administrativa impugnada.

Finalmente, la quejosa se duele de que la sala responsable haya omitido resolver su proposición de que la resolución impugnada adolece de ilegalidad porque en lugar de emitir un pronunciamiento de fondo sobre la

pretensión de obtener la concesión, obtuvo una resolución que no entra al estudio de ese tema.

Explica que es así merced a que en el resolutivo correspondiente decidió declarar que resulta improcedente autorizar la concesión solicitada, cuando es de sobra conocido que en el ámbito procesal la improcedencia corresponde a una institución jurídica que denota falta de requisitos para realizar un pronunciamiento sobre el fondo de la causa.

El concepto de violación debe declararse inoperante porque a foja 44 de la sentencia reclamada la sala del conocimiento resolvió el planteamiento que la quejosa alega omitido. Lo desestimó poniendo de manifiesto que la improcedencia no necesariamente implica una imposibilidad para dar solución a la causa, sino que también puede utilizarse como sinónimo de negación.

Agregó que como en la ley no existe una distinción respecto a esas variantes, es intrascendente que, al resolver, la comisión haya declarado improcedente el otorgamiento de la concesión en lugar de negarla, pues lo cierto es que se pronunció desfavorablemente atendiendo al fondo de la causa.



Conforme a lo expuesto, el planteamiento de violación debe desestimarse.

En tales condiciones, como la solicitante del amparo no demostró que la sentencia reclamada sea violatoria de los derechos constitucionales que alega, lo procedente es negar el amparo solicitado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO. La Justicia de la Unión **NO AMPARA NI PROTEGE** a ******* ** ***, **SOCIEDAD ANÓNIMA DE CAPITAL VARIABLE**, contra la sentencia dictada el dos de abril del dos mil dieciocho por la Quinta Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Administrativa en el juicio de nulidad **24123/14-17-05-7**.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al órgano jurisdiccional de origen y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así, por unanimidad de votos de los señores magistrados Julio Humberto Hernández Fonseca (Presidente), Joel Carranco Zúñiga y Carlos Ronzon

Sevilla, lo resolvió el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, siendo relator el último de los nombrados.

Firman los magistrados con el secretario que autoriza y da fe.

“En términos de lo previsto en los artículos 73, fracción II, 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que se ubique en esos supuestos normativos.”

En nueve de octubre de dos mil dieciocho se concluyó el engrose del asunto. El secretario del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Doy fe. - - -

El licenciado(a) Ulises Ocampo Álvarez, hago constar y certifico que en términos de lo previsto en los artículos 8, 13, 14, 18 y demás conducentes en lo relativo de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en el ordenamiento mencionado. Conste.

PJF - Versión Pública