

Universidad Autónoma de Chiapas

Colección Oro. Medio Siglo de la UNACH



DERECHO AL AGUA Y GARANTÍAS

UN ANÁLISIS ACERCA DE SU JUSTICIABILIDAD
COMO ASIGNATURA PENDIENTE

LUIS MANUEL MARTÍNEZ VELA

COLECCIÓN
ORO



Derecho al agua y garantías.

Un análisis acerca de su justiciabilidad como asignatura pendiente



Derecho al agua y garantías.

Un análisis acerca de su justiciabilidad como asignatura pendiente

Luis Manuel Martínez Vela

2024



Derecho al agua y garantías.

Un análisis acerca de su justiciabilidad como asignatura pendiente

ISBN UNACH Colección: 978-607-561-250-8, Volumen: 978-607-561-260-7

ISBN ANUIES Colección: 978-607-451-224-3, Volumen: 978-607-451-234-2

D.R. © 2024. **Universidad Autónoma de Chiapas**

Boulevard Belisario Domínguez Km. 1081 sin número,
Colonia Terán, C.P. 29050, Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México

D.R. © 2024. **Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior**

Tenayuca # 200 Col. Santa Cruz Atoyac C.P. 03310 Alcaldía Benito Juárez
Ciudad de México, México

Autor

Luis Manuel Martínez Vela

Ambas Instituciones forman parte de la Red Nacional de Editoriales Universitarias y Académicas de México, Alttexto y de la Asociación de Editoriales Universitarias de América Latina y el Caribe, EULAC.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura de los editores de la publicación; la información y el análisis de los contenidos en esta publicación son estrictamente responsabilidad de los autores. Se autoriza la reproducción parcial o total de los textos aquí publicados, siempre y cuando se haga sin fines comerciales y se cite la fuente completa. Las imágenes de portada, la composición de interiores y el diseño de cubierta son propiedad de la Universidad Autónoma de Chiapas.

Esta publicación fue evaluada por pares académicos, mediante un proceso a doble ciego.

Hecho en México

Made in Mexico

A mi esposa Laura Moreno Nango, con amor.

Contenido

| | |
|--|----|
| Mensaje del rector | 11 |
| Prólogo | 13 |
| Presentación | 17 |
| Introducción | 19 |
| | |
| CAPÍTULO I. EL DERECHO HUMANO AL AGUA EN EL ORDEN JURÍDICO INTERNACIONAL: NOCIONES FUNDAMENTALES | 23 |
| Génesis y evolución histórica del derecho humano al agua en el contexto jurídico internacional | 26 |
| Composición y alcance normativo del derecho humano al agua | 33 |
| El concepto del derecho humano al agua | 35 |
| Obligaciones fundamentales de los Estados en materia del derecho humano al agua | 41 |
| El carácter social del derecho humano al agua | 55 |
| El derecho al agua y su relación con otros derechos humanos | 57 |
| | |
| CAPÍTULO II. SITUACIÓN ACTUAL DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN EL ÁMBITO NACIONAL | 63 |
| El derecho humano al agua: una perspectiva acerca de sus principales transgresiones en México | 67 |
| La privatización del suministro y comercialización del agua como amenazas a la sustentabilidad y accesibilidad universal | 76 |

| | |
|--|-----|
| CAPÍTULO III. LAS GARANTÍAS DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN MÉXICO | 81 |
| El orden jurídico internacional como fundamento de las garantías del derecho humano al agua en México | 85 |
| Las zonas difusas del derecho humano al agua como obstáculo para alcanzar su eficacia plena | 90 |
| Los medios de protección y defensa del derecho humano al agua en el sistema jurídico mexicano | 92 |
| El juicio de amparo como garantía del derecho al agua en México | 92 |
| La queja ante los organismos no vinculantes como mecanismo de exigibilidad del derecho al agua | 100 |
| | |
| CAPÍTULO IV. EL DERECHO HUMANO AL AGUA: PROPUESTA DE REGLAMENTACIÓN Y RECONOCIMIENTO EN EL ORDEN NORMATIVO MEXICANO | 105 |
| El reconocimiento del derecho al agua en nuestro sistema jurídico normativo: alcances y repercusiones | 110 |
| El cuarto numeral de la carta magna: evolución histórica y sus principales reformas | 112 |
| Propuesta de modificación e incorporación del derecho humano al agua en el texto del Artículo 27º constitucional | 120 |
| La necesidad de una ley reglamentaria del derecho fundamental al agua en México | 124 |
| El sentido y contenido de la Ley General de Aguas | 129 |
| | |
| Conclusiones | 141 |
| | |
| Referencias | 149 |

Mensaje del rector

La conmemoración de los primeros 50 años de vida de la Universidad Autónoma de Chiapas marca un hito en su historia, no solo como una celebración del pasado, sino como un reflejo del compromiso de la institución con la educación, la investigación y el servicio a la sociedad. Estos cincuenta años representan un trayecto de esfuerzo, dedicación y adaptación a los cambios del entorno, consolidando a la UNACH como un referente en la formación académica en el sureste mexicano. En este contexto, el fortalecimiento de la investigación ha sido clave para impulsar la generación de conocimiento, desarrollando proyectos con pertinencia social y científica que responden a las necesidades locales, nacionales y globales.

Este aniversario subraya también el crecimiento de la producción académica, con un enfoque en la calidad y la innovación. La UNACH ha promovido la formación de cuerpos académicos y la creación de redes de colaboración que fortalecen el impacto de su labor investigativa. En este medio siglo, la universidad ha reafirmado su papel como un espacio de reflexión crítica y de desarrollo intelectual, comprometido con el avance de la ciencia y la tecnología, así como con la búsqueda de soluciones a los desafíos contemporáneos, siempre con un enfoque ético y de responsabilidad social.

En este marco surge la **“Colección Oro. Medio Siglo de la UNACH”**, integrada por 16 libros académicos, generados como resultado de las funciones de docencia o investigación, y cuyas personas autoras, adscritas a alguna Unidad Académica de nuestra Institución, cuentan con el reconocimiento del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de

Humanidades, Ciencias y Tecnologías (CONAHCYT) y se encuentran en la categoría de Candidata o Candidato a Investigadora o Investigador Nacional.

A través de esta iniciativa, respaldamos investigaciones en áreas clave, reafirmando nuestro compromiso con la excelencia académica y científica, al incluir libros de diversas áreas: Ciencias Agropecuarias, Ciencias Administrativas y Contables, Enseñanza de las Lenguas, Arquitectura e Ingeniería, Ciencias Sociales y Humanidades, Ciencias de la Salud, Ciencias Naturales y Exactas, Ciencias Jurídicas y Gestión Pública, y Sociedad e Interculturalidad.

Este logro ha sido posible gracias al esfuerzo y la participación de académicas y académicos de nuestra Universidad, quienes atendieron puntualmente la Convocatoria para esta Colección; agradezco y reconozco el compromiso de los evaluadores (externos a la UNACH) quienes, al realizar una dictaminación a doble ciego, garantizan la calidad de cada libro. Es importante recalcar que, para la publicación de esta Colección, ha sido fundamental el respaldo de la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES), organismo nacional que, al coeditar estos textos, reconoce la relevancia de cada uno de ellos y su contribución a la ciencia y la academia.

En este año tan significativo para nuestra universidad, confiamos en que la **“Colección Oro. Medio Siglo de la UNACH”** será un recurso fundamental para la comunidad universitaria y la sociedad en general, aportando conocimiento de interés, así como contribuyendo al desarrollo de nuevas ideas y soluciones a los retos que se enfrentan no solo en Chiapas, sino también a nivel internacional.

“Por la conciencia de la necesidad de servir”

Dr. Carlos F. Natarén Nandayapa

Rector de la Universidad Autónoma de Chiapas

Prólogo

En la actualidad, pocos temas nos mantienen atentos y, hasta en cierta medida, en la incertidumbre, como lo relativo al uso y el aprovechamiento del agua. Simplemente, la vida en todas sus manifestaciones no tendría viabilidad sin el vital líquido. Gracias al agua, la humanidad alcanzó niveles altos de desarrollo, pero también nuestros excesos han originado que en muchas partes del planeta el agua potable no esté disponible para una séptima parte de la población mundial; es decir, mil millones de seres humanos, dentro de los cuales, en su mayoría, encontraremos a niñas y niños que padecen enfermedades gastrointestinales y que se tornan mortales por consumo de agua en mal estado, sin contar que en otras regiones las sequías ya vuelven inviables tanto la agricultura como otras actividades vitales para la vida humana.

Si bien es cierto que dos terceras partes del planeta son conformadas por cuerpos de agua a través de los océanos y tan solo una tercera parte es masa continental, solo 2.5 % del agua que existe en la Tierra es dulce y, de ese porcentaje, la mayor parte se encuentra congelada en la Antártida. Aunado a esto, el uso y el aprovechamiento del agua varían entre los países desarrollados y los que no lo están, llegando a niveles en que, en la mayoría de ellos, el agua usada y, en consecuencia, contaminada, vuelve a los ríos sin que tenga tratamiento. Las proyecciones de los especialistas apuntan a que, en el año 2030, al menos dos mil millones de personas vivirán en regiones con escasez de agua.

Bajo el anterior panorama, es necesario que las ciencias en general se aproximen al problema proponiendo soluciones viables y la ciencia jurídica no es la excepción; por ello, la obra *Derecho al agua y garantías. Un análisis acerca de*

su justiciabilidad como asignatura pendiente, de la autoría del profesor Luis Manuel Martínez Vela, no podría tener un mejor momento de aparición. El autor es, además de un destacado académico de la Universidad Autónoma de Chiapas, un comprometido difusor y defensor de los derechos humanos, como se aprecia en sus contribuciones anteriores a esta, en las que se ocupa de diversos tópicos en torno a la eficacia de los derechos humanos. Por ello, el lector podrá repensar el derecho humano al agua y advertir que emerge como necesidad imperante, en un contexto mundial, regional y nacional en el que la cantidad de agua disponible para el consumo humano denota carestía; la demanda aumenta año con año y el recurso cada vez más escaso se precia frente a la imposibilidad de generar una realidad en la que prevalezca su accesibilidad, disponibilidad y saneamiento universal.

El autor no rehúye la crítica al entramado jurídico mexicano, pues nos advierte que consolidar el reconocimiento constitucional del derecho humano al agua que se propuso hace más de una década, implicaría de manera inicial la publicación de la Ley General de Aguas, la cual debería sustituir a la Ley de Aguas Nacionales, cuya publicación data de 1992 y que ha sido objeto de importantes reformas en 2004; sin embargo, esta, con más de treinta años de vigencia, no responde ya a las demandas sociales en materia hídrica. La reforma constitucional de febrero de 2012 en torno al derecho humano al agua está incompleta sin la reforma legal que debió acompañarle, cuya publicación se ha postergado más allá de diez años, incurriendo en una omisión legislativa. Lo anterior, a decir del autor, constituye una oportunidad para que la Ley General de Aguas prevea y cumpla con las obligaciones internacionales que el Estado mexicano adquirió con la firma de los tratados internacionales que dan vida al reconocimiento del derecho humano al agua.

Por otro lado, los instrumentos internacionales han jugado un papel de suma valía, esto para dar sostén a la substanciación de las garantías constitucionales a partir de la vulneración del derecho humano al agua. Figuras como el control convencional, el bloque y parámetro de regularidad constitucional o la interpretación conforme al principio pro-persona, se reflejan de manera nítida en esta materia abatiendo paradigmas en la interpretación y argumentación jurídica en México; elementos clave en la impartición y administración de justicia dentro de un auténtico Estado constitucional y democrático de Derecho.

En este tenor, alcanzar la eficacia plena de este y cualquier otro derecho humano, demanda también analizar las garantías fundamentales que nuestra norma fundamental prevé y reconoce; herramientas de protección que buscan la implementación tangible del contenido de estos derechos frente a su vulneración. Lo anterior lleva al autor a evidenciar claramente las limitaciones de estos mecanismos, las restricciones formales y reales para acceder y disponer, a través de la justicia, al goce del derecho fundamental al agua. No debemos obviar que un derecho será de escasa utilidad si los recursos para demandar su eficacia no obedecen a su encomienda, como instrumentos sencillos y rápidos cuyo acceso universal ante la vulneración de la esfera jurídica fundamental provea la posibilidad de resarcir el daño ocasionado.

Las estrategias que responden a la compleja realidad sociocultural y geográfica de nuestro país son consideradas por el autor, destacando que el agotamiento de los procedimientos internos de control y las garantías constitucionales imponen el cumplimiento de las obligaciones en la materia, tomando en cuenta, además de las garantías constitucionales, aquellas derivadas del sistema interamericano y universal. Las resoluciones de las mismas –no obstante su acceso, que puede resultar oneroso y, por lo tanto, complejo y hasta cierto punto improbable–, resultan paradigmáticas, concluyendo que la eficacia de este derecho se reduce a un grupo limitado que goza de este plenamente, mientras la gran mayoría sufre afectaciones de diversa naturaleza y proporción.

Lo expuesto por el autor nos mueve a involucrarnos en la necesaria discusión que debe prevalecer acerca del contenido de las normas que aquí se tratan, sobre todo si de ellas se desprenden temas de urgente atención. Por ello, sirva entonces este preámbulo para congratularnos por esta obra, producto de la experiencia en la materia, por parte del profesor Luis Manuel Martínez Vela, quien reafirma su compromiso con el quehacer académico y a quien animo a continuar compartiendo sus ideas mediante su papel como difusor de la ciencia jurídica.

A causa de lo anterior, en el marco de los cincuenta años de la creación de la Universidad Autónoma de Chiapas, presentamos *Derecho al agua y garantías. Un análisis acerca de su justiciabilidad como asignatura pendiente*, deseando su éxito y difusión, confiados desde ya en que la obra constituirá un valioso aporte para profesionales y estudiantes del Derecho, al igual que de otras ciencias en

las que se desee incursionar en una temática tan actual y relevante como es la del apasionado universo de los derechos humanos.

Doctor Omar David Jiménez Ojeda
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Universidad Autónoma de Chiapas

Presentación

Este libro, a través de sus páginas, guarda como propósito fundamental demostrar que el derecho al agua alcanzará su eficacia plena en el contexto jurídico mexicano como producto de su reconocimiento constitucional, debidamente reglamentado, aunado a sus elementos y características constitutivas y dotado de mecanismos jurídicos de exigibilidad universal.

En este tenor, se destaca la importancia de las garantías constitucionales para cumplir con las obligaciones suscritas por el Estado mexicano en la materia, pues estas, a su vez, deben distinguirse por su asequibilidad y accesibilidad, así como por constituir herramientas sencillas y rápidas que brinden la posibilidad de una justicia real, palpable para todas y todos.

La búsqueda de la eficacia del derecho humano al agua constituye el argumento rector que da vida a la investigación, en la que el abordaje efectuado es multidimensional; en otras palabras, se destacan tanto los problemas jurídicos derivados de la ausencia de elementos sustantivos y adjetivos encaminados a consolidar dicha eficacia, así como también la falta de voluntad política y económica del Estado mexicano para dar solución a la problemática derivada de la falta de disponibilidad, potabilidad y saneamiento del agua en los hogares de nuestro país.

Comienzo por abordar la evolución del reconocimiento internacional del derecho humano al agua; enseguida arribo a su concepto, elementos y características distintivas que le conforman como derecho; posteriormente, considero sus transgresiones más importantes en México y después, indico el riesgo social que implican la explotación y la comercialización del agua. En un tercer

apartado, comprendo las garantías constitucionales vigentes para demandar el cumplimiento del derecho humano al agua y, finalmente, propongo la reglamentación de este a través de la Ley General de Aguas, la cual sin duda constituye un adeudo pendiente en el ámbito legislativo de nuestro país.

El libro representa un esfuerzo sobre un tema tan sensible como el agua, su escasez, accesibilidad y saneamiento, cuya ineficacia compromete la salud, la alimentación e incluso la vida. Por esto, la labor emprendida se asume con la reafirmación legal del reconocimiento constitucional e instrumental del derecho humano al agua, resaltando no solo el aspecto sustantivo tanto en el ámbito constitucional como legal, sino también el procesal o adjetivo, el cual da vida a su defensa frente a la vulneración de este derecho.

Introducción

En 2012, el Estado mexicano incorporó expresamente al texto constitucional el derecho al agua; sin embargo, parece no haber alcanzado su eficacia plena en algunos núcleos de la población. Por ello, uno de los fines de esta investigación consiste en evidenciar aquellos motivos que impiden acceder y disponer del agua de manera generalizada. De seguir con la mala planeación y la sobreexplotación del recurso, los problemas que aquejan a las zonas marginadas eventualmente alcanzarán a las que actualmente cuentan con ella. La tecnología resulta fundamental para hacer llegar el agua a las regiones que no cuentan con fuentes cercanas, así como resulta igual la cooperación de las autoridades encargadas del suministro del líquido, entre otras alternativas. En consecuencia, el cumplimiento de las herramientas convencionales se torna complejo; es decir, estas, la Constitución y las leyes pueden ordenar la ejecución de determinadas acciones; no obstante, no se realizan, bajo el argumento de la falta de recursos humanos, económicos y técnicos, ya que el Estado está obligado a cumplir hasta el límite de los disponibles.

Uno de los primeros pasos hacia el derecho humano al agua como una realidad tangible en México, debe darse a través de la publicación de la Ley General de Aguas, la cual debió derogar y reemplazar –desde hace más de diez años–, la obsoleta Ley de Aguas Nacionales, con directrices encaminadas a alcanzar su eficacia. Recordemos que esta última se sustenta en el Artículo 27° constitucional, **no** en el cuarto numeral párrafo sexto, además su génesis se dio dos décadas antes de la reforma y una previa a la Observación General número 15; por lo tanto, en su contenido, no se desarrollan las características

correspondientes a un derecho humano, como la inherencia, la irrenunciabilidad, la universalidad, así como la inalienabilidad, la integralidad y la progresividad de las cuales es objeto. Atento a esta situación, dedico un apartado cuya finalidad consiste en proponer el empleo de los instrumentos internacionales como fundamento para interponer las garantías de los derechos humanos, en tanto no se publique el cuerpo normativo general relativo al agua en los términos reconocidos por la Constitución y el orden supranacional; esto, derivado de figuras como el control convencional, la interpretación conforme y el principio pro-persona, reconocidas explícitamente en el Artículo 1° de la Carta Magna. Teóricamente, esto facilita la aplicación de los tratados, los pactos y los protocolos ratificados por México, rompiendo paradigmas sostenidos a lo largo de mucho tiempo en la impartición de justicia, al exigir que los jueces los consideren en sus resoluciones.

Por otro lado, considero importante analizar las garantías fundamentales, como herramientas de protección, manifestándome en torno a sus limitaciones y evidenciando las restricciones formales y materiales para acceder a ellas, toda vez que la justiciabilidad del derecho al agua depende de estas. Un derecho fundamental será de poca utilidad si los mecanismos para hacerlo efectivo no cumplen con su propósito; por ello, examino el juicio de amparo y la queja ante los organismos de protección y defensa de los derechos humanos como herramientas jurídicas para alcanzar su consecución, en concordancia con la Convención Americana de los Derechos Humanos, la cual menciona que deben constituir recursos sencillos y rápidos ante la transgresión de la esfera jurídica del individuo.

Es importante señalar que las publicaciones relacionadas con el derecho humano al agua y el medio jurisdiccional para demandarlo son mínimas, debido a la relativa novedad del primero y la reciente publicación de la ley reglamentaria de la segunda. Inclusive, antes del reconocimiento del derecho al agua en la Constitución, las obras eran pocas, reduciéndose en su mayoría a artículos, conferencias y convenciones celebradas a nivel mundial por los organismos encargados de su difusión. Esto no es motivo de justificación ni mucho menos limita su estudio; por el contrario, constituye un incentivo, a fin de profundizar en su significado, contenido y elementos constitutivos.

Esta investigación tiene como propósito fundamental evidenciar que el derecho humano al agua, debidamente reconocido, reglamentado, junto con todos sus elementos y características, aunado a mecanismos jurídicos de exigibilidad, alcanzará su eficacia plena siempre que exista voluntad política y económica del Estado, mientras que de lo contrario permanecerá en su situación actual, caracterizado por su inobservancia para un número importante de seres humanos en nuestro país. De esta manera, comenzaré por describir su evolución internacional, a fin de crear un panorama general; enseguida, estudiaré su concepto y principales elementos, con la intención de aclarar su composición y las obligaciones del Estado mexicano respecto de cada uno de ellos; posteriormente, señalaré sus principales transgresiones en el orden nacional, para después indicar el riesgo que generan en la sustentabilidad del agua su explotación y comercialización por los grandes capitales, ubicando las garantías constitucionales para demandarlo; y, finalmente, propondré su reglamentación, planteando las directrices cardinales que deberá prever la Ley General de Aguas, con el afán de mejorar la situación de millones de personas que carecen de ella.

Capítulo I

El derecho humano al agua en el orden jurídico internacional: nociones fundamentales



SUMARIO: GÉNESIS Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN EL CONTEXTO JURÍDICO INTERNACIONAL. // COMPOSICIÓN Y ALCANCE NORMATIVO DEL DERECHO HUMANO AL AGUA. / El concepto del derecho humano al agua. / Obligaciones fundamentales de los estados en materia del derecho humano al agua. / EL CARÁCTER SOCIAL DEL DERECHO HUMANO AL AGUA. // EL DERECHO AL AGUA Y SU RELACIÓN CON OTROS DERECHOS HUMANOS.

El derecho humano al agua no puede entenderse cabalmente sin desentrañar las causas que motivaron su reconocimiento, plasmadas en aquellos instrumentos que desde principios de la década de los setenta comenzaron a dar cuenta de la importancia del agua como elemento indispensable para los seres humanos, así como la inquietud de la comunidad internacional por mantenerla en cantidades que no pusieran en riesgo la vida en el planeta, materializada mediante un derecho humano que permite su aprovechamiento sostenible. Por ello, en el presente capítulo, me propongo abordar su evolución, alcance, características y vínculo con otros derechos humanos.

Si bien es cierto que las primeras herramientas generadas no constituyeron un fundamento jurídico suficiente para demandar agua potable en calidad y cantidad idóneas, estas sí contaban con fuerza moral y política, advirtiendo

sobre los principales problemas hídricos, efectuando un tenue reconocimiento del derecho y resaltando su importancia como condición previa para la satisfacción de otros, además de que fueron aportando elementos para su consolidación en el ámbito mundial, lo que sirvió de sustento para posteriormente incorporarlo a la Constitución Política. Fueron un reflejo de la necesidad del ser humano para la continuidad de la vida, la conservación de la salud y para acceder a una alimentación adecuada, interactuando responsable y conscientemente con el medio ambiente.

Dicho lo anterior, comenzaré por estudiar cronológicamente la naturaleza y el alcance¹ de cada documento internacional en la materia (indicando sus aportaciones), a manera de establecer un panorama general. Planteados los antecedentes, abordaré el análisis de su concepto, desentrañando su significado como reclamo justificado. En este mismo tenor, abordaré las directrices fundamentales que indican la forma en que debe darse el acceso y la disponibilidad del agua, estableciendo una base teórica que permita entender los elementos, las transgresiones y la dimensión de este derecho, resaltando la necesidad de hacerlo eficaz mediante su reglamentación, ejerciendo los mecanismos jurídico-procesales o no jurisdiccionales de protección de los derechos humanos.

Génesis y evolución histórica del derecho humano al agua en el contexto jurídico internacional

El derecho humano al agua se explica como producto de las necesidades inherentes al individuo que se entrelazan con las corrientes de pensamiento al compartir problemas e intereses comunes:

La Historia de los derechos humanos, quizá no sea una historia muy diferente al resto de las instituciones de la modernidad: está marcada por luces y sombras, por avances y retrocesos, por

¹ La obligatoriedad de los instrumentos dependerá, en gran medida, de la intención de las partes que los suscriben: las *declaraciones* reconocen derechos y no son vinculantes, los *pactos* concretan derechos contenidos en las declaraciones y establecen obligaciones para los países, en tanto que las *convenciones* desarrollan ampliamente un derecho junto con los mecanismos para hacerlos efectivos y, por su parte, los *protocolos* consisten en documentos subsidiarios de los instrumentos específicos en los que generalmente se detalla un procedimiento. (Ramírez y González, 2003).

logros y amenazas que no ceden y que se renuevan con el tiempo. (Carbonell, 2005, p. 2)

Cuatro décadas atrás, la comunidad internacional, consciente del papel que el medio ambiente y los recursos naturales juegan para el bienestar de los pueblos así como para el desarrollo y la conservación del planeta, suscribió la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, manifestando que “los recursos naturales de la Tierra, incluidos el aire, el agua, la flora y la fauna, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante una cuidadosa ordenación” (ONU, 1972). Esto advirtió la necesidad de crear cuerpos jurídicos, capaces de detener la destrucción, la sobreexplotación y la contaminación de los recursos naturales.

El hombre es artífice del medio que lo rodea, y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. Los aspectos del medio humano son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma. (ONU, 1972)

Es importante destacar que importantes movimientos y organizaciones ambientalistas surgieron en esta década, tales como Greenpeace y el United Nations Environment Programme (UNEP) formando una red global que, desde aquel entonces, busca denunciar el daño ambiental, generando conciencia en la población, desarrollando políticas y medidas encaminadas a conseguir la sustentabilidad de los recursos naturales, al igual que persuadiendo a gobiernos y empresas de modificar las actividades nocivas para nuestro planeta.

Para 1977, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua y su Plan de Acción Mar de Plata,² no solo se enfatizó el atraso en el ámbito, alentando la implementación de mecanismos jurídicos y materiales, sino resultó de gran trascendencia, al reconocer de forma inédita que “todos los pueblos,

2 “La Conferencia, examinó la situación general del agua en el mundo, y adoptó el Plan de Acción Mar de Plata con el propósito de resolver los problemas hídricos que enfrenta la comunidad internacional, además de resoluciones específicas sobre la función del agua para combatir la desertificación y el manejo de las pérdidas ocasionadas por las sequías”. (Castillo, 2009, p. 27)

cualquiera que sea su nivel de desarrollo o condiciones económicas y sociales, tienen derecho al acceso al agua potable en cantidad y calidad acordes con sus necesidades básicas” (Castillo, 2009, p. 27). Lo anterior destaca la importancia del recurso para satisfacer tareas esenciales y las condiciones bajo las cuales debe ser proporcionado; situación que, hasta ese momento, no se había efectuado. Es decir, evocó por primera vez el derecho al agua, haciendo recomendaciones particulares acerca de su administración, control y reglamentación.

El esfuerzo normativo anterior resultó insuficiente, toda vez que los instrumentos mencionados no encontraron eco en la voluntad de los pueblos y sus gobiernos. “El Plan de Acción fue ambicioso, pero no fue exitoso en su aplicación, ya que careció de los medios institucionales y el soporte financiero para realizarlo” (Castillo, 2009, p. 27). Desde mi punto de vista, en aquel momento no se contaba con la voluntad jurídica, ecológica y política para dar solución a la problemática derivada de la explotación indiscriminada del agua, su intoxicación y la dificultad de acceder a ella, aunque esto no quiere decir que actualmente se cuente con esta; sin embargo, la modificación al medio ambiente y al ciclo hidrológico ha empujado a los gobiernos a cambiar su perspectiva acerca del agua y sus problemas.

Para 1979, en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), organizada por la ONU, se reconoció el derecho de hombres y mujeres al abastecimiento de agua en condiciones de equidad; no obstante, no se trata de una disposición que refiera de forma exclusiva el derecho objeto de análisis, su mención debe entenderse en el contexto del documento. Por lo tanto, no alcanzó a constituir un fundamento suficiente para demandar su cumplimiento, toda vez que su propósito fue fomentar la equidad de género en todas sus dimensiones, constituyendo la accesibilidad al agua una de las tantas aspiraciones para lograrla.

En la década de los ochenta, se sensibilizó paulatinamente a la comunidad internacional sobre la trascendencia de este recurso vital. Aun cuando no se avanzó en su consolidación jurídica, toda vez que no se dio génesis a ningún documento que lo desarrollara de forma exclusiva, se abrió el panorama hacia una conciencia global acerca de los problemas vinculados con el agua y su

depuración, motivados por el incremento de la población, la industria y contaminación, poniendo al descubierto las limitaciones de las fuentes hídricas.

En la Convención sobre los Derechos del Niño de la UNICEF en 1989, respondiendo a una realidad insostenible, se identificó como grave el hecho de que cada día mueran una gran cantidad de infantes por enfermedades relacionadas con la mala calidad del agua, la falta de esta o su disponibilidad limitada, demandando de forma imperativa la aplicación de tecnología para su acceso y saneamiento en todo el mundo, permitiendo el desarrollo pleno de los niños así como la preservación de su vida y su salud. Sin embargo, al igual que la CEDAW, las propuestas constituyeron meras aspiraciones, lineamientos para la ejecución del objeto que persigue el instrumento convencional donde se encuentran contenidos; por lo tanto, no establecieron normas operativas, tales como los elementos constitutivos del derecho, las obligaciones, las libertades y las herramientas para enfrentar la problemática, limitándose a exponer la necesidad de contar con el agua para generar el bienestar integral de mujeres y niños.

A principios de la década de los noventa, en la Declaración de Dublín, se reiteró el deber de “reconocer ante todo el derecho fundamental de todo ser humano a tener acceso a un agua pura y al saneamiento por un precio asequible” (ONU, 1992a). Resulta interesante mencionar el carácter fundamental que se le reconoce al derecho, así como destacar que sus principios rectores exponen el valor del agua y el impacto, modificación y extinción de los ecosistemas que se ha dado al carecer de una gestión sostenible, perjudicando no solo a los seres humanos sino a toda la vida en el planeta, resaltando el papel de la mujer en la protección y el abastecimiento del agua. En esta lógica, se demandó su aprovechamiento responsable, basado en la toma de decisiones conjuntas entre los usuarios y todos los órdenes de gobierno, para la conservación y la protección de los recursos hidrológicos.

Han pasado dos décadas ya desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en las que la población aumentó significativamente; el uso industrial del agua se ha intensificado, al igual que su explotación con fines de lucro, empezando a manifestarse en el agotamiento de los mantos acuíferos. En consecuencia, la comunidad internacional, cuestiona con mayor énfasis los logros obtenidos hasta el momento, afirmando que su empleo agrícola, industrial y doméstico influirá considerablemente en la disponibilidad

futura, requiriendo de normas basadas en nuevos objetivos de protección que permitirán reaprovechar el agua después del primer uso.

En el Programa 21, desarrollado a partir de la Conferencia Internacional de las Naciones Unidas sobre Población y Desarrollo, se recogió la dificultad de hacer llegar el recurso, a lugares que carecen de infraestructura hídrica básica, estableciendo que se debe “velar porque se mantenga el suministro suficiente de agua de buena calidad para toda la población del planeta y preservar al mismo tiempo las funciones hidrológicas, biológicas y químicas de los ecosistemas” (ONU, 1992b). Lo anterior reafirma el derecho sobre el abastecimiento de agua y el saneamiento, aunado a la conservación del medio ambiente como fuente del recurso.

Para mediados de la década de los noventa, en la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (ONU-Mujeres, 1995), se reafirmaron las medidas que deben adoptar los gobiernos para asegurar la participación de la mujer, incluyéndola en programas públicos, promoviendo la conservación del suelo y la ordenación de cuentas hidrográficas. Más tarde, en la Resolución 54/175 de la Asamblea General de la ONU sobre Derecho al Desarrollo del 17 de diciembre de 1999, se reconoció: “El derecho a un agua pura [...] y su promoción como imperativo moral tanto para los gobiernos nacionales como para la comunidad internacional” (Asamblea General de la ONU, 2000). Estas buenas intenciones, aun cuando insisten en la importancia del derecho y el deber de los Estados de garantizarlo, se agotan ahí, pues en el sentido de la CEDAW y la Convención sobre los Derechos del Niño, “el derecho al agua se extrae de estos instrumentos a partir de un ejercicio de deducción [...]. Sin embargo, existen otros documentos que aportan algo más de sustancia a este ejercicio” (Mitre, 2012, p. 149).

Posteriormente, en el Primer Foro Mundial del Agua celebrado en Marrakech, se expresó la necesidad de conservar los ecosistemas, empleando racionalmente el agua, con el objeto de desarrollar un enfoque a largo plazo en torno a la disponibilidad del recurso. Para el año 2000, en el Segundo Foro Mundial del Agua celebrado en la ciudad de La Haya, se identificaron los problemas apremiantes, atribuibles a las necesidades esenciales, la garantía de abastecimiento y compartir los recursos hídricos. Años más tarde, se llevó a cabo el Tercer Foro Mundial del Agua en distintas ciudades de Japón,

enfaticando el rol que desempeña el agua como fuerza promotora del desarrollo sustentable.

En el ámbito regional, en la Declaración Latinoamericana del Agua (Tribunal Latinoamericano del Agua, 2008), al igual que la Declaración de Dublín y la Resolución sobre el Derecho al Desarrollo, se reconoce el carácter fundamental del derecho, afirmando que en América Latina no hay una proyección política, jurídica y social sobre la gestión ambiental del agua, así como para el control y la administración de los sistemas que lo distribuyen. Dicha Declaración constituye una herramienta sencilla cuyo propósito fundamental es alertar sobre la contaminación y el desperdicio del agua en la región; no es vinculante y su difusión es menor en comparación con otras disposiciones, aunque más amplias y conocidas pero que también resultan insuficientes.

Carbonell (2009) afirma que entre los documentos que desarrollan a profundidad el derecho al agua en el orbe se encuentran la Observación General número 15 (CDESC-ONU, 2002)³ y el informe preliminar del relator especial Guissé (2002) con relación al derecho al agua potable y el saneamiento. En este sentido, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC-ONU) extendió en 2002 la OG15, reconociendo derechos, libertades y obligaciones para los Estados y la comunidad internacional, revolucionando la concepción del derecho al agua, impactando directamente el ámbito jurídico, social, político y económico de los pueblos del mundo. De ella, se desprenden los compromisos de los Estados, las medidas para proteger ese derecho y los lineamientos esenciales para garantizar la accesibilidad, la disponibilidad y la calidad del agua. Por su parte, el informe preliminar dio cuenta de la fragilidad de las construcciones jurídicas en este terreno, pues los datos que presenta son alarmantes: “1,500 millones de personas no tienen acceso a agua potable en el mundo y 4,000 millones carecen de servicios de saneamiento” (Guissé,

3 En sus observaciones generales, el Comité trata de transmitir la experiencia adquirida en los informes de los Estados partes, a fin de facilitar y promover la aplicación ulterior del Pacto; señalando las deficiencias puestas de manifiesto por un gran número de informes, sugiriendo mejoras en el procedimiento de presentación de los mismos y estimulando las actividades de los Estados en lo concerniente a lograr de manera progresiva y eficaz la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto. Siempre que sea necesario el Comité, habida cuenta de la experiencia de los Estados y de las conclusiones a que hayan llegado sobre el tema, podrá revisar y actualizar sus observaciones generales (ONU, 2004).

2002, p. 4), abordando los elementos que afectan su modificación, como el incremento de la población, relacionada directamente con su cantidad y abastecimiento.

Posteriormente, se publicaron otros documentos con el propósito de fortalecer este derecho, instando a los Estados a instrumentar con urgencia medidas para garantizar el agua potable y su depuración, sin que esto represente un incremento en los costos de vida. Entre los documentos se encuentra el Proyecto de Directrices para la Realización del Derecho al Agua Potable y el Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre el alcance y contenido de las obligaciones relacionadas con el acceso equitativo al agua (Albuquerque, 2009). En 2010 se dan a conocer dos resoluciones más, la 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas y la 15/9 del Consejo de Derechos Humanos, en las que se reitera la preocupación de contar con herramientas jurídicas que obliguen al Estado al aseguramiento de la disposición del agua, recordando “que la Asamblea reconoce el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”. (AG-ONU, 2010)

Como se desprende del análisis anterior, el progresivo reconocimiento del derecho objeto de estudio, ha partido de menciones contenidas en distintos documentos internacionales, algunos avocados a la defensa y la protección del medio ambiente, en tanto otros persiguen un objetivo distinto (CEDAW, CDN), refiriéndose a este como elemento indispensable para la consecución de sus fines.

En este tenor, es conveniente mencionar que: “El reconocimiento internacional del derecho humano al agua no significa que su efectividad incumba a instancias internacionales. Corresponde a los Estados o, en su caso, a las organizaciones infraestatales competentes” (Menéndez, 2012, p. 195).

Dicho esto:

[...] en una primera aproximación, el derecho al agua tiene dos facetas: a) libertad de acceso al recurso para los usos comunes, que son los vinculados a la satisfacción de las necesidades vitales; b) derecho al suministro domiciliario de agua potable. Las dos facetas no son excluyentes. (Menéndez, 2012, p. 195)

De esta forma:

La primera es una manifestación de la libertad personal que puede considerarse inherente al derecho a la vida (como el derecho a alimentarse o a respirar). La segunda implica la prestación de un servicio que es responsabilidad de los poderes públicos, tanto si lo prestan directamente como si lo hacen a través de empresas privadas. Representa un estadio superior frente a la libertad de acceso, ya que implica el derecho a recibir un servicio, lo que obliga a los poderes públicos a garantizar determinadas prestaciones imprescindibles para satisfacer las necesidades vitales. (Menéndez, 2012, p. 195)

En este orden de ideas, es conveniente recordar que, en la última década, se han publicado instrumentos dedicados específicamente a desarrollar el derecho al agua, situándonos en un contexto en el que su consolidación ha madurado (Fernández y Crespo, 2008) impulsándolo en los distintos ámbitos nacionales; no obstante, la situación se complica por la crisis que afecta a una parte importante de la probación mundial y particularmente a grupos en situación de vulnerabilidad, originada por la falta de garantías efectivas y accesibles, las cuales deben constituir una herramienta procesal eficaz teniendo como sustento un derecho fundamental sólido y reglamentado. Por ello, es preciso identificar su contenido normativo, tarea que emprenderé en el siguiente apartado.

COMPOSICIÓN Y ALCANCE NORMATIVO DEL DERECHO HUMANO AL AGUA

Expuesta su evolución, estimo oportuno analizar el concepto del derecho al agua, así como las obligaciones para los Estados en la materia. Como muchas construcciones intelectuales, el concepto de este derecho es producto del “florecimiento humano, el cual ha suscitado un extraordinario abanico de respuestas, hecho que revela [...] interpretaciones diferentes de una misma cuestión” (Pogge, 2005, p. 45). Resulta conveniente examinar cada perspectiva acerca del objeto de estudio y sus elementos, pues en este sentido, el derecho al agua “no puede ser arbitrariamente restrictivo, la determinación del

alcance del derecho, constituye la delimitación de un sector de la experiencia que debe corresponder al objeto descrito por la ciencia jurídica (dogmática) y su historia” (Tamayo, 2011, p. 230). Surge como reflejo de la necesidad de contar con un derecho inalienable⁴ que permita el acceso al agua potable de forma universal.

El derecho al agua entraña un doble carácter, y a fin de delimitar el alcance del presente apartado, lo expondré brevemente. El objetivo consiste en “el conjunto de normas a través de las cuales el Estado lleva a cabo su función compensadora de las desigualdades sociales” (CDHDF, 2004, p. 15). Algunos derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), a diferencia de los civiles y políticos, demandan la injerencia del Estado para crear las condiciones requeridas que permitan gozar de ellos, lo cual “implica que la Administración establezca los mecanismos materiales para la realización del derecho y los presupuestos necesarios para tales actividades” (Mitre, 2012, p.165). En tanto el carácter subjetivo lo “constituyen facultades de los individuos y grupos para participar en los beneficios de la vida social, a través de los derechos que la autoridad reconoce” (CDHDF, 2004, p. 15).

En este tenor, la comprensión de este derecho puede adquirir la forma de un derecho público subjetivo, en tanto exista una norma legal que lo concrete, constituyendo una verdadera herramienta frente a la administración pública (Embid y Castillo, 2006). No obstante lo anterior, es preciso reflexionar: ¿qué sería de la dimensión subjetiva, si el Estado no genera las acciones indispensables para que las personas puedan gozar de ella? Si se busca desarrollar este derecho se requiere que el Estado cumpla con sus obligaciones, comprendidas en un cuerpo normativo que profundice el derecho, por ello resulta inexcusable emprender la redacción y la publicación de una ley general, abarcando lo dispuesto en el Artículo 4º, párrafo sexto constitucional (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 4º, 1917).

4 El carácter inalienable implica que ninguna persona o autoridad puede quitarlo, darlo, o enajenarlo, sino reconocerlo, esto en oposición a la idea antigua de otorgarlo, “proveniente en un principio, de que un derecho era pedido a la autoridad y en virtud de los méritos del caso, una *actio* o *writ* era concedido. De esta forma, un interés, un *petitum*, era jurídicamente protegido”. (Tamayo, 2011, p. 230)

EL CONCEPTO DEL DERECHO HUMANO AL AGUA

Analizar y comprender el concepto de este derecho, permitirá desentrañar sus elementos constitutivos y, dado que para algunos dogmáticos resulta confuso, Mitre (2012) indica en primer lugar que esto se explica porque no se trataba de un derecho fundamental cuando su contenido se discutió; en segundo, que el proceso de su reconocimiento se dio en el orden internacional para posteriormente hacerlo en el nacional; y por último, que el debate sobre sus elementos se presentó en un contexto multidisciplinario, en el cual participaron algunos interlocutores desconociendo la dificultad jurídica de instrumentar las propuestas vertidas. “No podemos ser ajenos a que el debate sobre este derecho ha nacido en un escenario donde participan diversos actores tanto internacionales como nacionales; esto ha beneficiado [...] pero al mismo tiempo propicia confusión en medio de las opiniones cruzadas” (Mitre, 2012, p. 129).

Según Mitre (2012), el hecho de que el concepto del derecho humano al agua se reconoció en el sistema jurídico internacional, para posteriormente hacerlo en los distintos órdenes nacionales, constituye un punto de imprecisión, ya que “el debate acerca de su reconocimiento ha partido de la inexistencia jurídico-positiva del mismo. Si observamos, por ejemplo, la discusión jurídica en torno al derecho al medio ambiente, sabes que surge de su expresión normativa-constitucional” (p. 129). Considero que no hay mayor confusión en comparación con el debate del concepto de cualquier otro derecho humano, simplemente porque su discusión se dio en un primer momento en el ámbito internacional. Lo anterior no es razón suficiente para juzgarlo obscuro, la claridad del concepto de un derecho no depende de ello en tanto se identifiquen en él los elementos normativos encaminados a generar su eficacia plena.

La inexistencia del derecho al agua como derecho fundamental al momento de ser reconocido en el orden universal, constituye, en el tenor del párrafo anterior, la ocasión idónea para reflexionar acerca de su nitidez, puesto que paradójicamente fue su ausencia constitucional lo que motivó a la comunidad internacional para incluirlo en el seno de los principales foros, resultando en su discusión y posterior reconocimiento. Esto no lo hace confuso, es decir, para que el concepto de un derecho humano sea claro, ¿tiene que estar necesariamente positivado en los distintos ámbitos nacionales?, ¿no genera mayor

confusión la discusión del concepto de un derecho, cuando este no es unánime en los Estados que lo reconocen? No debemos confundir el proceso consistente en generar con precisión el concepto de un derecho, con su existencia en un determinado ordenamiento nacional.

Para Mitre (2012), la participación de la sociedad civil en el debate jurídico conceptual del derecho al agua, “da lugar a disociaciones en torno a la técnica que la configuración de un derecho exige, así como sobre las condiciones jurídicas que subyacen de su reconocimiento en cuanto a contenido, titulares, medios de desarrollo y métodos de defensa” (p. 130). Considero que su intervención enriquece la perspectiva, aportando directrices que, bajo una postura estrictamente positiva, no podrían ser identificadas.⁵ En mi opinión, la multidimensionalidad de la problemática mundial del agua demanda una visión inclusiva e interdisciplinaria, permitiendo el reconocimiento y la consolidación del derecho mediante lineamientos surgidos de la fenomenología social y biológica, reflejo de la lucha histórica de los pueblos del mundo por acceder al agua.

Expuesto lo anterior, comenzaré por analizar el concepto del relator especial Guissé (2002), quien afirma que:

[el] derecho al agua, es aquel que tiene por objeto garantizar a cada persona una cantidad mínima del recurso, el cual debe ser de buena calidad, suficiente para la vida y la salud, permitiendo satisfacer las necesidades esenciales, consistentes en beber, preparar los alimentos, conservar la salud y el consumo familiar (p. 8).

Guissé establece los lineamientos necesarios que demanda la observancia del derecho, como son la calidad, la cantidad y los requerimientos elementales para ser ingerida, así como la estrecha relación con otros derechos

5 “Desde el punto de vista de la técnica científica del jurista, suele ser considerada incorrecta toda definición jurídica que explique cómo nace y para qué sirve una institución, si no determina también cuál es el *status* normativo [...] sin embargo, definir el derecho como un instrumento para la realización de los más diversos fines, caracterizado por la técnica de la coacción o de la eficacia reforzada, significa poner el acento sobre el conjunto de medios indispensables para la conservación duradera de un determinado grupo; atribuir al intérprete una tarea de reconstrucción conceptual y sistemática significa una vez más rendir homenaje, en el momento de la aplicación, a los ideales del orden, más que al de la justicia sustancial”. (Bobbio, 2007, p. 39)

humanos, principalmente los de la vida y la salud. Aun cuando simple, me parece que aborda puntos importantes, permitiendo una breve pero clara descripción, con algunas limitaciones. (E/CN.4/Sub.2/2002/10, p. 8)

El concepto anterior alude a la persona⁶ como titular del derecho, de modo que, desde mi punto de vista, esto constriñe teóricamente su disfrute en tanto algunos seres humanos no gozan de las cualidades que componen esta idea; porque “el ser humano para Kant, es persona, en virtud de su racionalidad y autonomía moral” (Tamayo, 2011, p. 124). Así, mientras el término *ser humano* puede aplicarse a todo individuo de nuestra especie siempre que contenga la misma información genética, en oposición existe el constructo *persona* y “los usos jurídicos de la expresión, que le adscriben (capacidad, autonomía, dignidad) propiedades no empíricas [...] que implican *status*, posición, función y cualidad” (Tamayo, 2011, p. 124). Por tanto, considero que el carácter abstracto del vocablo *seres humanos* es más adecuado para referir a los titulares de este derecho⁷ presuponiendo la noción de capacidad de goce, “respecto a este problema [...] los juristas sostienen, que todos los seres humanos son personas jurídicas. Tal aserción no sería problemática si fuera complementada con la afirmación: prácticamente todos los derechos contemporáneos otorgan el carácter de persona a todos los seres humanos”. (Tamayo, 2011, p. 133)

Por otro lado, para Carbonell (2009) el derecho humano al agua consiste en “acceder y utilizar en cantidades suficientes y bajo condiciones sanitarias adecuadas la cantidad de agua necesaria para llevar una vida digna” (p. 986). En este concepto, volvemos a encontrar referencia al elemento cantidad, a diferencia del anterior, pues este apunta a que la porción de agua suministrada debe ser suficiente y no mínima –aunque Guissé (2002), agrega posteriormente dentro

6 “El concepto de *persona jurídica* tiene una larga y complicada historia. Es el fruto de una lenta y fatigosa elaboración conceptual, en la cual se refleja toda la historia de la dogmática y la experiencia jurídica [...] La expresión *persona* es polisémica. En la actualidad es un término altamente técnico con el cual los juristas normalmente se refieren a una entidad dotada de existencia jurídica, susceptible de ser titular de derechos subjetivos, facultades, obligaciones y responsabilidades jurídicas”. (Tamayo, 2004, p. 539)

7 “Existen derechos que son inherentes [...] es decir, derechos inseparables del ser humano, por su condición misma de ser humano, inherente, según el *Diccionario de la Real Academia*, es lo que, por su naturaleza misma, es inseparable de algo. Dicho de otra manera; no es posible concebir a la persona humana separada, o sea, sin poseer determinados derechos que le son inherentes. Es decir, que estos derechos se refieren a la humanidad”. (Badaracco, 1990, p. 606)

de su concepto, que debe resultar suficiente para la vida y la salud-. Considero el uso de esta palabra más acertado, toda vez que mínimo implica una condición irreductible “límite interior o extremo” (RAE, 2024), la cual en muchos casos variará de acuerdo con la edad, el clima, el estado de salud, entre otros factores. En este entendido, habrá varios mínimos en tanto suficiente, que consiste en “bastante para lo que se necesita” (RAE, 2024), por lo que de acuerdo con el requerimiento, será la cantidad disponible, sin caer en excesos.

El relator Guissé (2002) menciona en su concepto la calidad del agua, es decir, para poder beberla, esta debe observar las condiciones sanitarias ideales para no afectar la salud de quienes la ingieren. Al tratarse de una cuestión biológica, constituye una exigencia indispensable; por ello, el agua debe guardar determinadas características, limitando su disponibilidad al agua dulce de los ríos, lagos y manantiales, aunque desafortunadamente, algunas de estas fuentes se encuentran contaminadas, inhabilitadas para el consumo humano; esto implica que el Estado, en el cumplimiento de sus obligaciones, debe evitar su intoxicación y al hacerlo, garantiza su inocuidad para su ingestión.

Guissé (2002), hace mención expresa de la relación del derecho al agua con el derecho a la salud y la alimentación, al afirmar que el agua es indispensable para conservar la vida, además debe agregarse un elemento de suma importancia: la dignidad (la cual es objeto de múltiples interpretaciones), entendida básicamente como el realce del ser humano, que quiere significar la excelencia poseída en razón de su propia naturaleza (Adame, 2004). En otras palabras, al reconocerse en él su racionalidad, es necesario concluir que en ella se presenta una cualidad (dignidad) distinta a los demás seres creados. Carecer de agua afecta gravemente, sometiéndonos a condiciones degradantes, transformando la vida en una lucha insostenible por conservarla.

En este orden de ideas, el Comité DESC afirma en las Directrices para la Realización del Derecho al Agua Potable y Saneamiento, que este consiste en el “acceso al agua potable de manera suficiente, saludable e indispensable para vivir dignamente, lo que se traduce operativamente, entre otras cosas, en la concesión de acceso a los recursos hídricos para satisfacer necesidades básicas” (Mitre, 2012, p. 123). Del análisis del concepto propuesto, no se desprende algún elemento distinto a los abordados, haciendo referencia al igual que el anterior a la importancia de garantizar el agua para llevar una vida

digna, con la calidad para efectuar labores personales y satisfacer necesidades biológicas indispensables.

Por su parte, la OG15 reconoce que “el derecho humano al agua, es el derecho de todos a disponer del agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico” (CEDESC-ONU, 2002). Destacando que se trata de un derecho humano, enfatizando los elementos para poder disponer de ella. Encuentro este concepto, aun cuando breve, muy completo, abarcando los aspectos mencionados en los casos anteriores, con excepción de la vida digna (haciéndolo dentro del propio documento, al puntualizar la importancia del agua para los seres humanos y su carácter público). Su valía radica precisamente en la mención expresa del carácter humano de este derecho y sus características, constituyendo un avance que transformó la concepción contenida en los instrumentos precedentes en el orbe.

Del análisis de las tres últimas concepciones, se desprende un denominador común; todas ellas se pronuncian acerca de la accesibilidad del recurso, elemento que implica un parámetro trascendental, en virtud de que el agua, las instalaciones y los servicios deben serlo para todos (CEDESC-ONU, 2002). Esto implica el ejercicio de la dimensión objetiva del Derecho; en otras palabras, el Estado debe llevar a cabo la construcción de las redes hídricas de abastecimiento y saneamiento que permitan su instrumentación plena, continua y equitativa. En este tenor, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve que son garantías de la accesibilidad del derecho humano al agua las siguientes:

- 1) física, que implica que debe poder accederse a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable, en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o cercanías inmediatas; 2) económica, que implica que los costos, directos e indirectos, asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y nunca comprometer el ejercicio de otros derechos; 3) no discriminación, que quiere decir que el agua y sus instalaciones no pueden ser negados a persona alguna, mucho menos a sectores vulnerables y marginados de la población; y 4) acceso a la información, que implica que toda persona tiene derecho a solicitar, recibir y

difundir información sobre cuestiones de agua. (SCJN, 2023b, 1a./J. 83/2023)

En la Declaración Latinoamericana del Agua se establece que “el derecho al agua es un derecho fundamental, inherente a la vida y dignidad humanas. La población de la región latinoamericana es titular del derecho fundamental al agua, en adecuada cantidad y calidad” (Tribunal Latinoamericano del Agua, 2008). El concepto anterior hace referencia a un derecho fundamental, a diferencia de la OG15, la cual reconoce un derecho humano; en mi opinión, tal concepción resulta más extensa y universal al considerar el derecho al agua como humano:

Gran parte de la doctrina entiende que los derechos fundamentales son derechos humanos positivizados en las constituciones estatales [...] De este modo, se le considera como la resultante de las exigencias de la filosofía de los derechos humanos con su plasmación normativa en el derecho positivo (Peces-Barba, 1973, pp. 93-94).

Siguiendo la lógica planteada en el párrafo precedente, no todos los derechos humanos son fundamentales, pero estos últimos sí son humanos, por lo tanto, se puede tener un derecho humano al agua, sin estar contemplado en la Constitución, como acontecía en México antes de la reforma del Artículo 4º constitucional. Los derechos humanos suelen entenderse como un conjunto de facultades que, en cada momento histórico, concretan exigencias derivadas de la dignidad, la libertad y la igualdad, mientras la noción de derechos fundamentales alude a derechos plasmados en la normativa constitucional (gozando de tutela) (Carbonell, 2009). Por ello, considero que los instrumentos internacionales deben establecer que se trata de un derecho humano debido al ámbito de aplicación al que atienden; la distinción anterior no debe llevarnos a pensar en categorías separadas, por el contrario, están plenamente identificadas.

Visto lo anterior, concluyo que el derecho humano al agua consiste en el acceso, saneamiento y suministro de ella en calidad y cantidad suficientes para desarrollar las actividades esenciales del ser humano, sobre la base de la equidad

y la no discriminación, lo que permite llevar a cabo una vida digna, aprovechándola de manera sostenible, posibilitando su disposición presente y futura. Los Estados deben procurar la eficacia de este derecho, junto con sus elementos constitutivos, de tal forma que todos, sin importar su condición física, mental, posición económica, nacionalidad, género u origen étnico, gocen de ella.

OBLIGACIONES FUNDAMENTALES DE LOS ESTADOS EN MATERIA DEL DERECHO HUMANO AL AGUA

El derecho al agua demanda para su ejecución la injerencia del Estado, a diferencia de la mayoría de los derechos civiles y políticos.⁸ En este tenor, la OG15 reconoce una serie de obligaciones que deben ser reglamentadas y ejecutadas por los Estados en materia de disponibilidad, calidad, accesibilidad, así como indica que no se debe excluir y sí garantizar la transparencia en la materia. En el apartado anterior, abordé algunas directrices que obligan a los Estados a ejecutar acciones para su disfrute, lo cual implica una cuestión que involucra elementos económicos, geográficos, tecnológicos y ambientales; estos deberán llevarlas a cabo, priorizándolas por su carácter vital.

En este sentido:

Los estados están obligados a informar periódicamente al Comité DESC sobre la aplicación del Pacto. Sobre la base de la información aportada, el Comité destaca los aspectos positivos y negativos y formula una serie de recomendaciones: sus respuestas a cada Estado toman la forma de observaciones finales. (Orsolini, 2015, p. 28)

En la OG15 se reconocen compromisos específicos, estos se dividen en obligaciones de cumplimiento, respeto y protección. Así, cada Estado deberá llevar a cabo acciones consistentes en una prestación, en tanto se abstendrán de interrumpir el suministro (o evitar que un tercero lo haga) respetando las

⁸ “Aunque es evidente que cada uno de los derechos fundamentales tiene un contenido diverso y despliega en consecuencia efectos normativos diferentes; no puede decirse que exista algo así como una diferencia genética o estructural entre los derechos sociales y los derechos de libertad. Contrariamente a lo que podría parecer, también los derechos de libertad requieren, para tener relevancia práctica [...] de actuaciones positivas del Estado, las cuales conllevan en no pocas ocasiones importantes erogaciones económicas”. (Carbonell, 2009, p. 822)

libertades comprendidas en este derecho, protegiendo el recurso de la contaminación y el uso indiscriminado.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que las obligaciones del Estado mexicano en materia de protección del derecho humano al agua son:

Por un lado, 1) obligaciones de respeto: “a) Abstenerse de toda práctica o actividad que reduzca, deniegue y/o restrinja el acceso al agua potable en condiciones de igualdad; y b) Abstenerse de inmiscuirse arbitrariamente en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución de agua” (SCJN, 2023a, 1a./J. 78/2023 [11a]).

Por el otro, 2) obligaciones de protección:

- a) 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; b) 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; c) Adoptar medidas legislativas o de otra índole para impedir que terceros contaminen el agua. (SCJN, 2023^a, 1a./J. 78/2023 [11a])

En ellas, también encontramos la relativa a...

- d) 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, esto es, cuando los servicios de suministro de agua (como las redes de canalización, las cisternas y los accesos a ríos o pozos) sean 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; y e) 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. (scjn, 2023a, 1a./j. 78/2023 [11a])

Finalmente, 3) obligaciones de cumplimiento: “a) Preservar el agua; b) Reconocer el derecho al agua en el ordenamiento político y jurídico nacional, preferentemente mediante la aplicación de leyes; c) Reconocer al agua como un bien económico” (scjn, 2023a, 1a./j. 78/2023 [11a]).

Como parte de estas, se encuentra la relativa a...

d) Adoptar estrategias y programas amplios e integrados para velar que las generaciones presentes y futuras dispongan de agua suficiente y salubre, mediante estrategias como: la reducción de recursos hídricos por extracción, desvío o contención; la eliminación de la contaminación, la vigilancia de las reservas, la seguridad de que cualquier mejora propuesta no obstaculice su acceso, el examen de las repercusiones de las medidas en la disponibilidad del agua y sus cuentas, el aumento del uso eficiente por los consumidores; la reducción del desperdicio durante su distribución, y la creación de instituciones apropiadas para la aplicación de esas estrategias y programas. (scjn, 2023a, 1a./j. 78/2023 [11a])

En el entendido de las políticas públicas,

e) Adoptar medidas positivas, así como una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de recursos hídricos para el ejercicio de este derecho; f) Suministrar agua salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de la contaminación al medio ambiente. (scjn, 2023a, 1a./j. 78/2023 [11a])

Asimismo:

- g) Difundir información adecuada sobre el uso higiénico del agua, la protección de sus fuentes y los métodos para reducir sus desperdicios; h) Garantizar y facilitar el acceso al agua pura y a su saneamiento por un precio asequible y sin discriminación, particularmente en zonas rurales y zonas urbanas desfavorecidas. (SCJN, 2023a, 1a./J. 78/2023 [11a])

De igual forma:

- i) para garantizar que el agua sea asequible, adoptar medidas como: la utilización de un conjunto de técnicas y tecnologías económicas; políticas adecuadas en materia de precios –como el suministro de agua a título gratuito o de bajo costo–; y, suplementos de ingresos; j) “Gestionar eficazmente los recursos hídricos a través de un enfoque integrado que concilie el desarrollo económico y social con la protección de los ecosistemas naturales. (SCJN, 2023a, 1a./J. 78/2023 [11a])

En cuanto a la preservación del agua y el ambiente:

- k) Evitar la descarga de sustancias tóxicas en cantidades o concentraciones letales en el agua; l) Tomar todas las medidas posibles para impedir la contaminación del agua; m) Aplicar políticas ambientales que aseguren que las actividades que se lleven a cabo dentro de su jurisdicción o bajo su control no perjudiquen al medio ambiente; n) Controlar, evitar, reducir y eliminar eficazmente los efectos perjudiciales que puedan tener, para el medio ambiente y para el agua, las actividades que se realicen en cualquiera de sus esferas. (SCJN, 1a./J. 78/2023 (11a), 2023)

En este contexto y como parte de la búsqueda de eficacia de este derecho:

ñ) Lograr una mejora sustancial en las normas y los niveles de los servicios de suministro de agua potable y saneamiento ambiental; y o) Para el año 2030, lograr el acceso universal y equitativo de agua potable a un precio asequible para todos, es decir, sin discriminación. (SCJN, 2023a, 1a./J. 78/2023 [11a])

De esta forma, como parte de los deberes de protección y cumplimiento, el Estado mexicano se encuentra constreñido a desarrollar leyes reglamentarias, lo cual constituye un punto significativo. Como expondré, el Estado mexicano no cuenta aún con una ley que desarrolle este derecho en los términos del Artículo 4º, párrafo sexto de nuestro máximo ordenamiento jurídico, resultando en un mero reconocimiento constitucional, sin las directrices legales que lo hagan posible, siendo la Ley de Aguas Nacionales (LAN) un instrumento obsoleto, limitado, rebasado jurídica, técnica y materialmente, por lo que la reivindicación de este derecho, debe constituir una tarea multidimensional, acorde a las necesidades socioculturales.

El Artículo 27 de la Constitución federal reconoce a la Federación como la titular de las aguas en el país; sin embargo, en la Ley de Aguas Nacionales vigente a partir de 1992 y su reforma de 2004, limita las facultades de la Federación ejercidas por la CONAGUA. (Serrano *et al.*, 2017, p. 1406)

En este tenor, la Federación se encuentra limitada en cuanto a sus facultades, así:

[...] al no existir la facultad expresa para que la Federación participe materialmente en los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento, la referida legislación de aguas nacionales limita la participación de la Federación a los siguientes aspectos: 1. Extracción. 2. Explotación. 3. Conducción. 4. Disposición, uso y/o aprovechamiento de aguas transmitidas por

concesión/asignación. 5. Supervisión de la prestación de los servicios públicos integrales de agua potable, alcantarillado y saneamiento. 6. Cobertura del servicio. 7. Eficiencias física, comercial y global. 8. Cobro de tarifas por esa prestación a favor de los gobernados. (Serrano *et al.*, 2017, p. 1407)

De esta forma, será de vital importancia que “la Federación tenga una participación más amplia en el tema agua y se encargue de regular a cada uno de los involucrados en el desarrollo de las actividades de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en particular” (Serrano *et al.*, 2017, p. 1409).

En esta lógica, comenzaré analizando las obligaciones relacionadas con la disponibilidad; elemento que entraña un criterio cuantitativo, es decir, está basado en la cantidad de agua que podemos emplear para efectuar las tareas esenciales. La OMS establece en la “Guía para la Calidad del Agua Potable”, la cantidad mínima para llevar a cabo las actividades de carácter personal y doméstico, la cual es de veinte litros diarios por persona, comprendiendo la destinada para beber, preparar alimentos, higiene del hogar y de cada individuo; sin embargo, habrá grupos que pudieran disponer de una mayor cantidad, de acuerdo con su salud, el clima donde habitan y las condiciones de trabajo que desarrollan (Mitre, 2012).

Los Estados están obligados a velar por la disposición plena del agua, no obstante, resulta poco probable (esto guardando un estado de salud óptimo)⁹ que veinte litros sean suficientes para realizar las actividades señaladas en el párrafo anterior: “El acceso

9 “Las personas que viven con el VIH/SIDA necesitan lavarse con frecuencia y prestar gran atención a la higiene personal [...] Tienen que limpiarse las heridas y lavar a menudo sus prendas de vestir y la ropa de cama. Las fiebres acompañadas de sudoración son frecuentes, lo que aumenta la necesidad de beber agua [...] Es importante que las casas estén limpias y bien ventiladas para evitar la tuberculosis, la más frecuente de las infecciones oportunistas. Todo ello exige cantidades adicionales que rebasan los 20-25 litros de agua diarios; asimismo, las madres lactantes, las mujeres embarazadas, entre otros necesitarán entre 50 y 100 litros de agua al día”. (OACNUDH, 2010, pp. 8-9).

a 20-25 litros por persona al día [...] suscita preocupaciones sanitarias, porque no basta para cubrir las necesidades básicas de higiene y consumo [...] ya que dependen del contexto particular y pueden diferir de un grupo a otro” (ONU-DH *et al.*, 2011, pp. 8-9). Considero indispensable indicar que el ser humano debe disponer de agua de acuerdo a su condición de vida y salud.

Hablar de disposición, además de referir un elemento cuantitativo, entraña uno ambiental, toda vez que dependerá del agua existente en las fuentes de abastecimiento, vinculándose con el empleo sustentable de los recursos hídricos, particularmente de las denominadas aguas superficiales y subterráneas,¹⁰ obligando a los Estados a la ejecución de un estudio pormenorizado de la situación que guardan, esto con el propósito de establecer límites a su aprovechamiento, generando un modelo acerca de su cantidad, previendo el crecimiento exponencial de la población, sus requerimientos y disminución con motivo de su uso negligente. “El criterio de disponibilidad presupone obligaciones concretas para los poderes públicos con el fin de establecer parámetros para el aseguramiento de ciertas cantidades”. (Mitre, 2012, p. 188). En consecuencia, el Estado está obligado a proteger y preservar las fuentes de amenazas que menoscaban la disposición de agua para el consumo humano.

Para gozar de agua suficiente, es indispensable que el Estado cumpla con sus compromisos de crear, desarrollar y mantener una infraestructura capaz de abastecerla, llevándonos al siguiente elemento: la accesibilidad. Resulta lógico identificar el vínculo existente entre la disposición del agua y su acceso, pues sin

10 El 70 % de la superficie mundial está cubierta por agua, pero 97.5 % del agua se encuentra en mares y océanos, es decir, es agua salada. La mayor concentración de agua dulce se encuentra congelada en los casquetes polares (2.0 %) y el agua subterránea almacenada hasta los mil metros de profundidad (0.5 %) superando el agua fácilmente accesible de lagos y ríos del mundo (Fernández y Mortier, 2005).

la segunda, la primera será compleja, entrañando la superación de una serie de obstáculos para su obtención, de ahí el carácter trascendental de contar con instalaciones y servicios acordes a las necesidades de la población. La accesibilidad presenta cuatro aspectos a considerar, el primero de ellos se refiere al físico, el segundo al económico, mientras que el tercero aborda la no discriminación, y el cuarto, el acceso a la información pública.

La accesibilidad física implica que la infraestructura relacionada con el suministro hídrico debe estar al alcance material de todos los seres humanos, además, ser culturalmente idónea, tomando en cuenta los requerimientos de género, ciclo del agua, e intimidad para ejecutar actividades relacionadas con el aseo personal. La OG15 reconoce entre las obligaciones relacionadas con su cumplimiento, “adoptar una estrategia y plan de acción nacionales [...] facilitando un acceso mayor y sostenible del agua, en particular en las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas” (CDESC-ONU, 2002).

Considero que la construcción de redes hídricas y de depuración debe tener prioridad sobre el desarrollo de otras infraestructuras, en países cuyo presupuesto es reducido, ya que de esta forma se evitarían muchos de los problemas que aquejan a la población (enfermedades, hambre, deshidratación, entre otros). La accesibilidad, junto con otros factores, procuran una vida digna, ahí radica la importancia de crear los medios apropiados, de acuerdo con las necesidades de los grupos en situación de vulnerabilidad.

Las dificultades económicas y el presupuesto limitado representan problemas para hacer efectivo este derecho; no obstante: “Las obligaciones relativas al acceso al agua potable y el saneamiento son de índole inmediata”. (Mitre, 2012, p. 194). Por lo tanto, los recursos monetarios de cada país, por mínimos que sean, deben destinarse a garantizarlo, creando redes de abastecimiento y tratamiento para toda la población. Esta obligación constituye un

elemento indispensable, toda vez que su incumplimiento impacta otros derechos; por ello, el Estado debe velar porque todos disfrutemos de ella en nuestros hogares, escuelas y centros de trabajo.

El carácter económico de la accesibilidad implica costos y cargos por los servicios e instalaciones hídricas que el Estado está obligado a proporcionar y generar; sin embargo, deben estar al alcance de todos. Resulta claro que nadie debería carecer de acceso al agua por no poder pagarlo, contemplando la posibilidad de suministrarla sin cargo en algunos casos. Los documentos en el ámbito no establecen la posibilidad de brindarla sin costo, definen límites a la recuperación de ellos, subrayando que no deben convertirse en obstáculo, particularmente para las poblaciones y grupos menos favorecidos (Mitre, 2012, p.188).

Tener acceso al agua, se relaciona con el suministro y obtención física, lo que, normalmente, se hace mediante tuberías como método económico para abastecer las diferentes áreas. Los pozos o sistemas de agua comunitarios, en casos extremos, obtienen el agua de los camiones cisterna, por ejemplo, y pagan precios muy altos por el agua de baja calidad, lo que provoca mayor desigualdad entre los usuarios que tienen las posibilidades económicas para pagarla y los que no pueden hacerlo. (Castillo, 2021, p. 18)

En algunos casos, el acceso al agua debe ser gratuito, el Estado atenderá a las condiciones económicas, sociales y culturales en las que se encuentra cada persona, ya sean personas físicas o jurídicas (estableciéndose en el caso de las últimas una clara diferencia entre aquellas constituidas con fines lucrativos y no lucrativos), imponiendo un costo para quienes dispongan de medios económicos para pagar por el suministro, o bien, el agua sea destinada para un fin distinto al personal y doméstico. Para quienes se encuentran en situación de pobreza se hará sin cargo, asimismo, atendiendo a los parámetros establecidos en cuanto a los litros que se requieran para satisfacer necesidades esenciales, de modo que incurrir en un abuso o dispendio de esta, deberá dar lugar a sanciones (tales como labores sociales y servicios a la comunidad) sin interrumpir su disponibilidad, pero concientizando del daño causado por su uso irresponsable.

En este tenor, la tesis aislada denominada “Derecho humano de acceso al agua, supuestos en que procede la suspensión del suministro por falta de pago del servicio para uso personal y doméstico (Legislación del Estado de Puebla)” nos brinda luz sobre el particular:

El servicio público de suministro de agua tiene un carácter oneroso y está fundado en la solidaridad de los usuarios; de ahí que la facultad de suspenderlo por falta de pago constituye una herramienta que el artículo 99 de la Ley del Agua para el Estado de Puebla, otorga al Estado para que esté en aptitud de proporcionar el líquido vital. Por tanto, a fin de conciliar estos factores, cuando el agua es para uso personal y doméstico y hay falta de pago del usuario de la toma, la autoridad no puede suspender su suministro de forma total y absoluta, como una medida de primera mano, sino que debe reducirlo y proveer una cantidad mínima indispensable para que el usuario pueda solventar sus necesidades básicas, lo cual no implica que resulte gratuita. (TC, 2017b, VI.1o.A.100 A [10a.])

De esta forma:

[...] buscar un acuerdo de pago, teniendo en cuenta el número de habitantes de la casa; las condiciones en que viven; su capacidad económica; y si alguno de ellos se encuentra en una situación de vulnerabilidad o de especial protección (por ejemplo, personas enfermas, menores de edad, personas con capacidad diferente o en pobreza extrema), en cuyo caso, no podrá dejar de dotar, por cada persona vulnerable, una cantidad mínima de cincuenta litros de agua por día. (TC, 2017b, VI.1o.A.100 A [10a.])

Este criterio jurisprudencial aislado, sostiene que:

Si no hay persona alguna en un supuesto de debilidad manifiesta y existe renuencia del usuario de llegar a un acuerdo de pago,

cuando tiene capacidad económica para hacerlo, o lo incumple cuando lo celebra, puede suspenderse en forma absoluta el suministro de agua si persiste el incumplimiento de pago, en la inteligencia de que en la vía administrativa de ejecución, de conformidad con los diversos numerales 23, fracción IX y 119 de la legislación mencionada, en cualquier momento puede hacerse efectivo el crédito fiscal generado por la falta de pago. (TCC, 2017b, VI.1o.A.100 A [10a.])

El agua es un bien público, por lo tanto, la tendencia a privatizarlo constituye un camino que debe ser abandonado, por la naturaleza del recurso y la gravedad que implica interrumpir su suministro, o incrementar su costo para beneficiarse económicamente, poniendo en riesgo la estabilidad del Estado, debiéndose encontrar equilibrio entre costo, manutención de la red de abastecimiento y asequibilidad en los términos del párrafo anterior. De esta forma:

El Estado garantizará que el derecho al agua sea seguro, aceptable, accesible y asequible tanto para uso personal como doméstico, erigiéndose como un beneficio colectivo que debe basarse en criterios de solidaridad, cooperación mutua, equidad y en condiciones dignas, por lo que se ha proclamado de prioridad y de seguridad nacional la preferencia del uso doméstico y público urbano en relación con cualesquier otro uso, razones que excluyen la posibilidad de que pueda ser concebido atendiendo a intereses particulares o de grupos minoritarios, pues de ser así, imperaría un régimen de aprovechamiento del agua sin visión humana y social, con lo cual se atentaría contra la dignidad humana. (TCC, 2012a, XI.1o.A.T.1 K [10a.])

En este contexto, debemos tener en cuenta que...

El crecimiento global de los derechos humanos y su importancia para un número cada vez mayor de áreas, que antes no se les consideraba relacionadas con los derechos humanos, reafirma la

creencia de que la observación de los derechos humanos crecerá y también aumentará su aplicación sustantiva internacional en relación con la soberanía nacional. (Hortelano e Hidalgo, 2016, p. 18)

Hablando sobre la soberanía del agua, históricamente el agua ha sido considerada desde una perspectiva nacional, regional o local. Los problemas con la soberanía del agua han sido mayormente resueltos sobre la base del entendimiento regional. Estos problemas se relacionan con las fronteras de intercambio, ríos transfronterizos o mares, escasez de agua y estrés hídrico. (Hortelano e Hidalgo, 2016, p. 18)

Otro elemento vinculado con el acceso al agua es el saneamiento, el cual implica el desarrollo de instalaciones para el tratamiento de aguas residuales, dado que consiste en la recolección, el transporte y el reciclaje del agua potable utilizada en el hogar, empresas o lugares públicos (Mitre, 2012). En este sentido, el Estado está constreñido a proporcionar mediante una red de drenaje, los servicios antes mencionados, garantizando que los recursos hídricos empleados sigan un tratamiento, asegurando un ambiente limpio, libre de agentes que puedan representar un riesgo a la salud.

Considero importante precisar que el saneamiento está comprendido en el derecho al agua; no obstante esto, algunos estudiosos manifiestan que debe ser visto como un derecho humano independiente.¹¹ Desde mi perspectiva, ambos se encuentran intrínsecamente ligados y no podemos entender el uno sin el otro, de acuerdo con el principio de indivisibilidad. El saneamiento como parte del derecho fundamental al agua, permite que la disponibilidad pueda incrementar o disminuir, como consecuencia de emplear la tratada, para actividades cuya aplicación no afecta al individuo. Independizarlo ocasionaría

11 Catarina de Albuquerque, experta independiente, llega a la conclusión de que al analizar el saneamiento en el contexto de los derechos humanos se debe superar la tendencia a vincularlo a otros derechos humanos, pues de este modo no se captaría plenamente la totalidad de las dimensiones del saneamiento. Sugiere que a pesar del debate en curso para determinar si el saneamiento debe ser reconocido como un derecho independiente, la evolución reciente en los planos internacional, regional y nacional muestra una tendencia hacia el derecho al saneamiento. (Albuquerque, 2009)

que, en circunstancias de bajo presupuesto económico, se priorizara su abastecimiento por su carácter vital y en este tenor, no puede desvincularse, de lo contrario se debilitaría. Bajo la configuración actual, y con base en el principio señalado, los Estados se obligan necesariamente a ejecutarlo, ya que al entenderse en conjunto se proyecta la edificación simultánea del suministro y procesamiento del agua utilizada.

En este sentido, la tesis “Derecho de acceso, disposición y saneamiento del agua para consumo personal y doméstico, en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Tratándose de personas privadas de la libertad, aquél debe analizarse a la luz de los principios plasmados en la constitución federal y en los tratados internacionales, a partir de una interpretación más amplia que les favorezca en todo momento (aplicación del principio pro-persona previsto en el Artículo 1°. de la Constitución Federal)”, menciona lo siguiente en torno al saneamiento:

En relación con el derecho de acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, el Artículo 4°. constitucional establece que el Estado lo garantizará 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. Luego, respecto de las personas privadas de la libertad, este derecho está reconocido en instrumentos internacionales, informes y documentos de órganos autorizados como la Observación General No. 15 del Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –sobre el derecho al agua–; las Reglas Mínimas para el tratamiento de los Reclusos; Principios y Buenas Prácticas sobre la Protección de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas; el Informe sobre los Derechos Humanos de las Personas Privadas de la Libertad en las Américas; Comité Internacional de la Cruz Roja y Corte Interamericana de Derechos Humanos –Caso Vélez Lóor vs. Panamá–. En concordancia, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales elaboró la

Observación General Número 15, de noviembre de 2002, en la que precisa que el vital líquido es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud, y que el derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y condición previa para la realización de otros derechos humanos. (TCC, 2014, I.9o.P.69 P [10a.])

La no discriminación constituye una obligación de suma importancia para los Estados, los seres humanos no deben ser objeto de injerencias arbitrarias, contaminación o marginación respecto del agua. La OG15 reconoce como deberes de carácter inmediato el hecho de garantizar el ejercicio de este derecho sin discriminación, de esta manera los Estados están obligados a proporcionar el recurso, sin diferencias de ninguna índole, abarcando asimismo, todos los derechos previstos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales, y Culturales (PIDESC) (CDESC.ONU, 2002).

Por último, el acceso a la información implica solicitar, obtener y divulgar datos relacionados con el tratamiento del agua, gestión, costos, distribución, y destino de los recursos. El derecho a la información es un imperativo que constituye una garantía de protección sobre el agua, “comprende tres facultades interrelacionadas: buscar, recibir o difundir informaciones, opiniones o ideas de manera oral o escrita [...] tal derecho incluye las libertades tradicionales de expresión e imprenta” (López, 2000, p. 163). Esto ayuda a que las políticas públicas y todas aquellas actividades relativas al derecho humano al agua, se efectúen en un contexto de transparencia, además de generar conciencia y responsabilidad respecto a la preservación del líquido.

Además de los deberes señalados en párrafos anteriores, los Estados tienen que cumplir con otros generales, internacionales y básicos. Entre los primeros se encuentra la plena realización del derecho al agua con la mayor rapidez y efectividad posibles. Respecto a los internacionales, se encuentran la cooperación y asistencia, así como la abstención de obstaculizar directa o indirectamente el derecho al agua, además de que no deberán efectuar medidas que emplean el recurso como elemento de presión. Entre los básicos se encuentra: “Adoptar y aplicar una estrategia y un plan nacionales sobre el agua [...] [que] deberán ser elaborados y periódicamente revisados en base a

un proceso participativo y transparente” (CDESC-ONU, 2002). En este tenor, el Estado tendrá que vigilar el grado de realización, así como los mecanismos para prevenir y erradicar enfermedades vinculadas con el agua.

Como mencioné, las obligaciones del Estado deben ser cumplidas, de lo contrario se atentará contra la integridad psico-biofísica de las personas, transgrediendo su esfera jurídica, advirtiendo la trascendencia que tiene el agua para el bienestar de los pueblos, así como para el cumplimiento de los demás derechos humanos. Las acciones públicas encaminadas a proveer de agua y cumplir con los compromisos, deben ser prioritarias, teniendo como propósito crear las condiciones para que todos gocemos del agua.

EL CARÁCTER SOCIAL DEL DERECHO HUMANO AL AGUA

El derecho al agua, como la mayoría de los DESC, procura el desarrollo integral de los seres humanos y resulta hasta cierto punto evidente la diferencia existente en cuanto a la orientación de los derechos civiles y políticos y de los económicos, sociales, culturales y ambientales, dado que los primeros abrazan el principio de libertad, en tanto los segundos desarrollan exigencias de igualdad. Los civiles y políticos son un freno al poder del Estado, mientras los derechos sociales, crean condiciones para que los sujetos y grupos participen en los beneficios y la satisfacción de las necesidades que procuran la vida digna, procurando su bienestar (Pérez, 2005).

Es preciso aclarar que no podemos efectuar una generalización empírica con base en la diferente orientación de los derechos humanos,¹² ya que no todos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales entrañan un quehacer.¹³

12 La generalización empírica consiste en una simple enumeración en la cual los enunciados sobre (cosas) singulares son tomados como base para hacerla, los enunciados establecidos por generalización empírica son enunciados verdaderos porque todas las instancias singulares que sirvieron para su construcción son empíricamente verdaderas, y, además, es lógicamente verdadero, mientras no pueda ser contradicho (vencido) por un enunciado empíricamente verdadero. En este sentido, no puede efectuarse tal generalización sobre la posición del Estado frente a los DESC, porque no todos los derechos de carácter social demandan una prestación, constituyendo el derecho a la huelga, un enunciado empíricamente verdadero, que vence la generalidad basada en el carácter prestacional de estos derechos. (Tamayo, 2009)

13 En este sentido, la libertad sindical, constituye un ejemplo de DESC que entraña una abstención y no una prestación por parte del Estado.

Hay sectores de los derechos sociales que entrañan libertades en sentido estricto [...] que frente a las autoridades generan obligaciones de no hacer, de abstención y de respeto (además de obligaciones de tutela, como sucede en el caso de todos los derechos). (Prieto, 2002, p. 23)

Sin embargo, tratándose del derecho al agua, la excepción anterior no adquiere vigencia, haciendo de la injerencia estatal un aspecto fundamental para su ejercicio, vigilando y compensando las desigualdades. “Los derechos sociales tienen por objeto regular relaciones jurídicas entre dos clases sociales, una poderosa que cuenta con la propiedad de los medios de producción, [...] y otra que estaría caracterizada por tener escasas propiedades y medios económicos precarios” (Carbonell, 2009, p. 816).

Lo expuesto, implica planificación a través de las instituciones estatales y “constituye el reflejo en el plano de la positividad jurídica de determinadas expectativas reales de conductas generalizadas en conexión con determinadas funciones sociales” (Pérez, 2005, p. 90). Se parte del principio de que todos somos iguales ante la ley, preservando la equidad jurídica sobre la inequidad de hecho; así, el aprovechamiento de los derechos sociales, se encuentra intrínsecamente ligado al Estado, implicando la superación del carácter negativo de los derechos tradicionales (civiles y políticos) es decir, un límite al principio democrático de la soberanía popular, impuesto a los órganos que dependen de ella, transformándose en aparatos jurídicos de control de la actividad positiva, orientada a posibilitar a los oprimidos el ejercicio del poder, como categorías accionables y no como meros postulados pragmáticos. El ejercicio y desarrollo de estos derechos no puede entrañar en modo alguno una renuncia a los derechos formales; la simbiosis entre los principios sociales y democráticos y el Estado de Derecho se lleva a cabo por la estatalidad social y democrática, manteniendo el principio de primacía del derecho. (Pérez, 2005).

En esta lógica, la accesibilidad y disponibilidad del agua constituyen precondiciones generadas por las instituciones de la estructura estatal, así que los principios se han convertido en normas que exigen su gestión en el orden económico y social; derechos pensados para la defensa de la individualidad que son ahora de interés colectivo. De cualquier modo, el carácter social de

este derecho (al igual que la mayoría de los DESC) se da en un contexto en el que están presentes ciertas condiciones; es decir, se advierte la necesidad de satisfacer requerimientos, los cuales no pueden ser enfrentados de manera individual; y la idea de asumir la obligación de garantizar un mínimo de bienestar por el Estado brinda, teóricamente, certeza e imparcialidad, depositando en él la tarea de equilibrar la condición de las personas, representando los intereses de todos los sectores de la población.

El Estado debe limitar la disposición del agua para uso comercial y asimismo, debe abstenerse de concesionar su suministro, anticipando que de hacerlo “se convertiría en una suerte de pendiente resbaladiza hacia el Estado de naturaleza, caracterizado por el inminente desgobierno de las expectativas ciudadanas” (Pisarello, 2001, p. 91). Las intervenciones arbitrarias y un permanente caos en los actos de supervivencia propiciarían sin duda una ganancia para las empresas, por ello, la distribución del agua debe ser administrada por el Estado. “La gobernabilidad neoliberal supone la estabilidad del absolutismo de las mayorías del mercado, no de las personas, a este terreno, son progresivamente desplazados los derechos sociales, pero también los civiles y políticos” (Pisarello, 2001, p. 91). Las personas físicas o jurídico colectivas, que obtengan un lucro con el agua, deben pagar precios altos por ella, para que con lo recabado se puedan instrumentar mecanismos en pro de su sustentabilidad.

Atendiendo a la complejidad, alcance y repercusiones en la esfera jurídica del individuo, el derecho humano al agua no podría ser concebido con un carácter distinto al social; de lo contrario, la concentración en manos distintas a las públicas traería consecuencias negativas, tales como el agotamiento de las fuentes hidrológicas, un aumento indiscriminado en los costos del suministro (determinados por la oferta y demanda) dejando de ser un bien colectivo, para atender necesidades e intereses de unos cuantos capitales, que lejos de protegerlo y preservarlo, serían objeto de una explotación excesiva.

EL DERECHO AL AGUA Y SU RELACIÓN CON OTROS DERECHOS HUMANOS

De acuerdo con el principio de integralidad, los derechos humanos se encuentran interrelacionados, de esta forma, al transgredirse el derecho al agua, algunos derechos pueden verse significativamente afectados. La propia OG15, reconoce que “el agua es indispensable para vivir y es condición previa para la

realización de otros derechos” (CDESC-ONU, 2002). Atendiendo a ello, además de la vida, la salud y la alimentación, extenderé el alcance y la repercusión a otros derechos, como la vivienda, la educación, el trabajo, y el medio ambiente, sin considerar que son los únicos vinculados, pero por la extensión de la investigación, expondré los mencionados.

Bajo esta lógica, puede entenderse que el derecho humano al agua constituye un derecho que no tiene vigencia plena en el orden jurídico mexicano, esto derivado de alguna conducta que resulte contraria a su configuración, lo cual dependerá de la infracción. En este tenor, la circunscripción del derecho humano al agua emerge actualmente con relevancia, producto de la escasez y el agotamiento de las fuentes hídricas. Lo anterior puede dar lugar a un mayor número de vulneraciones a la administración y procuración de justicia, la cual puede adolecer de objetividad e imparcialidad, tratándose de este derecho dada su configuración legal, la cual está pendiente desde hace más de una década, atendiendo a una estructura en la que no se puedan replicar los derechos humanos del orden adjetivo.

El derecho a la salud y el agua guardan un estrecho vínculo, quizá este sea el derecho más afectado al impactar o modificar la disponibilidad del líquido, en virtud de que el cuerpo humano, sus funciones elementales y la preservación de la integridad psico-biofísica se encuentran ligadas al agua; por ello, afectar la correcta proporción de esta en el organismo, repercute necesariamente en la salud y, en consecuencia, el enlace entre ambos derechos es trascendental. En este tenor, la calidad del agua igualmente impacta la salud, toda vez que tomar agua contaminada pone en riesgo al individuo, ocasionando daños que pueden ir desde el más leve malestar, hasta enfermedades graves, provocándole incluso la muerte. El derecho a la salud, demanda infraestructura hídrica capaz de brindar agua suficiente y de buena calidad, ya que la satisfacción de estos derechos es primordial a su vez para mantener la vida.

Expuesto lo anterior, abordaré la relación del derecho al agua con la alimentación; “la malnutrición, [...] entre otras cosas demanda el suministro de alimentos y [...] agua potable” (UNICEF Comité Español, 1989, CDN art. 24). En conjunto permiten llevar a cabo funciones psicológicas y biológicas en el ser humano, de manera que considero que el ejercicio del derecho al agua constituye una condición que antecede a la alimentación, como elemento

fundamental para llevar a cabo su proceso de producción y elaboración. En otras palabras, el agua es imprescindible, no solo para una nutrición sana, sino para la generación misma de los alimentos; por lo tanto, ambos derechos se encuentran vinculados por su condición de aprovechamiento, toda vez que de ella depende la soberanía alimentaria que procura el desarrollo y el bienestar de las personas, repercutiendo en la ejecución de los demás derechos humanos.

Por otro lado, la vida y el agua son interdependientes: sin la segunda, la primera simplemente no sería posible para aquellos que dependemos de su ingestión. Las personas no podemos dejar de beberla por un lapso mayor de cinco días sin antes poner en riesgo la vida,¹⁴ así que resulta lógico entonces que ambos derechos se encuentren relacionados. De igual manera, la calidad del líquido impacta en la vida, por ello debe guardar las condiciones de salubridad y potabilidad requeridas, de tal forma que no afecte la supervivencia humana.

Negar el acceso y la disposición del agua a grupos vulnerables cuya ubicación geográfica los sitúa lejos de las fuentes hídricas, también afecta y repercute en el derecho a la vida, toda vez que personas enfermas, personas adultas mayores y personas discapacitadas no pueden desplazarse al lugar más cercano para disponer de ella. En esta lógica, ante una emergencia de salud, en donde el tiempo es determinante trasladar el agua desde lugares distantes puede poner en riesgo la continuidad de esta. En esta lógica, es preciso identificar que existen sitios en los cuales dependen del agua generada por las lluvias, pero, ante los cambios climáticos, las fuentes pueden verse modificadas en su ciclo e incluso desaparecer, por ello es indispensable generar las condiciones materiales para que los habitantes de dichas zonas dispongan de agua potable en sus hogares, garantizándoles su derecho a la vivienda, la salud, la alimentación y una vida digna.

Por otro lado, el derecho objeto de estudio y el derecho a la libre determinación se encuentran enlazados, es decir; ¿puede haberla en un país, si el agua que consume le es suministrada por otro? Resulta evidente que un Estado, al no disponer de agua ni de los medios para obtenerla y administrarla, la

14 En este sentido, en el ser humano la pérdida de agua puede tener consecuencias graves si alcanza 10 % de la masa presente en el cuerpo, provocando la muerte a partir del 20 % (ONU-DH, 2012).

compromete, dependiendo de la que otro pueda darle, además, el proveedor puede así querer desestabilizar políticamente al país dependiente, así como su economía, industria, y alimentación, al suspender la provisión de agua, ocasionando serios trastornos.

El derecho al agua igualmente guarda un nexo estrecho con el derecho a la vivienda, toda vez que no puede haberla con dignidad y decoro si en ella no se cuenta con agua potable. El Comité DESC en su Observación General 4, establece que esta será adecuada cuando se garantice entre otras cosas, la “disponibilidad de servicios, e infraestructuras [...] incluyendo la posibilidad de contar con acceso permanente al agua potable” (DESC-ONU, 1991). Como he mencionado, quienes dispongan de ella en su hogar, evitan recorrer grandes distancias, ocupando dicho tiempo para otras actividades (asistir a la escuela, desarrollar una actividad laboral o doméstica) sin tener que depender de su traslado hasta la fuente hídrica más cercana; asimismo, resulta indispensable para prevenir enfermedades, al efectuar labores de aseo doméstico y personal; por lo anterior, es de suma importancia que las viviendas cuenten con agua.

El derecho a la educación y al agua se encuentran relacionados; en otras palabras, todos tenemos derecho a acceder al agua y disponer de ella en las instalaciones donde esta se imparta, siendo objeto de saneamiento mediante mecanismos destinados para dicho propósito.

Considerando que, para sanear el agua, se necesitan instalaciones adecuadas para llevar a cabo acciones relativas a la recolección, transporte, tratamiento y la eliminación de los desechos. También se requiere garantizar el mantenimiento de las condiciones higiénicas indispensables. Con relación a la llamada infraestructura gris típica, de sistema de alcantarillado subterráneo, pero los desechos también se pueden transportar en camiones, aplicando el tratamiento en plantas de residuos centralizadas o fosas sépticas. Los productos finales son de dos tipos de desechos que pueden ser líquidos o sólidos y se pueden eliminar de manera segura, o recogerse en instalaciones especiales de residuos peligrosos, para después incinerarlos. (Castillo, 2021, p. 19)

Resulta conveniente mencionar que la accesibilidad al agua en estos lugares juega un papel fundamental, permitiendo a todos aquellos que asistan a la escuela ejercer ahí su derecho; de lo contrario, se atentaría contra la integridad de quienes acuden a dichos centros educativos, exponiéndolos a enfermedades.

Por su parte, el derecho al trabajo y al agua están entrelazados, las condiciones en las cuales se desarrolle el primero, demandarán en mayor o menor medida, la ingestión de agua. Lo anterior debe entenderse en dos sentidos: por un lado, aquellos que realizan actividades cuyo desempeño exige una mayor cantidad de agua por el desgaste físico que implica, a diferencia de otros, los cuales no efectúan esfuerzos sobresalientes en este ámbito (un individuo hidratado puede desempeñar mejor su actividad laboral); por otro, “el agua es fundamental para procurarse medios de subsistencia (el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo)” (CDESC-ONU, 2002).

En este tenor, es innegable el carácter indispensable del agua para desarrollar actividades agrícolas, permitiendo el autoconsumo y la supervivencia alimentaria, siempre que se trate de actividades cuya dimensión no trascienda la idea elemental del trabajo digno como medio de incorporación a los DESC. No podemos omitir el evidente vínculo entre el derecho al medio ambiente adecuado y el derecho al agua, puesto que, al igual que la vida del ser humano depende de esta, la de infinidad de seres vivos (plantas, animales, ecosistemas enteros) depende de ella también.

El agua como recurso natural forma parte del medio ambiente, por lo tanto, la protección del medio ambiente incluye también la protección del agua. En la medida en que se implemente el derecho al medio ambiente sano se garantiza la calidad y cantidad del agua. (ONU-DH, 2012, p. 31)

En atención a lo expuesto, puedo concluir que el derecho al agua se encuentra relacionado con todos los derechos humanos; sin embargo, el impacto de su ineficacia será mayor en algunos, por ejemplo, en la salud, la vida y la alimentación. Por ello, este derecho debe ser satisfecho, consumándose las obligaciones en la materia; no debemos olvidar que busca la satisfacción de

nuestros requerimientos biológicos esenciales mediante una interacción armónica y responsable con el planeta. En consecuencia, debemos preservar el agua, aprovechándola de forma sostenible, desarrollando plenamente los derechos asociados con ella.

Capítulo II

Situación actual del derecho humano al agua en el ámbito nacional



SUMARIO: EL DERECHO HUMANO AL AGUA: UNA PERSPECTIVA ACERCA DE SUS PRINCIPALES TRANSGRESIONES EN MÉXICO. // LA PRIVATIZACIÓN DEL SUMINISTRO Y COMERCIALIZACIÓN DEL AGUA COMO AMENAZAS A LA SUSTENTABILIDAD Y ACCESIBILIDAD UNIVERSAL.

El Estado mexicano se encuentra obligado a desarrollar y crear las condiciones indispensables para gozar del derecho al agua en los términos previstos en el capítulo anterior, lo cual en reiteradas ocasiones se trasgrede, afectando gravemente la esfera jurídica de las personas. Estas vulneraciones son diversas: desde interrumpir el acceso y la disponibilidad del agua, pasando por instalaciones e infraestructura carente, hasta el suministro de agua contaminada, o bien, la modificación, destrucción y daño irreversible a las fuentes hídricas. El propósito fundamental de este apartado es generar un panorama general acerca de la situación hídrica de nuestro país, así como de las principales transgresiones de este derecho.

Conviene precisar que zonas del sureste de México cuentan con abundante agua, que no se aprovecha por la mala planeación política, económica y de gestión; en cambio en el norte, las fuentes hídricas son limitadas, padeciendo sequías prolongadas que impactan en múltiples ocasiones a los habitantes de esta región, mientras los estados del centro sufren recurrentes cortes en el suministro y, en algunos casos, el agua no es potable. Por ello, es necesario resolver la problemática.

Considero oportuno indicar que la actividad de los particulares igualmente puede repercutir en el ejercicio de este derecho, impactando su sustentabilidad, aunque esto no es motivo de recomendación por parte de los órganos no jurisdiccionales, o en su caso, del ejercicio de las herramientas jurídico-procesales cuando el interés resulta difuso.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 15/2012 (9a.), estableció la incidencia de los derechos fundamentales en las relaciones entre particulares; de ahí que estos también son sujetos de vinculación solidaria para responder de aquéllos (horizontalidad de los derechos) en ciertas situaciones y en condiciones de solidaridad con la actividad desplegada y regida por el Estado [...] el cumplimiento de los fines y objetivos vinculados con el derecho al agua no solo vincula a los Estados a respetarlo y garantizarlo, sino también a establecer legislativamente marcos estratégicos para cumplir las obligaciones correspondientes en materia de agua, con la participación y colaboración de la sociedad civil y el sector privado, la cual debe darse no solo en la formulación de planes generales sobre el acceso al agua, sino también en el cumplimiento de los objetivos y finalidades relacionados con el derecho relativo. Así, en la ley secundaria pueden establecerse ciertas cargas solidarias para los particulares, pues esas medidas son acordes con la obligación de garantizar el derecho fundamental mencionado y pueden vincular a estos a participar con el Estado en su cumplimiento, mientras esto no llegue al grado de transmitir o transferir las obligaciones propias de este a los particulares y siempre que las medidas de colaboración solidaria sean objetivas, razonables y no resulten ruinosas. (TCC, 2016b, I.18o.A.1 CS [10a.])

Resulta importante identificar en este contexto que las refresqueras y todas aquellas compañías dedicadas a embotellar y vender el agua, están acabando con ella, además de contaminarla, arrojando desechos industriales a los ríos y lagos de manera impune, poniendo en riesgo la disponibilidad del líquido, como lo abordaré en la segunda parte de este capítulo.

El derecho humano al agua: una perspectiva acerca de sus principales transgresiones en México

Entre los argumentos expuestos por el Estado para justificar el incumplimiento de sus obligaciones se encuentran los siguientes: falta de presupuesto económico, la ubicación geográfica de algunos lugares, así como motivos administrativos y burocráticos, constituyendo categorías intrínsecamente relacionadas.

Expuesto lo anterior, comenzaré por analizar el elemento relativo a la falta de recursos económicos, como motivo para omitir la obligación de desarrollar las condiciones idóneas para ejercer este derecho. Constituye un factor que sirve de eje rector, sobre el cual el Estado mexicano se excusa para dejar a un lado sus compromisos, sumándosele otros argumentos que por sí solos constituyen transgresiones; sin embargo, son encubiertos por este, resultando ser el más sólido, bajo la lógica de que el Estado se encuentra constreñido a ejecutar sus obligaciones hasta el límite de su presupuesto. Hacer frente al desabasto, implicaría un aumento en las contribuciones, bajo el esquema actual de recaudación fiscal, se traduciría en un impacto en los que menos tienen; no obstante, dichas limitaciones son superables y no necesariamente significan un aumento en los impuestos, sino un adecuado aprovechamiento y priorización de los recursos disponibles por el Estado.

Por su lado, los motivos geográficos obedecen a la dificultad de llevar agua a determinadas regiones por su ubicación y la lejanía de sus fuentes, demandando el desarrollo y aplicación de tecnología para generar su acceso; no obstante, en ocasiones no se cuenta con dicha tecnología, o la que existe no presenta una solución para el caso en particular, requiriendo nuevas técnicas para afrontar la problemática específica, dejando a estos núcleos de población desprovistos del recurso. En tanto no se instrumente, convirtiéndose en una transgresión grave además si la región no representa interés estratégico para el Estado, se atrasa aún más la superación de dichos obstáculos.

Resulta importante señalar que no solo las personas en regiones con pocos recursos hídricos sufren dificultades para acceder a ella, la problemática se extiende a millones de seres humanos ubicados en zonas con grandes cantidades de agua que no pueden usar, como consecuencia de "políticas equivocadas marcadas por la indiferencia, la negligencia, la discriminación, o bien por una clara intención dirigida a privilegiar intereses privados y mercantiles, sobre

derechos y necesidades básicas para la vida de todas las personas” (Gutiérrez, 2006, p. 4). En esta lógica, empresas que demandan agua se sitúan en zonas con escasos recursos (incluso plantean un problema mayor, al abasto de algunos pueblos) pero por el impacto económico que representan, el Estado adquiere compromisos, superando dichas dificultades.

Las necesidades creadas por el funcionamiento del ciclo del agua generan una sobreexplotación del vital líquido, esto es, la superación de la capacidad de mantenimiento o recuperación de los parámetros cuantitativos, fisicoquímicos, biológicos y morfofodinámicos que permiten a los ecosistemas acuáticos seguir prestando los servicios ambientales fundamentales, incluido el mantenimiento del propio abastecimiento urbano, a largo plazo. Este proceso de sobreexplotación se produce a consecuencia de las entradas de agua que se utiliza para el consumo, producción de bienes y salidas de aguas residuales y las requeridas por el entorno urbano. (Castillo, 2021, p. 22)

Tratándose de empresas, se debe legislar limitando su disponibilidad para que estas obtengan agua de manera controlada, creando su propia infraestructura, ya que garantizarles el acceso no forma parte del derecho objeto de análisis, dado que al considerarse un derecho social no puede privilegiar intereses comerciales sobre los colectivos.

La siguiente tesis aislada, “Derecho humano a la provisión de agua potable. La obligación de proporcionarla es una obligación del Estado que debe realizar de forma inmediata, aun y cuando no exista red general ni se haya efectuado el dictamen de factibilidad”, da testimonio de la importancia de la infraestructura y su labor dentro de la accesibilidad, disponibilidad y saneamiento del agua:

Del artículo 34 de la Ley de Agua Potable y Saneamiento para el Estado de Nuevo León, se desprende que para obtener el servicio de agua potable se deberá tramitar ante el organismo operador el dictamen de factibilidad para la conexión a la red general de agua

potable y drenaje sanitario; y, satisfechos los requisitos de factibilidad, las autoridades competentes deben construir las instalaciones y conexiones de agua potable y drenaje sanitario conforme al proyecto autorizado, así como las obras de infraestructura que en su caso se requieran; sin embargo, los peticionarios del servicio no deben, para gozar del derecho humano a la salud, previsto en el artículo 4º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esperar a que se establezca la infraestructura a que se refiere el mencionado artículo 34º, pues ante la ausencia de redes y establecida la necesidad del servicio de agua. (TCC, 2017a, IV.1o.A.66 A)

En este tenor, el citado criterio jurisprudencial destaca que:

El Estado tiene una doble obligación: La primera, prevista en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que lo constriñe a atender de manera inmediata el derecho a la salud en el más alto nivel posible; y, la segunda, establecida en el numeral 2 del propio pacto, que dispone que los Estados deberán adoptar todos los medios apropiados y hasta el máximo de los recursos que disponga. En esos términos, ante la falta de red o infraestructura para proporcionar el servicio de agua, las autoridades están obligadas a proporcionar de manera inmediata el vital líquido para lo cual, en tanto se construyan las redes de distribución adecuadas para asegurar el abastecimiento, la autoridad judicial puede provisionalmente indicar métodos generalmente utilizados con ese propósito, tal como la instalación de un tanque nodriza elevado y que conectado a una cisterna de reserva con bomba hidroneumática, abastezca de agua a la comunidad en cantidad y calidad; así, la propia judicatura, con apoyo en el artículo 1º de la Constitución Federal asegura y protege el derecho al suministro de agua y a la salud, como medida básica y de subsistencia que necesita el ser humano, hasta en tanto quede instalada la red de agua potable y alcantarillado. (TCC, 2017a, IV.1o.A.66 A)

Otra transgresión consiste en la incapacidad de garantizar la inocuidad del recurso, pues el Estado al incumplir con su obligación de cuidar las fuentes hídricas y de someter el agua a un tratamiento eficaz para garantizar la observancia mínima de las condiciones que requiere su ingestión, vulnera el núcleo fundamental de los derechos del individuo.

La contaminación de fuentes superficiales y subterráneas constituye una transgresión peligrosa, de enormes cantidades de líquido con residuos químicos, intoxicando ríos y lagos.

Esto es así, debido a que las asignaciones para los regadíos han sido insuficientes por falta de agua y porque el modelo predominantemente agrícola y la ganadería industrial utilizan fertilizantes y biocidas que contaminan las aguas que abastecen a las zonas urbanas. Por tanto, la interrelación entre la ciudad y el entorno rural también afecta la ocupación, sellado o fragmentación del suelo agrario tradicional por los usos urbanos. (Castillo, 2021, p. 23)

Es importante destacar, aun cuando pareciera intrascendente reflexionar sobre este asunto, que todos tenemos derecho a disfrutar de una vida digna; esto implica que tanto los alimentos como el agua deben estar libres de contaminantes, por ello, estas aplicaciones deben ser abandonadas, empleando el agua tratada únicamente para llevar a cabo actividades que no se relacionen con su ingestión.

La situación de marcada exclusión fortalece las transgresiones anteriores, sin embargo, conviene señalar que no solo se presenta en áreas rurales, o geográficamente alejadas; también en el ámbito urbano la distribución también suele ser desigual, impactando a sectores con mayores índices de exclusión cuyos habitantes tienen mayor dificultad para acceder a ella. Como he sostenido, el suministro suele favorecer a zonas consideradas económicamente importantes, no obstante, los servicios e instalaciones deben estar al alcance de todos, de hecho y de Derecho, incluso de los

sectores más vulnerables, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos (CDESC-ONU, 2002).

Un caso que evidencia de forma clara la discriminación en la materia es la resistencia campesina contra el Sistema Lerma, movimiento surgido a raíz de intensas sequías que afectaron a los pueblos indígenas aledaños a este, ocasionando una disminución drástica en la disponibilidad de agua, dando lugar a que los habitantes solicitaran al gobierno mexicano el recurso, y ante la negativa de otorgarlo, la población empezó a disponer del líquido destinado a la Ciudad de México. “En algunas comunidades, como Santa María Atarasquillo, detuvieron el funcionamiento de los pozos. La tensión en el campo llegó a tal grado que [...] querían cerrar el túnel” (Perló y González, 2009, p. 94). Las autoridades llegaron a un acuerdo con los pueblos afectados, no obstante, los campesinos siguieron padeciendo la ausencia del líquido, aunque su demanda se basaba en las necesidades de su actividad, que era la agricultura de riego, y en la noción del agua como recurso local, la cual, según ellos, les pertenecía.

Aunque con estos datos la Ciudad de México es una con los mayores niveles de cobertura en infraestructura de abastecimiento de agua potable en México, aún existen viviendas que no están conectadas al servicio público y miles que obtienen el recurso por tandeo, con pipas (que en ocasiones su distribución no es equitativa, formal ni sustentable), por acarreo manual o mediante la compra de agua embotellada, colocándolas en una situación vulnerable, algo preocupante desde el punto de vista de la realización del derecho. El mayor porcentaje de quienes no disponen de agua entubada y deben obtenerla por los medios antes citados se presentan en el estrato de pobreza muy alta. (GOBDMX-IESIDH, 2020, p. 22)

Otro ejemplo lo encontramos en las y los pobladores de las zonas aledañas al Río Santiago. Este es el cuerpo de agua superficial más contaminado de México, y su nivel de toxicidad –vinculado a la actividad industrial de la

zona– afecta de forma desproporcionada a las poblaciones aledañas al río y al Lago de Chapala (ONU-DH, 2023).

La exposición a los contaminantes se da por el contacto físico por el agua o por la respiración de contaminantes que se volatilizan en el aire. El agua del río Santiago no se usa para consumo humano, pero parte de las poblaciones afectadas sí usa el Lago de Chapala para actividades de pesca y recreación. Varios de los contaminantes tóxicos presentes en la zona son cancerígenos, corrosivos a la piel, perjudiciales para la reproducción humana, etcétera. Los solicitantes de las medidas dicen que aumentaron las enfermedades gastrointestinales, cáncer, enfermedades respiratorias e insuficiencia renal a raíz de la contaminación. Los niños y niñas de la comunidad de Agua Caliente tienen prevalencia de albuminuria, uno de los primeros indicios de daño renal, de tres a cinco veces mayor que los valores conocidos en la literatura, de acuerdo con un estudio de 2017. También están expuestos a pesticidas, lo cual afectaría sus desarrollos cognitivos. Hay resultados de estudios científicos que también señalan contaminación por mercurio, así como presencia de sulfuros y cadmio (el cual afecta a los riñones, los huesos y el sistema respiratorio, además de ser cancerígeno). La población no cuenta con centros de salud para tratar las enfermedades, por lo que tienen que trasladarse a Guadalajara. (ONU-DH, 2023, p. 4)

Desde mi punto de vista, la solución al problema anterior demanda un diálogo intercultural, buscando la equidad. En este tenor, no se puede atender a intereses que violenten este derecho, interrumpiendo su disposición, pero tampoco se puede excluir a la población que demanda satisfacer sus necesidades esenciales, los cuales también tienen derecho a participar y verse beneficiados de su contenido.

Existen antecedentes jurídicos relevantes respecto a la situación del Río Santiago. En 2003 se puso una denuncia ante la Comisión

de Cooperación Ambiental de América del Norte. En 2007 se interpusieron quejas en la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, quien otorgó medidas cautelares en 2009.

Hay 19 plantas de tratamiento en la subcuenca del Lago de Chapala, de las cuales solo funcionan dos, pero se destinan a contaminantes que se originan en las descargas residuales domésticas y no son capaces de remover las sustancias tóxicas de las descargas industriales. (ONU-DH, 2023, p. 4)

En esta lógica, se debe mantener el agua como propiedad del Estado, aunque para su disposición será necesario ponerse de acuerdo con los pueblos involucrados, tomando las medidas necesarias para evitar perjudicarlos, estableciendo beneficios para ellos (López, 2002). El Estado mexicano, en el caso citado, dejó la negociación plural, transgrediendo la identidad cultural de los pueblos que se regulan a través de un estatuto colectivo (Durand, 2002). “El reto al que se enfrenta el decisor social es [...] garantizar el acceso a los servicios del agua en igualdad de condiciones, consiguiendo al mismo tiempo priorizar aquellos usos de esta que maximicen el bienestar social” (Embíd, 2002, p. 105).

La privación del acceso al agua es una crisis silenciosa que experimenta la población pobre y que toleran aquellos con los recursos, la tecnología y el poder político para resolverla. Sin embargo, es una crisis que está frenando el progreso humano, relegando a grandes segmentos de la humanidad a vivir en la pobreza, la vulnerabilidad y la inseguridad. (Orsolini, 2015, p. 30)

Otro caso relacionado con esta problemática fue aquel en el que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) extendió la recomendación 47/2002, por la suspensión del cien por ciento del suministro de agua que efectuó la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) al distrito de riego bajo Río Bravo, durante los ciclos agrícolas 2000-2001 y 2001-2002. En este asunto, la recomendación no se fundó en una violación al derecho al agua, sino en la

transgresión al derecho al desarrollo, el principio de legalidad, seguridad jurídica y derecho de petición (CNDH, 2002, p. 2). Para Carbonell (2009), la recomendación “es un avance en la medida en que contribuye a someter a la lógica de los derechos fundamentales, una cuestión que no hace muchos años hubiera sido simplemente archivada con cualquier argumento banal” (p. 995). Desde mi punto de vista, la CNDH debió referir una vulneración al derecho al agua, ya que como organismo encargado de la defensa y protección de los derechos humanos debe ir a la vanguardia, no obstante, la recomendación fue paliativa en su momento.

En este tenor, la CNDH ha hecho visible estas vulneraciones a través de algunas recomendaciones en la materia. De esta forma encontramos:

En relación con los pueblos indígenas como se adelantó, el derecho al agua potable y al saneamiento adquiere una connotación específica dada su importancia para la tenencia, disfrute y uso de las tierras indígenas. Así, toda vez que en el derecho internacional está prohibido privar a un pueblo de sus propios medios de subsistencia [...] es criterio del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, plasmado en la citada Observación General No. 15, párrafo 7, que los Estados tienen la obligación de garantizar, sin excusa alguna, un acceso suficiente y de calidad al agua a los pueblos indígenas, con el objeto de asegurar su subsistencia. Esta Comisión Nacional toma como propio este criterio y lo aplica al caso del pueblo Wixárika. (CNDH, 2012, Recomendación No. 56/2012, p. 59)

Por otro lado, la administración pública como mecanismo transgresor se manifiesta tanto en regiones donde el agua es abundante, como en aquellas que no cuentan con la misma capacidad hídrica. En las primeras, los habitantes no pueden acceder y disponer de ella, no por la carencia de esta, sino por las políticas inadecuadas para manejar las cuencas hidrológicas.

La pérdida de la integridad de las cuencas en México es reflejo de que las decisiones del uso del territorio se toman de manera centralizada sin esquemas de planeación y sin considerar la dinámica de cuencas, ni los impactos

acumulativos; donde no funcionan las instituciones de control y sanción, donde dominan la corrupción e impunidad y una débil gobernanza en los órganos de participación (como los consejos de cuenca) (Cotler, 2020).

Tratándose de lugares con recursos limitados, además de la carencia, el aparato burocrático obstaculiza los servicios de suministro y saneamiento debido a la ominosa operatividad de este. En este tenor, el individuo deberá superar dos factores: por un lado, el desabasto del líquido, y por el otro, los obstáculos burocráticos para obtenerlo.

Según datos de CONAGUA la meta en 2021 para el 2030, en cuanto a lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos para todos, prestando atención especial a las necesidades de las mujeres y niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad tomando en consideración el indicador de proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento, asimismo, incluida una instalación para lavarse las manos con agua y jabón ha variado de 2014 a 2018, en dos puntos porcentuales, así en 2014 el porcentaje de población que accedía a estos servicios era del 84.1 % en tanto que en 2016, fue del 86.3 %, en 2018 del 86.6 %, lo que indica que en dos años el avance fue de tres décimas porcentuales, indicando un atraso significativo para alcanzar la meta en 2030. (CONAGUA, 2022, p. 194)

Lo anterior considerando que “de acuerdo con los Censos de Población y Vivienda 2010 y 2020 del INEGI y las proyecciones de la CONAPO a 2030, entre 2020 y 2030 la población del país se incrementará en 11.5 millones de personas” (CONAGUA, 2022, p. 183).

Al aumentar el número de habitantes se eleva su consumo de agua, la presión de las ciudades se extiende sobre un entorno progresivamente mayor que el del territorio más inmediato, de manera que la estructura de los sistemas naturales se ve afectada por la forma de vida urbana e incluso alcanza un entorno mayor (Castillo, 2021).

Existen grupos a los cuales afecta más la escasez de líquido, tal es el caso de las mujeres y niñas, ya que son ellas quienes en ocasiones preparan los

alimentos, lavan la ropa, entre otras actividades domésticas (Carbonell, 2009, pp. 988-989). La Declaración de Dublín sobre el Agua y Desarrollo Sostenible, establece que “la mujer desempeña un papel fundamental en el abastecimiento, gestión y protección del agua” (ONU, 1992a). La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), les reconoce el derecho a “gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente [...] del abastecimiento de agua” (ONU, 1979, CEDAW art. 14).

El carácter fundamental del derecho en nuestro país resulta insuficiente para detener su transgresión, por lo que en esta lógica, es indispensable el cumplimiento de las obligaciones (publicando una ley general, que abrogue la obsoleta Ley de Aguas Nacionales).¹⁵ La interposición de las herramientas jurídico-procesales y las quejas ante los órganos de control y los no jurisdiccionales de protección y defensa de los derechos humanos, deberán hacerse efectivas, de tal forma que el Estado mexicano se encuentre constreñido a ejecutarlo; esto como medida paliativa ante la pasividad de este, tanto en el orden normativo como material, de emprender por sí mismo el cumplimiento de sus compromisos.

La privatización del suministro y comercialización del agua como amenazas a la sustentabilidad y accesibilidad universal

Bajo un juicio amplio, el disfrute de los derechos humanos se ve retado por factores reales de poder (privados), no menos importantes que los públicos.

De ahí que se haya tenido que recurrir a una serie de medidas destinadas a superar los obstáculos que de hecho se oponen al ejercicio de los derechos fundamentales por parte de la totalidad de los ciudadanos en un plano de igualdad. (Pérez, 2005, p. 95)

Consciente de la negativa de las industrias de concebir al agua como un bien social (cuya explotación les reporta ganancias generosas) es conveniente

¹⁵ La elaboración de la Ley General de Agua plantea la ciudadanización de los Consejos de Cuenca, así como nuevos instrumentos de planeación y de vigilancia. Ante este escenario resultará importante evaluar si el fortalecimiento de la gobernanza de la cuenca repercute sobre su integridad. (Cotler, 2020)

recordar lo siguiente: “El agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamentalmente como un bien económico” (CDESC-ONU, 2002).

Según datos de CONAGUA...

[...] la proporción de la población que dispone de servicios de suministro de agua potable gestionados de manera segura, para lograr la meta señalada para el 2030, para lograr el acceso universal y equitativo al agua potable bajo un precio asequible, ha ido variando en detrimento, de esta forma en 2014 el porcentaje de la población era del 66.9 %, para 2016 fue del 65.5 % en tanto que para 2018 fue del 64.4 %, lo que resulta alarmante en cuanto a alcanzar el acceso universal de este recurso. (CONAGUA, 2022, p. 194)

En el mundo, personas y militantes de organizaciones civiles han luchado en defensa de la asequibilidad del agua, la tarea central de la política emancipadora del agua consiste en transformar “la conceptualización y práctica de los derechos humanos de un localismo global a un proyecto cosmopolita” (Sousa, 1998, p. 20).

Asequible se refiere a el precio que pudiera tener el agua, de manera que sea capaz de conseguirse, refiriéndose a que esté al alcance de todos, en cuanto a la administración en México, no tiene una tarifa fija que les de la seguridad a los ciudadanos de pagar solamente por el agua que consumen que en muchas ocasiones es poca. Estas tarifas impuestas son muy altas, y el servicio de poca calidad. (Batris, 2019, p. 177)

Privatizar el suministro del recurso conlleva consecuencias, toda vez que “las empresas privadas ponen demasiado énfasis en el lucro y la recuperación de los costos, además de que los operadores privados no son responsables ante el público” (Gutiérrez, 2006, p. 9).

En este análisis del sistema de concesiones de agua de México:

[...] observamos que existe un grupo de suma importancia, los millonarios del agua, que concentran enormes volúmenes de agua: 13 millones 183 hm³/año en total para uso privado, de los 59 115 hm³/año concesionados. El grupo comprende 966 empresas tanto de energía eléctrica como cerveceras, acereras, agroindustrias, mineras, papeleras, automotrices, embotelladoras, entre otras, que explotan 5 805 hm³/año; 1,537 personas físicas dueñas de concesiones por 2 547 hm³/año de agua y 801 asociaciones civiles que tienen concesionados 4 856 hm³/año. (Gómez y Moctezuma, 2020, p. 35)

En mi opinión lo son, puesto que según el párrafo tercero del Artículo 5° de la Ley de Amparo, “los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos [...] y cuyas funciones estén determinadas por una norma general” (Ley de Amparo, 2013, Art. 5°). Sin embargo, emprender la instrumentación del juicio de amparo puede resultar costoso, traduciéndose en un margen de impunidad, dada la falta material de acceso a la justicia en virtud de que habrá personas que aun cuando fueron afectadas, no cuentan con los recursos económicos para demandarlas jurisdiccionalmente, apelando a la falta de asequibilidad en cuanto a la substanciación de esta garantía constitucional.

La tesis aislada “Concesionarios del servicio de agua potable. En las controversias suscitadas por el corte del suministro de ese líquido, son autoridades responsables para efectos del juicio de amparo (legislación del Estado de Aguascalientes)”, nos indica en este tenor que:

De conformidad con el artículo 5°, fracción II, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, los concesionarios del servicio de agua potable en el Estado de Aguascalientes adquieren la calidad de autoridad responsable para efectos del juicio de amparo, en las controversias suscitadas por el corte del suministro de ese líquido, toda vez que sus actos no dependen de lo acordado por las partes en un contrato, sino de lo establecido en el artículo 104 de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes, que permite la suspensión del

suministro mencionado. Además, la restricción del derecho humano al agua es dictada, ordenada y ejecutada en forma unilateral y obligatoria, y extingue derechos de los particulares; de ahí que los actos desplegados en ese plano por los concesionarios son de autoridad. (tcc, 2016a, [IX Región]1o.14 A)

En esta lógica, es preciso indicar la existencia de dos tipos comunes de privatización respecto a la accesibilidad y suministro del agua: la primera consiste en la venta de los sistemas públicos de abastecimiento y tratamiento a empresas privadas, mientras que la segunda se basa en la creación, desarrollo y gestión privada de los medios de distribución, cobrando por el servicio en tanto se recupere su inversión, lo cual desde mi punto de vista supone un riesgo en cualquiera de sus modalidades, amenazando la disponibilidad universal.

Existen argumentos en el sentido de que la asequibilidad de los servicios de abastecimiento y drenaje promueve su desperdicio, aunado al laxo requerimiento del Estado para cobrar por ellos. Los tecnócratas sugieren que esto se detendría de imponerse costos altos, además las empresas privadas al obtener un lucro por el suministro del agua pondrían más énfasis en recuperar el costo, conteniendo el despilfarro. Considero que la postura anterior es equívoca, ya que la solución al uso negligente del agua no viene de su privatización, ni del aumento de los costos de distribución, sino de la concientización de la población sobre la escasez y el daño irreversible a las fuentes de abastecimiento, que menoscaba el medio ambiente y los recursos naturales. La reflexión autónoma del ser humano implica una transformación y conclusión eficaz de las prácticas nocivas que, aun cuando se trata de una medida a mediano y largo plazo, puede acompañarse de sanciones administrativas o incluso penales, consolidando el aprovechamiento sustentable.

Si bien existe la libertad de comerciar bienes y servicios, opino que esta no debe versar sobre aquellos de carácter indispensable para la vida, no solo de los seres humanos, sino de muchas otras entidades. Embotellar el agua, implica disponer de enormes cantidades de ella; asimismo, el uso de plásticos y otros químicos lanza agentes tóxicos, afectando su calidad, repercutiendo en el derecho de todos a gozar de un medio ambiente adecuado. Entregar este valioso recurso al sector privado es ponerlo en riesgo, así como la

capacidad de autodeterminación del Estado y la libre disponibilidad del agua para satisfacer necesidades esenciales.

Entre los desafíos en el ámbito se encuentran: satisfacer las necesidades humanas básicas, proteger a los ecosistemas para la población y el planeta, atender las necesidades divergentes del entorno urbano, asegurar el suministro de los alimentos para la población mundial, promover industrias limpias y utilizar la energía para cubrir necesidades del desarrollo. (Castillo, 2021, p. 20)

Cada día adquiere mayor importancia continuar la lucha por la construcción del derecho humano al agua en nuestro país, sin que pueda ser subordinado a los intereses del mercado.

Al blindarlo se puede contribuir en la lucha por el acceso de todas las personas a este bien común, especialmente de los sectores más débiles de la sociedad, frenando los peligrosos impulsos de acumulación y concentración de los sectores más poderosos. (Gutiérrez, 2006, p. 4)

Capítulo III

Las garantías del derecho humano al agua en México



SUMARIO: EL ORDEN JURÍDICO INTERNACIONAL COMO FUNDAMENTO DE LAS GARANTÍAS DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN MÉXICO. // LAS ZONAS DIFUSAS DEL DERECHO HUMANO AL AGUA COMO OBSTÁCULO PARA ALCANZAR SU EFICACIA PLENA. // LOS MEDIOS DE PROTECCIÓN Y DEFENSA DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN EL SISTEMA JURÍDICO MEXICANO / El juicio de amparo como garantía del derecho al agua en México. / La queja ante los organismos no vinculantes como mecanismo para la exigibilidad del derecho al agua.

El reconocimiento del derecho humano al agua como fundamental constituye un logro trascendental; sin embargo, su estudio resultaría inocuo, si dejamos de reflexionar sobre la efectividad de las garantías con las que cuenta el afectado para demandar su cumplimiento. Norberto Bobbio considera que “el problema de fondo relativo a los derechos humanos, es hoy no tanto justificarlos, como el de protegerlos [...] el problema de los fines es el de los medios” (Bobbio, 1991, p. 61). En este sentido, las garantías en el sistema jurídico mexicano responden a dos tipos en términos generales: de carácter jurisdiccional y no vinculante. La primera de ellas la conocemos con el nombre de juicio de amparo, mientras que la segunda como queja; ninguna es excluyente, es decir, el afectado puede recurrir a ambas al mismo tiempo.

La garantía judicial subyace del derecho de todo ser humano a que se le administre justicia en los términos fijados por las leyes, de modo que sus resoluciones se efectuarán de manera razonable e imparcial. Bajo esta lógica, es la propia norma fundamental la que reconoce que “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” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 17º, 1917). Por su parte, la queja o garantía no vinculante, atenderá a lo reconocido por el artículo 102, apartado B, de la Constitución, el cual manifiesta que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados establecerán organismos de protección y defensa de los derechos humanos, los cuales conocerán de quejas derivadas de actos u omisiones cometidos por autoridades de naturaleza administrativa (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 102º, 1917). Como he sostenido a lo largo de esta investigación, aún falta camino por recorrer para participar en igualdad de circunstancias de los beneficios reconocidos por los DESC; en tanto esto no suceda, las garantías adquieren importancia para reclamar su observancia.

A partir de la reforma practicada a los artículos 1º y 4º párrafo sexto, de la norma fundamental mexicana, la posibilidad de exigir el cumplimiento del derecho humano al agua se da con mayor facilidad, aun cuando no exista una ley reglamentaria. Esto no quiere decir que debamos prescindir de ella, por el contrario, es de suma importancia contar con una ley que reconozca con precisión y profundidad los elementos, obligaciones y alcances de este derecho; toda vez que los instrumentos internacionales no fueron concebidos atendiendo a las condiciones específicas de cada país, es decir, a los recursos económicos, fuentes hídricas, cantidad de agua disponible, o bien su geografía. Por ello, los Estados deberán extender un cuerpo normativo acorde a su situación y necesidades, procurando una defensa exacta y extensa de su contenido.

Bobbio manifiesta que el estudio de las garantías de los derechos humanos y su eficacia “no puede ser disociada del estudio de los problemas históricos, sociales, económicos y psicológicos inherentes a su realización” (Bobbio, 1991, p. 61).

Finalmente, una postura estrictamente formal nos llevaría a una percepción equívoca acerca de la falta de eficacia de estas. “En verdad, ya nadie cree que las operaciones realizadas por el juez para interpretar el derecho son exclusivamente lógicas en el sentido estricto de la palabra, [...] es decir, que la actividad del juez es meramente mecánica o automática” (Bobbio, 2007, p. 39).

Por ello es importante valorar no solo el aspecto formal, sino todos aquellos elementos involucrados en el cumplimiento de este derecho. De acuerdo con el PIDESC y la OG15, los Estados deben alentar a los jueces, árbitros y demás jurisconsultos, a que, en el desempeño de sus funciones, presten mayor atención a las violaciones del derecho al agua, sobre todo aquellas producidas a los grupos en situación de vulnerabilidad (CDESC-ONU, 2002).

El orden jurídico internacional como fundamento de las garantías del derecho humano al agua en México

La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso de Rosendo Radilla Pacheco constituye un documento de enorme importancia para nuestro país. Con motivo de ella se produjeron cambios significativos que permitieron el avance en la interpretación, aplicación y defensa de los derechos humanos, conminando a las autoridades mexicanas a efectuar un control de la convencionalidad; tal como lo expresa actualmente el Artículo 1º constitucional, esto fortaleció lo reconocido por el 133º (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917), pocas veces observado por los titulares de los órganos jurisdiccionales, no así por los organismos no vinculantes encargados de la defensa de los derechos humanos, los cuales a lo largo de su historia los han empleado para fundamentar sus recomendaciones.

Como producto de las modificaciones efectuadas al orden normativo nacional, el afectado en su derecho al agua puede exigir su cumplimiento con base en el contenido de los documentos provenientes del sistema universal en la materia, ya sea vía jurisdiccional o mediante una queja. La incorporación al sistema jurídico interno de los instrumentos convencionales en los que se reconoce el derecho al agua amplía el alcance y eficacia de las medidas correctivas, permitiendo que los tribunales juzguen casos de violaciones al derecho al agua, invocando directamente el contenido del PIDESC (CDESC-ONU, 2002).

Los jueces están obligados a efectuar un control convencional, el cual consiste en una “interpretación del derecho conforme a los tratados, realizando una exploración de las circunstancias *de jure* y *de facto* que subyacen al acto de autoridad reclamado” (TCC, 2012, XI.1o.A.T.1 K). Por su parte, los visitadores de los organismos no jurisdiccionales, de igual manera deben practicarlo, aunque estos lo han hecho desde hace dos décadas, por lo tanto, se encuentran familiarizados con el mismo. De esta manera, la defensa del derecho objeto de estudio puede sustentarse de forma más extensa, tomando en cuenta que la Ley de Aguas Nacionales no atiende al carácter fundamental de este derecho, sino que tuvo su génesis antes de la reforma al Artículo 4º constitucional, y por lo tanto reglamenta el numeral 27 de la misma.

El control convencional, al igual que el principio pro-persona, a pesar de que comienzan a tomar sentido para algunos titulares de la estructura judicial, son comúnmente empleados en el sistema interamericano. El Estado mexicano ratificó y reconoció la competencia de la ColDH,¹⁶ pero fue hasta las reformas practicadas a la Constitución en 2011, cuando los titulares de los órganos jurisdiccionales se pronunciaron, dando lugar a criterios reafirmando y aclarando el sentido que deben adquirir.

Sustentar la idea de emplear instrumentos internacionales como fundamento del juicio de amparo o una queja, requiere entender las directrices que hacen posible dicha hipótesis. En este sentido, el control convencional como una de ellas, resulta obligatorio para las autoridades de los tres poderes; esto incluye las judiciales, administrativas, y legislativas de las entidades federativas. Tratándose de las autoridades judiciales, el control convencional se

16 La Secretaría General de la OEA, recibió el instrumento de ratificación de la Convención Americana sobre los Derechos Humanos del Estado mexicano el 24 de marzo de 1981, sin embargo, aceptó la competencia contenciosa de la ColDH el 16 de diciembre de 1998. En este sentido, el Estado mexicano en la “Declaración para el reconocimiento de la competencia de la ColDH” establece que reconocen como obligatoria de pleno Derecho la competencia contenciosa de la ColDH, sobre los casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, de conformidad con el **Artículo 62.1**, con excepción de los casos derivados de la aplicación del Artículo 33º de la Constitución Política. Para Karlos Castilla (2011), el control de convencionalidad es una facultad exclusiva de la ColDH en el siguiente tenor: “Incluso, el supuesto control de convencionalidad a cargo de los poderes judiciales nacionales, que en nuestra consideración no es más que una interpretación de Derecho y libertades acorde a tratados, porque el control de convencionalidad como tal solo lo tiene la Corte Interamericana, lo cual tampoco es una situación novedosa” (p. 597).

ejercherà de dos formas: concentrada y difusa; la primera deberá ser efectuada por los titulares de carácter federal, a través de las vías directas de control (amparo directo e indirecto), mientras que la segunda la harán los jueces del orden común, en forma incidental durante los procesos ordinarios (TC, 2013a, xxvi-1o.[VIII Región] 9 K [10a.]).

Lo anterior constituye un avance significativo en la impartición de justicia. La manera en la cual los jueces locales fundamentaban sus decisiones, toda vez que durante décadas aplicaron mecánicamente las disposiciones nacionales, ahora lo harán junto con las provenientes de los tratados, convenciones y la jurisprudencia emitida por la ColDH. El Artículo 133º afirma en este sentido que “los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 133º, 1917). Esto obliga a los jueces locales a privilegiar en caso de contradicción lo reconocido en la Constitución Federal, sobre lo previsto por las leyes del orden común, incluida la Carta Magna de cada entidad federativa; esta interpretación en correlación con el Artículo 1º, convoca a efectuar una interpretación conforme.

Junto al control convencional, el principio *pro homine* adquiere relevancia, pues este “implica que debe acudirse a la interpretación extensiva cuando se trata de derechos protegidos y, por el contrario, a la norma o a la interpretación más restringida, cuando se trata de establecer límites a su ejercicio” (TC, 2005, I.4o.A.464 A). La autoridad jurisdiccional debe aplicar la disposición que procure mayor protección en los siguientes casos: el primero corresponde a una antinomia jurídica surgida entre un documento internacional y la Constitución, mientras la segunda hipótesis se desprende de la contradicción que pueda presentarse entre la Carta Magna-tratados y la normatividad federal, sin que los primeros se contradigan, sino se complementen, aplicando la de mayor alcance en su tutela.

La interpretación conforme al igual que las herramientas mencionadas, constituye un mecanismo indispensable en la integración de las disposiciones universales al sistema, ya que supone que “los derechos y libertades constitucionales son armonizadas con los valores principios y normas contenidos en los tratados internacionales sobre derechos humanos signados por

los Estados, así como por la jurisprudencia de los tribunales internacionales” (Enríquez, 2015, p. 119). Las autoridades deberán llevar a cabo, primeramente, un análisis de concurrencia y conformidad tomando a la Constitución como eje rector, en el que confluye el orden jurídico mexicano. Según la SCJN, si los tratados chocan con ella, prevalecerá el contenido de la Carta Magna, no obstante, los primeros proporcionan mayor protección; si la legislación nacional lo hace, dejarán de aplicarse, pero si no colisionan, o resultan más extensos, se aplicarán en conjunto, complementando las ideas fundamentales de nuestro máximo ordenamiento.

Para Eduardo Ferrer Mac-Gregor (2017), la interpretación conforme se efectúa en un solo momento y únicamente es de abajo hacia arriba, es decir, de las leyes federales con la Constitución y los tratados internacionales, realizando un trabajo de armonización de las primeras con las segundas en bloque, como si se tratara de un solo ordenamiento (Carta Magna-instrumentos internacionales). Supone una presunción subjetiva, según la cual, el legislador llevó a cabo su función dentro de los parámetros constitucionales, donde la ley se ajusta a estos, sin embargo, en muchas ocasiones esto no sucede, surgiendo contradicciones.

Considero que los juzgadores no efectúan una armonización de las normas secundarias con la Carta Magna y los documentos internacionales en un solo acto, dado que la SCJN se ha pronunciado recientemente al respecto; solo que lo hace acotando el alcance del principio pro-persona, lo cual, me parece lamentable.¹⁷ De esta manera, a pesar de que las normas universales prevean una mayor protección, pero sean contradictorias con la Constitución, prevalecerá el contenido de la última. En mi opinión restringir el principio *pro homine* resulta opuesto a su esencia, sujetando el control constitucional y convencional a lo reconocido por la Carta Magna;¹⁸ no obstante eso mismo,

17 En la C.T. 293/2011, hemos visto que muchos ministros votaron por mantener las restricciones constitucionales expresas frente a los derechos de la persona humana. Creemos que solamente dos órganos del Estado (vinculados en buena medida por el principio *pro homine*) podrían con mayor facilidad distorsionar dicho principio y eludirlo en un grado importante; el poder de reforma de la SCJN, especialmente tratándose de temas en que sea inexistente un pronunciamiento jurisprudencial internacional vinculante. (Silva, S. & Gómez, J., 2015, p.721)

18 Generalmente se acepta que la legislación interna debe ser interpretada en la medida de lo posible de forma que se respeten las obligaciones jurídicas internacionales del Estado. Por eso, cuando un

tratándose del derecho al agua, lo anterior no adquiere vigencia, al no existir discordancia entre los instrumentos convencionales, y el Artículo 4° constitucional.

En esta lógica, el intérprete, tratándose de la aplicación y observancia de un derecho, se convierte en una “especie de mediador que comunica cuál es la conducta que corresponde hacer y omitir” (Vigo, 1993, p. 16). Este ejercicio racional no debe concluir con un acto de exégesis lingüística; por el contrario, deberá descubrir el ánimo protector de la norma o, en otras palabras, tiene que provocar la tutela más amplia para el ser humano. Resulta claro que la LAN, no atiende cabalmente a lo sostenido por la Constitución, por ello el control convencional adquiere importancia, obligando al intérprete a observar el orden jurídico universal en materia hídrica, al momento de resolver algún asunto relacionado con su transgresión.

Los funcionarios que componen la estructura administrativa del Estado podrán dejar de aplicar un ordenamiento, una vez efectuado el control convencional y la interpretación conforme, sin que dependan de la declaración de inconstitucionalidad, cuando este resulte contrario a lo sostenido por la Constitución y los tratados. También los legisladores locales o federales están constreñidos a observar las figuras indicadas; pues considero que estos deberán llevarlo a cabo en dos sentidos: el primero de ellos, para erogar leyes acordes al contenido de los documentos internacionales y la Carta Magna; el segundo consistiría en reformar e incluso abrogar las leyes que contravengan a los derechos humanos. La interpretación conforme llevará a los legisladores a concluir que la LAN resulta insuficiente en cuanto al reconocimiento de este derecho, obligándolos a publicar la Ley General de Aguas (LGA), atendiendo a los principios rectores de los derechos humanos.

En conclusión, las reformas practicadas a la Carta Magna en las que se reconoció expresamente la interpretación conforme, el control de convencionalidad y el principio pro-persona, permiten al individuo recurrir al contenido

responsable de las decisiones internas se encuentre ante la alternativa de una interpretación de la legislación interna que pondría al Estado en conflicto con el Pacto y otra que permitiera a ese Estado dar cumplimiento al mismo, el derecho internacional exige que se opte por esta última. Las garantías de igualdad y no discriminación deben interpretarse, en la mayor medida posible, de forma que se facilite la plena protección de los derechos económicos, sociales y culturales (CDESC-ONU, 1998).

de los documentos internacionales como fundamento para interponer el juicio de amparo o una queja, ante la pobre y obsoleta regulación que ofrece la LAN. Los órganos de justicia deben suprimir prácticas que tiendan a limitar los derechos humanos, reparando de las violaciones al derecho al agua.

Las zonas difusas del derecho humano al agua como obstáculo para alcanzar su eficacia plena

Existen áreas de algunos DESCAs cuya exigibilidad a través de las garantías constitucionales implica un problema. Como mencioné, hay derechos históricamente reconocidos en un primer momento; para estos, los mecanismos de protección y defensa resultan hasta cierto punto eficaces, debido a que la afectación suele darse de manera distinta. En los civiles y políticos, la transgresión usualmente es personal y directa, mientras en los económicos, sociales y culturales, existen puntos en los que evidentemente se violenta el derecho, no obstante, la acción u omisión de la autoridad no impacta de manera particular al individuo.

Crescencio Martínez (2000) afirma que los derechos difusos “son aquellos que corresponden a un número indeterminado de personas que no están agrupadas o asociadas para la defensa de sus intereses comunes, sino que forman conglomerados dispersos” (p. 18). Por su parte, Barrios de Angelis cree que:

[...] la defensa de los derechos de acuerdo a su interés puede ser individual o grupal, según corresponda a una persona o grupo identificado, sin embargo, cuando corresponde a uno indeterminado se habla de un interés difuso. La falta de límites precisos en cuanto a la identificación de las personas convierte al interés en difuso, por lo tanto, se caracteriza por referirse a los sujetos que integran un grupo indeterminado, esto puede llevar a una confusión con los intereses colectivos, por la pluralidad de sujetos interesados, sin embargo, estos últimos, se distinguen por ser una organización social personificada, pudiendo emprender acciones jurídico-procesales para la defensa de sus derechos. (Barrios, 1983, p. 126)

En palabras de Berizonce (2003), “una tutela efectiva, y no solo nominal de tales derechos de incidencia requiere permitir y hasta estimular el acceso de los representantes públicos y privados de aquellos grupos desorganizados, de contornos imprecisos y a menudo difíciles de precisar” (pp. 15-16).

En atención a lo anterior, las personas afectadas de manera indirecta por las acciones u omisiones de las autoridades, difícilmente encontrarán protección o salvaguarda en su derecho al agua mediante el ejercicio de la garantía jurisdiccional, en cualquiera de las siguientes hipótesis: la reducción de los recursos hídricos por extracción insostenible, la eliminación de la contaminación de los ecosistemas relacionados con ellas, la vigilancia de las reservas, la no obstaculización al agua potable por los proyectos de desarrollo, el uso ineficiente, el cambio climático y la pérdida de biodiversidad.

Las fuentes de contaminación de agua pueden ser puntuales (municipales o industriales) y difusas (agricultura, ganadería). En México, la contaminación de cuerpos de agua es causada por la generación de 443.76 m³seg-1 de aguas residuales, de las cuales 51 % corresponden al uso público urbano y 49 % son de origen industrial. (Cotler, 2020, p. 43)

La negación del juicio de amparo derivado de la falta de interés legítimo dificulta el cumplimiento de las obligaciones expuestas en el párrafo anterior; aunque, tratándose de la vía no jurisdiccional, por su flexibilidad y orientación puede dar cabida a una reclamación en el tenor de los párrafos anteriores, atendiendo a un criterio más amplio del visitador, el cual no se encuentra obligado a rechazar una queja en los términos que señala la Ley de Amparo. No obstante, como abordaré más adelante, esta herramienta también se encuentra restringida en su eficacia. En mi opinión, el derecho al agua, al igual que los demás derechos humanos, debe ser verificable; situación que no acontece en nuestro país toda vez que, como he señalado, las garantías para demandar dichos derechos resultan seriamente limitadas tratándose de algunas hipótesis o casos. Estas zonas grises o difusas propias de algunos DESCAs, hacen indispensable modificar la situación normativa para alcanzar su plena efectividad.

Los medios de protección y defensa del derecho humano al agua en el sistema jurídico mexicano

Expuesta la naturaleza difusa de algunas zonas de este derecho y las limitaciones que ello implica, es preciso abordar en específico el estudio de las garantías, toda vez que un análisis que no comprenda su alcance resultaría en un diagnóstico incompleto. Un derecho reconocido, es de poca utilidad, si los medios para demandar su cumplimiento son ineficaces. En la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH) se afirma: “Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales” (OEA, 1969, Art. 25). Como he mencionado, en nuestro país el individuo afectado cuenta con mecanismos para demandar la observancia de sus derechos humanos, que se dividen en dos categorías: el primero de ellos, es el juicio de amparo, el cual comprende la vía jurisdiccional y es el más antiguo; el segundo consiste en la queja, instrumento que se presenta ante los organismos no vinculantes, es decir ante la CNDH, Comisiones o Procuradurías estatales encargadas de la defensa de los derechos humanos.

Del análisis de las garantías constitucionales, iré desentrañando cuál resulta más accesible, sencilla y eficaz como instrumento para alcanzar la justiciabilidad del derecho objeto de estudio. El Comité DESC destaca la importancia de esta, resulta indispensable ubicar la facilidad con la cual se puede emprender la defensa de los derechos, sobre todo para aquellos cuya condición económica es ominosa, y sufren una mayor cantidad de transgresiones no solo en su derecho al agua, sino en su esfera jurídica fundamental, en comparación con aquellos que pertenecen a un grupo socioeconómicamente privilegiado.

EL JUICIO DE AMPARO COMO GARANTÍA DEL DERECHO AL AGUA EN MÉXICO

El juicio de amparo debe asegurar a toda persona el derecho a acceder a la justicia de forma sencilla, eficaz, e imparcial; tiene como propósito proteger al individuo de afectaciones con motivo de “normas generales, actos y omisiones de autoridad que violen los derechos humanos” (OEA, 1969, Art. 25º). El juicio de amparo o garantía jurisdiccional, lejos de observar las características mencionadas, constituye una herramienta compleja, onerosa, cuya accesibilidad es limitada. En la realidad, los jueces sobreponen la satisfacción exacta de los

requisitos de forma, antes de conocer el motivo de la violación. Por ello me propongo analizarlo considerando no solo los elementos normativos que lo componen, sino su alcance para lograr la eficacia del derecho humano al agua.

Esta herramienta jurídico procesal resulta compleja, lo cual advierte la necesidad de acudir a un profesional del Derecho, perito en la materia, para que este, haciendo acopio de sus conocimientos, la interponga debidamente fundada y motivada, o de lo contrario correrá el riesgo de ser desechada, tal como lo han atestiguado a lo largo de décadas los postulantes que han desarrollado de manera equivocada los requisitos legales para su substanciación. Respecto al tiempo con el que deberá ser resuelto, el juicio de amparo se atenderá a los términos señalados por la ley secundaria, contando con un mecanismo denominado suspensión, brindando celeridad a la defensa del agravo, siempre que proceda.

El Pacto de San José no se limita a reconocer el derecho de todo individuo a disponer de garantía judicial, va más allá, mencionando la obligación que tienen los Estados respecto de la consecución de las resoluciones provenientes de la procuración de justicia, afirmando que se comprometen al cumplimiento de toda decisión procedente con motivo del recurso, sin importar lo complejas resulten. Las relativas al derecho al agua deben materializarse, toda vez que el impacto en la esfera jurídica fundamental se extiende a otros derechos, mencionados en el capítulo anterior.

Resulta conveniente señalar la existencia de organismos mundiales que verifican el cumplimiento y consecución de estos derechos, tales como el Consejo de Derechos Humanos, el cual practica el Examen Periódico Universal, vigilando la observancia de los compromisos de cada uno de los 192 Estados miembros de la ONU. México ha sido objeto de recomendaciones en dos ocasiones desde que se instaura el EPU (2009 y 2013) con motivo de distintas violaciones, ninguna relativa al derecho objeto de estudio, No obstante, existen transgresiones flagrantes. Independientemente de que el Estado mexicano sea objeto o no de las mismas, debe trazar los lineamientos que lo garanticen, evitando ser observado por este.

Para facilitar el cumplimiento de las resoluciones judiciales, "el juzgador deberá determinar con precisión los efectos de esta, especificando las medidas que las autoridades o particulares deben adoptar para asegurar su

estricto cumplimiento y la restitución del quejoso en el goce del derecho” (Ley de Amparo, 2013, Art. 77°). Concretar el contenido de las sentencias relativas a los DESC, involucra factores económicos, burocráticos y tecnológicos, dejándola sin efecto de manera parcial, o postergándolo en caso de que alguno de los elementos mencionados, constituyan un obstáculo insuperable al momento de ser emitida; por ello, la importancia de un mecanismo que obligue al Estado a realizar su contenido.

El Comité DESC, señala que a veces se ha sugerido que la falta de asignación de recursos debe remitirse a las autoridades políticas y no a los tribunales; sin embargo, estos últimos, son los competentes para ordenar dichas concesiones económicas en caso de verse transgredido un derecho; de hecho, adoptar una clasificación rígida, sería arbitrario e incompatible con la colaboración de las autoridades del Estado, las cuales deben legislar, juzgar y promover los derechos de los grupos más vulnerables y desfavorecidos de la sociedad (CDESC-ONU, 2002).

La CADH sostiene que:

Los Estados Parte se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales, sobre educación, ciencia y cultura. (OEA, 1969, Art. 26°)

Las sentencias de amparo generadas con motivo de violaciones al derecho humano al agua constituirían una herramienta de enorme utilidad si el Estado mexicano las empleara como sustento para proyectar sus políticas hídricas. Resulta importante señalar, que “las sentencias que se pronuncien en los juicios de amparo, solo se ocuparán de los quejosos que lo hubieran solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos” (Ley de Amparo, 2013, Art. 73°). Tomando en cuenta esto, convendría que las autoridades administrativas repararan no solo aquello que impacta al quejoso, sino a las personas en la misma situación, y que no han emprendido una acción judicial. Esto parece

ajeno al actuar de las autoridades ejecutivas del Estado mexicano, procediendo en la mayoría de los casos de manera correctiva.

En el apartado anterior hice mención del interés legítimo, el cual constituye un obstáculo para demandar algunas obligaciones relativas al derecho al agua, es decir, el individuo para ejercer este instrumento o garantía requiere ser:

[...] titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo individual o colectivo siempre que alegue que la norma, acto u omisión reclamados violan los derechos previstos en el artículo 1° de la presente Ley y con ello se produzca una afectación real y actual a su esfera jurídica. (Ley de Amparo, Art. 5°, 2013)

Así, el agraviado debe sufrir un impacto en las condiciones descritas,¹⁹ producto de una acción u omisión de la autoridad, contraria a los derechos humanos. Dicha afectación debe ser real, no subjetiva, ni indefinida, su ejecución tiene que ser cierta.

Con la publicación de la Ley de Amparo en 2013, se modificaron algunos conceptos, entre ellos el de *interés jurídico*, dando paso al *interés legítimo*. Existen elementos que permiten distinguir entre ambos intereses, el jurídico consiste en la capacidad de exigir de la autoridad la ejecución de cierta conducta, mientras el legítimo exige un apego a los derechos humanos; en otras palabras, el interés jurídico tiene génesis en intereses individualmente considerados,

¹⁹ "INTERÉS JURÍDICO O INTERÉS LEGÍTIMO PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. REQUISITOS PARA ACREDITARLO A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 107°, FRACCIÓN 1, CONSTITUCIONAL DE JUNIO DE 6 DE JUNIO DE 2011. Del Artículo 107°, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto vigente a partir de la entrada en vigor de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de junio de 2011, se advierte que el juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada, teniendo tal carácter quien aduce ser titular de un derecho o de un interés legítimo. Luego, a partir de la inmediata reforma, como requisito de procedencia del amparo se requiere que: a) El quejoso acredite tener interés jurídico o interés legítimo y, b) Ese interés se vea agraviado. Así, tratándose del interés jurídico, el agravio debe ser personal y directo; en cambio, para el legítimo no se requieren dichas exigencias, pues la afectación a la esfera jurídica puede ser directa o en virtud de la especial situación del gobernado, frente al orden jurídico (indirecta) y, además, provenir de un interés individual o colectivo. Lo anterior, salvo los actos o resoluciones provenientes de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, en los que continúa exigiéndose que el quejoso acredite ser titular de un derecho subjetivo (interés jurídico) que se afecte de manera personal y directa" (tcc, 2013b, XXVII.1o.[VIII Región] J/4 [10a.]).

cuando el legítimo salvaguarda el orden público y social (TCC, 2013c, I.8o.A.4 K [10a]).

En este sentido, es preciso abordar las limitaciones de la garantía judicial. Una de ellas la expuse en el apartado anterior, es decir, “difícilmente se puede obtener la tutela de los intereses y derechos difusos en juicios normales (incluyendo desde luego el de amparo)” (Martínez, 2000, p. 18). Estas zonas grises deben desaparecer, de tal forma que la defensa del derecho al agua sea total, brindando seguridad jurídica y la posibilidad de demandar el cumplimiento de los deberes relativos a la sustentabilidad del recurso.

Otro factor que constriñe el acceso a esta herramienta se deriva de la situación económica y el desconocimiento de los derechos y garantías por parte de las personas. De esta forma, un número limitado de personas puede recurrir a la protección brindada por el juicio de amparo, por su situación precaria, por lo que desde mi punto de vista, es preciso diferenciar entre impartición y accesibilidad a la justicia, es decir, no obstante la gratuidad de la primera esté garantizada por la Constitución (en tanto los titulares de estos órganos no cobren por sus servicios a los afectados en su esfera jurídica fundamental), tratándose de la segunda demanda un conocimiento específico y profundo debido a su tecnicidad. Por ello, se vuelve indispensable contratar a un profesional del Derecho, o defensor público, de lo contrario existe la probabilidad de que el recurso sea desechado; por lo tanto, aun cuando la procuración de justicia sea gratuita, acceder a ella resulta oneroso, siempre que no se acuda al defensor público.

En esta lógica, podrán recurrir a los servicios prestados por los defensores brindados por el Estado, los cuales “están obligados a: [...] vigilar el respeto a las garantías individuales de sus representados y formular las demandas de amparo respectivas, cuando las garantías individuales se estimen violadas” (Ley Federal de la Defensoría Pública, 1998, Art. 6º). Sin embargo, la cantidad de profesionales disponibles, la cual es menor en proporción al número de casos, ocasiona que no alcancen a interponerlos de la forma deseada, como producto de una reflexión jurídica profunda y detallada. Los defensores públicos prestarán sus servicios preferentemente a personas desempleadas, pensionados, sus cónyuges, trabajadores de carácter eventual, o aquellos que reciban ingresos mensuales mínimos, personas pertenecientes a los pueblos indígenas y que por cualquier razón social o económica requieran de estos.

Acceder a la justicia, a través de sus organismos jurisdiccionales, debe simplificarse, permitiendo a todos los seres humanos alcanzarla, independientemente de su situación económica. La formalidad debe flexibilizarse, observando como único requisito indispensable, la descripción de los hechos y las autoridades que los efectuaron, privilegiando la justiciabilidad de las transgresiones; en tanto esto no suceda, como medida paliativa, hay que disponer de un mayor número de defensores públicos.

Atendiendo a la situación de exclusión padecida por un gran número de personas, y ante la imposibilidad de que acudan esgrimiendo los conocimientos exactos que requiere esta garantía, la Ley de Amparo reconoce la suplencia de la deficiencia de la queja “a favor de quienes por sus condiciones de pobreza o marginación se encuentren en clara desventaja social para su defensa en el juicio” (Ley de Amparo, 2013, Art. 79º). Lo anterior resulta importante (al menos teóricamente) equilibrando las desventajas materiales, esto junto con la posibilidad de acudir a la figura del defensor público, pues abre un camino hacia la justiciabilidad del derecho al agua para los grupos vulnerables.

De operar de manera ordinaria la suplencia de la deficiencia de la queja, produciría eventualmente equidad para aquellos que pretenden alcanzar el respeto y realización de sus derechos; no obstante, sería ingenuo creer que esto será suficiente para revertir las desigualdades que impiden el acceso a la justicia, ya que muchos de ellos inclusive desconocen sus derechos, producto de la marginación de la cual son víctimas, además, la lejanía de los tribunales representa un obstáculo, limitando su ejercicio. Sin embargo, no podemos efectuar una generalización empírica, dado que habrá sujetos que, no obstante su condición de exclusión, acudan a las instancias competentes haciendo uso de los mecanismos mencionados.

Lo anterior nos lleva a reflexionar acerca de que un derecho puede estar reconocido como fundamental, y a pesar de ello, carecer de eficacia, acercándonos al vínculo que guarda la disciplina jurídica con otras, tales como la sociología, la economía y la política. Si analizamos la ineficacia de un derecho desde el punto de vista positivista, nos encontraremos con la explicación generada por la propia lógica interpretativa respecto del derecho humano al agua, que surge en algunas zonas de su carácter difuso; por otro lado, existe otra hipótesis donde la ineficacia no se explica de esta manera, sino subyace de otros

elementos. Existen disciplinas que permiten entender esto, como la sociología que, por ejemplo, nos ayudará a explicar por qué algunas personas no acuden a la defensa de sus derechos, aunque son víctimas de reiteradas agresiones, esto con base en su núcleo social y cultural. La economía nos expondrá las razones por las cuales el Estado mexicano carece de recursos para emprender el cumplimiento de las resoluciones judiciales en la materia, en tanto la ciencia política permitirá conocer por qué se toman algunas decisiones con fines distintos a su cumplimiento, o bien, se priorizan otros. Con base en lo anterior, las personas marginadas de los beneficios del Estado constitucional de Derecho²⁰ difícilmente podrían emprender una demanda judicial reivindicatoria.

Considero oportuno mencionar un ejemplo acerca de la dificultad de acudir a la garantía judicial para los miembros de los grupos vulnerables, así, un indígena del norte del país que padezca escasez de agua y pretenda ser restituido en su derecho mediante el juicio de amparo, deberá conocer, en un primer momento, la existencia del mecanismo para su defensa y protección, además de sortear limitaciones geográficas (en muchos casos, los habitantes de zonas alejadas son los más perjudicados por la ausencia de agua), superando no solo la complejidad del lenguaje jurídico, sino del castellano. Una vez vencida la minuciosidad con la cual son revisados los documentos en los cuales se plasma el ejercicio de la garantía (ya sea de manera física o electrónica) respecto del cumplimiento de los requisitos de forma, tendrá que enfrentarse (de ser el caso) al criterio restrictivo de los jueces, si a esto le agregamos la discriminación de la puede ser objeto por los funcionarios y burócratas, resultará en una verdadera proeza su sola presentación.

Es indispensable mencionar que esta herramienta jurídico procesal es impropcedente si con ella se pretende impugnar un derecho humano, en otras palabras, esta garantía no opera en contra del contenido de la Constitución o los tratados que los reconozcan. Estas normas, además de ser producto de la lucha en busca del bienestar y la dignidad, son irrenunciables y universales, es

20 "La coexistencia de valores y principios, sobre la que hoy debe basarse necesariamente una Constitución para no renunciar a sus cometidos de unidad e integración y al mismo tiempo no hacerse incompatible con su base material pluralista, exige que cada uno de tales valores y principios se asuman con carácter no absoluto, compatible con aquellos otros con los que debe convivir. Solamente asume carácter absoluto el meta valor que se expresa en el doble imperativo del pluralismo de los valores y la lealtad en su enfrentamiento" (Zagrebelski, 2011, p. 14).

decir, “ninguna persona o autoridad, pueden quitarlos u otorgarlos” (Ramírez y González, 2003, p. 13). La única hipótesis en la que el juicio de amparo podría ser procedente para impugnar un derecho fundamental (inocua en la realidad, por la restricción mencionada) surgiría con motivo de una contradicción entre un derecho humano contenido en un instrumento internacional y la redacción del mismo en la Constitución, es decir, si esta última lo reconociera de forma opuesta a su esencia y principios. No obstante, la garantía judicial no podría operar en contra de lo reconocido en la Carta Magna, a pesar de que su contenido sea opuesto a los lineamientos del derecho humano en cuestión.

La SCJN ha resuelto el supuesto anterior desde mi punto de vista, de una manera equívoca: de colisionar el contenido de un tratado con la Constitución, se observará esta última, inclusive cuando su cobijo sea menor, disminuyendo el alcance del principio pro-persona. Resultaría interesante aplicar y agotar esta garantía argumentando la mayor protección del orden internacional en los casos en que la Constitución resulte limitativa, toda vez que atenta contra el principio de universalidad e irrenunciabilidad de los derechos humanos, dejando como alternativa el sistema interamericano y universal, ante la situación de indefensión provocado por dicha antinomia.

Ahondando en las limitaciones del juicio de amparo, es preciso destacar que de ser una afectación individual, por ejemplo la falta de accesibilidad de agua para un habitante de una zona urbana, el cual cuenta con infraestructura que le permite acceder a ella; sin embargo, no le es suministrada por alguna razón, le resultará un mecanismo efectivo, siempre y cuando cuente con recursos económicos para emprender la acción legal. En tal caso, igualmente no tendrá dificultad para desplazarse a los tribunales y órganos encargados de impartir justicia, o bien, contratar a un postulante, además, este ya cuenta con la instalación, por lo tanto, el Estado únicamente deberá subsanar las causas que le impiden acceder al agua.

Para Nikken (1994), la eficacia de los DESCAs “está condicionada a la existencia de recursos apropiados para su satisfacción [...] El control del cumplimiento de este tipo de obligaciones implica algún género de juicio sobre la política económico-social de los estados” (p. 31).

Lo expuesto, delata las deficiencias y limitaciones de esta garantía, la cual debe transformarse en un instrumento que encuentre la justiciabilidad plena

de los derechos humanos y para ello deberá dejar de ser compleja, costosa e inaccesible para la población marginada, la cual coincidentemente es la más afectada en materia hídrica. Bajo el esquema actual, esta no es eficaz si con ella se pretende reclamar un aspecto difuso del derecho al agua; en este tenor, la observancia de las sentencias se encuentra vinculada a factores que las condicionan.

LA QUEJA ANTE LOS ORGANISMOS NO VINCULANTES COMO MECANISMO DE EXIGIBILIDAD DEL DERECHO AL AGUA

El juicio de amparo no es la única garantía para el individuo transgredido en su esfera jurídica, pues el Estado mexicano prevé otra vía: la no jurisdiccional, cuya estructura está constituida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), las Comisiones y Procuradurías estatales encargadas de la defensa y protección de los derechos humanos, las cuales, mediante la presentación de una queja, emitirán una recomendación.

Si bien es cierto en otros países, el defensor del pueblo o su equivalente nace de una conquista frente a los abusos de poder. En México la CNDH tiene su génesis en una estrategia de legitimación del gobierno ante la corriente global que lo indujo a contar con un órgano de esta naturaleza. Independientemente de las causas que le dieron origen, esta ha alcanzado de manera paulatina cierto reconocimiento en la defensa y protección de los derechos humanos.²¹ Después de la CNDH, surgieron las Procuradurías y Comisiones Estatales, que al igual que la nacional, tienen como propósito conocer las vulneraciones a los derechos fundamentales provenientes de un funcionario del orden común. Es preciso mencionar que ninguna de las comisiones (incluyendo a

21 “El nacimiento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se inserta en un contexto mundial de grandes cambios democráticos en los cuales las sociedades de la mayoría de los países exigían el pleno respeto a los derechos fundamentales de las personas frente a las acciones de los entes del gobierno”. “Esta corriente mundial trajo como consecuencia la construcción de las demandas de las sociedades y la creación de instituciones que garanticen las exigencias en materias como: respeto a los derechos humanos, democratización de las sociedades, supremacía de la ley, y respeto al pluralismo político. México no podía sustraerse a las influencias de los movimientos sociales que el mundo occidental venía experimentando, y si bien es cierto que nuestra sociedad no tenía en su historia reciente las experiencias que habían vivido los pueblos del Europa del Este, o las dictaduras militares latinoamericanas, el país se vio imbuido por los cambios mundiales y comenzó a experimentar los propios” (Roccati, 2010, pp. 49-50).

la federal) conoce de asuntos de carácter jurisdiccional; en otras palabras, resulta inocuo interponer una queja en contra de alguna sentencia.

La CNDH tendrá competencia para conocer las probables vulneraciones o transgresiones a los derechos constitucionales cuando provengan de servidores públicos de carácter federal, exceptuando aquellas suscitadas con motivo de un proceso jurisdiccional. La salvedad anterior tiene como propósito que esta se erija como tribunal, incidiendo en los actuales. El sistema de impartición de justicia dispone de órganos que verifican el cumplimiento de los derechos humanos por sus titulares; no obstante, la CNDH podrá recomendar sobre conductas transgresoras de los jueces locales, siempre que no se refieran a cuestiones de fondo.

Los organismos encargados de vigilar la actuación de los miembros del Poder Judicial son el Consejo de la Judicatura Federal y sus homónimos estatales, los cuales tienen como tarea observar el respeto y cumplimiento de los derechos humanos, así como la ejecución de las atribuciones y facultades a las que están sujetos, sancionándolos en caso de afectar a un individuo, durante el proceso substanciado ante ellos.

La queja presenta algunas ventajas en comparación con la garantía judicial; entre ellas su flexibilidad, ya que el afectado puede prescindir de contratar a un postulante o recurrir al defensor público, de esta forma "cualquier persona podrá denunciar presuntas violaciones a los derechos humanos y acudir ante las oficinas de la Comisión Nacional para presentar, ya sea directamente o por medio de representante quejas contra dichas violaciones" (Roccati, 2010, p. 50).

No obstante lo expuesto, los visitadores de la CNDH actúan de la manera descrita en pocas ocasiones, reservando dicha facultad para situaciones ampliamente conocidas y difundidas por el impacto negativo que provocan en la población. Los visitadores locales y federales deben investigar el cumplimiento de los derechos humanos, aunque su transgresión no alcance la difusión nacional, incluso internacional lograda por algunas de ellas. Conviene señalar que existen ocasiones en las cuales los organismos no vinculantes actúan hasta ser cuestionados, por su inactividad frente a graves afectaciones a las personas.

Además de las ventajas expuestas, la queja tiene otra sobre el juicio de amparo, puesto que mientras que en el último la demanda deberá efectuarse

por escrito, ya sea de manera impresa o electrónica,²² cumpliendo con cada requisito de manera estricta; la queja puede presentarse de manera oral, o a través de lenguaje de señas y podrá formularse en un primer momento por cualquier medio de comunicación eléctrica, electrónica o telefónica, para posteriormente ser ratificada, así como prevé mecanismos para que las personas con discapacidad puedan presentarla, aunado a lo cual la CNDH pondrá a disposición formularios, facilitando su trámite y proporcionará un intérprete.

Cada Comisión o Procuraduría establecerá los lineamientos acerca de la forma en que se presentará la queja; por citar algunas, la Comisión de Morelos afirma que los procedimientos seguidos ante ella “deberán ser breves y sencillos [...] privilegiando en la medida de lo posible, el contacto directo con el quejoso y autoridades señaladas como responsables, para evitar la dilatación de las comunicaciones escritas” (Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1992, Art. 5°).

Como se desprende de la lectura de los párrafos anteriores, la queja presenta distintas posibilidades para que fundamentalmente las personas puedan ocuparse en manifestar la transgresión de la cual fueron objeto y no centrarse en el cumplimiento estricto de las formas y cualidades que debe tener el documento. Contrario a lo expuesto, la demanda de amparo indirecto deberá contener además de la violación y la autoridad responsable, el nombre y domicilio del quejoso, y de quien lo promueva en su nombre, este último deberá acreditar su representación, de modo que dichos datos igualmente deberán ser observados tratándose del tercero interesado, sin contar que aunado a esto, tendrá que señalar a la autoridad o autoridades responsables haciendo mención de la norma general, acto u omisión reclamada (Martínez, 2022), para finalmente evocar los antecedentes del acto reclamado, haciendo mención expresa de

22 Artículo 3°: “En el juicio de amparo las promociones deberán hacerse por escrito[...] Es optativo para el promovente presentar su escrito en forma impresa o electrónicamente [...] Los escritos en forma electrónica se presentarán mediante el empleo de las tecnologías de la información, utilizando la Firma Electrónica conforme la regulación que para tal efecto emita el Consejo de la Judicatura Federal. La Firma Electrónica es el medio de ingreso al sistema electrónico del Poder Judicial de la Federación y producirá los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa, como opción para enviar y recibir promociones, documentos, comunicaciones y notificaciones oficiales, así como consultar acuerdos, resoluciones y sentencias relacionadas con los asuntos competencia de los órganos jurisdiccionales” (Ley de Amparo, 2013).

los artículos que contengan los derechos humanos transgredidos y los conceptos de violación.

Visto lo anterior, puedo afirmar, que la queja o garantía no jurisdiccional tiene una orientación práctica, porque el afectado puede presentarla de la manera que resuelva su situación de acuerdo con su condición física o geográfica, brindando inmediatez. Tratándose del derecho al agua, aunque su ausencia temporal, represente un riesgo para la vida, este no es inminente; por lo tanto, habrá de considerarse el tiempo que llevará contratar al abogado postulante, o acudir al defensor público para redactar el documento, el cual debe cumplir cabalmente con los requisitos mencionados, para posteriormente acudir a las instalaciones de los órganos competentes a presentarla.

El reclamo de las zonas difusas del derecho humano al agua puede tener mayor probabilidad de proceder mediante la interposición de la queja, toda vez que las comisiones han mostrado en ciertos casos interpretaciones de la normatividad nacional e internacional, aplicando principios alejados del positivismo, manifestando ir a la vanguardia, atendiendo y protegiendo al ser humano mediante criterios universales que procuran su dignidad y desarrollo (Martínez, 2022). Sin embargo, no podemos efectuar una generalización con base en ello, es decir, esta forma de actuar no ha sido la constante a lo largo de la historia de estas instituciones, las cuales también han sostenido criterios retrógradas, mostrando pasividad e incluso indiferencia ante distintos problemas sociales.

Es preciso señalar que los visitadores, a diferencia de los jueces, han venido efectuando el control convencional, derivado de que, a lo largo de su historia, han servido para fundamentar a sus resoluciones, efectuando (antes de la reforma al artículo 1º) una armonización de la normatividad universal con la nacional, inclusive privilegiando la aplicación de la primera, sosteniendo un criterio más amplio respecto a la aplicación de los derechos humanos.

Resultaría poco útil una garantía con las características señaladas si lo demandado no tuviera verificativo; esta, al igual que el recurso judicial (Martínez, 2022), encontrará restricciones, por lo que, desde mi punto de vista, se encuentra más limitada para exigir el cumplimiento de sus resoluciones. En caso de que la autoridad responsable se niegue a cumplir con sus obligaciones, la CNDH o sus homólogas se encontrarán imposibilitadas para exigir su

ejecución. Una vez agotados los mecanismos para hacer efectiva su recomendación, esto no quiere decir que resulten inocuas, simplemente demandan la voluntad de las autoridades para su consecución.

La Ley de la CNDH, indica que la recomendación no tendrá carácter imperativo para la autoridad a la cual va dirigida, por lo que:

[...] no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia. En todo caso una vez recibida, la autoridad o servidor público, informará dentro de los quince días hábiles seguida a su notificación, si acepta dicha Recomendación. (Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 1992, Art. 46)

Las sentencias de amparo (las cuales recurren a la fuerza del Estado) brindan una ventaja sobre las resoluciones emitidas por los organismos autónomos encargados de la defensa y protección de los derechos humanos; sin embargo, tratándose de derechos difusos, la situación suele empatarse, la afectación real y directa demandada por la garantía jurisdiccional constituye un obstáculo, y por el contrario, bajo un criterio amplio de interpretación, la queja puede dar cabida a una reclamación difusa (Martínez, 2022). Sin embargo, la situación se equilibra al momento de publicar y hacer efectiva la recomendación, considerando su carácter no vinculatorio.

El problema que enfrentan las recomendaciones consiste en el rechazo que pudieran hacer de ellas (Martínez, 2022) respecto al derecho humano al agua, pues la omisión de proveerla con la calidad necesaria para su ingestión, encontrándose intoxicada con sustancias nocivas, puede provocar la muerte o un grave daño a la salud, lo cual constituye una conducta que deberá ser castigada penal y administrativamente, de acuerdo con la legislación correspondiente.

La queja constituye una opción accesible, facilitando su exigibilidad. Se requiere hacer reformas a las garantías, estas modificaciones a los instrumentos jurisdiccionales y no vinculantes deben enfocarse a brindar eficacia al derecho al agua y todos los derechos que componen la esfera jurídica fundamental del individuo.

Capítulo IV

El derecho humano al agua: propuesta de reglamentación y reconocimiento en el orden normativo mexicano



SUMARIO: EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO AL AGUA EN NUESTRO SISTEMA JURÍDICO NORMATIVO: ALCANCES Y REPERCUSIONES. // El cuarto numeral de la Carta Magna: Evolución histórica y sus principales reformas. / Propuesta de modificación e incorporación del Derecho Humano al agua en el texto del Artículo 27° CONSTITUCIONAL. // LA NECESIDAD DE UNA LEY REGLAMENTARIA DEL DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA EN MÉXICO / El sentido y contenido de la Ley General de Aguas.

La dimensión y complejidad de los problemas hídricos enfrentados por la población en el país, demanda acciones jurídicas integrales, que permitan sustentar la disponibilidad del recurso en cantidad y calidad suficientes; por ello, es imprescindible que los órdenes normativos del sistema jurídico mexicano se complementen, armonizando las disposiciones nacionales con la Constitución y los instrumentos internacionales. Como expondré, la transformación de la legislación relativa al agua deberá incluir, además de las autoridades federales, estatales y municipales, la valiosa colaboración de la población, sobre todo de la que sufre carencia de agua potable, la cual podrá participar proponiendo soluciones acerca de su manejo y los medios para generar su accesibilidad.

Es preciso recordar, que el derecho humano al agua se encuentra previsto en el párrafo sexto del Artículo 4° de la Carta Magna; sin embargo, como

sostendré, este numeral no es el idóneo para reconocerlo, toda vez que el Artículo 27° constitucional, desde la génesis de nuestro máximo ordenamiento jurídico, ha trazado las líneas fundamentales bajo las cuales se ha llevado a cabo el aprovechamiento del agua, por ello, la Ley de Aguas Nacionales se desprende de él. La modificación, adecuación y consolidación de las disposiciones nacionales en este ámbito requieren de un enfoque humano, donde tengan cabida aspectos que permitan disfrutar del agua potable, de acuerdo con los principios de progresividad, inalienabilidad, interdependencia y universalidad.

Antes de la reforma de 2012, la normatividad concerniente al agua no encontraba punto de convergencia, de modo que la OG15 y las demás disposiciones normativas universales aplicables a través del Artículo 133°, no podían interpretarse en concordancia con algún numeral específico de la Constitución, ya que el 27°, a pesar de referirse a la propiedad del agua y su administración, no lo hace en los términos previstos actualmente por el 4° constitucional, por lo que no subyacía un derecho humano al agua y aunado a esto, las leyes que continúan regulando el uso del agua, atienden a su texto. Con su mención explícita, es posible empatar el contenido de los documentos internacionales con la Carta Magna; no obstante, aún no lo es, tratándose de las normas internas, las cuales como mencioné, se desprenden del Artículo 27°. Por esto, y en observancia de sus antecedentes vinculados con el agua, convendría trasladar (con algunas modificaciones) el derecho al agua a este último, para posteriormente publicar la Ley General de Aguas, en concordancia con su contenido y directrices.

Los legisladores tendrán que elaborar un cuerpo normativo coherente, observando para tal fin los elementos propios de la técnica legislativa, asimismo, deberán tomar algunas disposiciones de la LAN, principalmente las relativas al funcionamiento y organización de la estructura administrativa, incorporando mecanismos de rendición de cuentas e incentivos para mejorarla, sin embargo, la LGA será distinta en esencia, es decir, generada bajo la perspectiva de los derechos humanos, de acuerdo con las circunstancias reales y actuales. Con esto me refiero al número de habitantes que ocupan el territorio nacional, la aproximación de aquellos que vivirán en él, la cantidad de líquido disponible, haciendo hincapié en la asequibilidad, definiendo las bases de sustentabilidad, así como el cumplimiento de las obligaciones nacionales y universales,

garantizando su disponibilidad, y verificando que la calidad del agua sea la más alta, preservándola de agentes contaminantes, definiendo aquellas aplicaciones encaminadas a la generación de energía limpia y la conservación del medio ambiente.

Otra opción para dar congruencia a la legislación interna con la Constitución y los documentos mundiales, sin profundizar ni transformar la situación presente, consistiría en reformar la LAN; esto sería lamentable, prolongando la vigencia de una ley obsoleta, haciendo una adecuación formal cuyas consecuencias no trascenderían, toda vez que substancialmente se trataría del mismo ordenamiento desfasado, enmendado, publicado hace más de tres décadas. Asimismo, carece de estructura y ha sido objeto de múltiples cambios, los más importantes y extensos datan de 2004, producto del avance y complejidad de los problemas hídricos, rebasando su contenido original; por tanto, considero que incorporar elementos provenientes de los cuerpos normativos internacionales y la Carta Magna, daría como resultado una ley omisa de los elementos esenciales de la técnica parlamentaria.

El agua, aun cuando no alcance la notoriedad de los recursos petroquímicos cuyas reformas legislativas parecen motivar la curiosidad, opinión e inclusive la movilización de algunos sectores de la población a favor o en contra de ellas, no debemos olvidar que sustenta la vida, es indispensable para la salud, alimentación y el desarrollo de los pueblos. No obstante, en un país como México, donde aparentemente los recursos hídricos son abundantes en algunas regiones, la planeación y su aprovechamiento sustentable parecieran distantes e innecesarios, hasta el momento en el que el desabasto se generalice. Muestra de ello, es que aún no se ha publicado la LGA, indicando indiferencia y conformidad, no solo de la autoridad encargada de hacerlo, sino también de la sociedad, a quien pareciera no interesar que la misma se genere bajo una perspectiva universal, cumpliendo cabalmente con su finalidad.

En este sentido, en cuanto a un uso sustentable del agua debemos tomar en cuenta que el sujeto encargado de disponer del recurso es el Estado, cuya gestión es concurrente por los diversos niveles de gobierno (Federación, estados miembros y municipios), así como por la sociedad misma. El fin inmediato y mediato de la gestión del recurso hídrico es la tendencia para mejorar la calidad de vida y productividad de las personas, fin que constituye más bien

una buena intención, pues la redacción misma de la fracción citada nos lleva a colegir que el Estado se encuentra imposibilitado para mejorar firmemente la calidad de vida a través de la gestión del recurso hídrico. El vínculo necesario entre agua y sociedad, en cuanto a su preservación, constituye ineludiblemente la conservación de generaciones futuras; el carácter programático del derecho humano al agua debido a su importancia y no renovabilidad y la gestión sustentable del mismo, es del Estado, el que decide con base a las políticas hídricas con dicho enfoque la disposición y acceso del recurso en las modalidades que manda el artículo 4º Constitucional, que quedan sujetas a la misma disponibilidad del agua, a la gestión de la misma y por ende a la voluntad estatal (Luna y Mendoza, 2015).

La observancia y consecución del derecho humano al agua no puede esperar más, puesto que, desde más de una década, se debió impulsar en conjunto con la reforma constitucional la aprobación de la LGA. Si bien es cierto que existe legislación secundaria relativa al agua, como lo son la LAN y su reglamento, como ya he mencionado, son anteriores al reconocimiento de este derecho como fundamental; además, su orientación es administrativa, sin que de su interpretación resulte un derecho universal e inalienable. Algunas disposiciones, no obstante, coincidentes en lo general con la OG15, fueron redactadas antes de ella y de los instrumentos internacionales, los cuales brindan lineamientos acerca de la ejecución de este derecho. Por ello, en la LGA, los legisladores deben tomar como referencia algunas directrices de la LAN, actualizándolas, aunque la mayoría tendrán que ser abrogadas y otras desarrolladas de acuerdo a la Constitución, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (CADH).

El reconocimiento del derecho al agua en nuestro sistema jurídico normativo: alcances y repercusiones

Resulta importante recordar de qué manera se van incorporando los derechos de reciente reconocimiento a la esfera jurídica fundamental del individuo. Existen dos supuestos: el primero indica que un derecho surge en el orden universal, como resultado de los principales foros internacionales celebrados, en los cuales se expone la situación de imperiosa necesidad, problemática o

dificultad que viven los seres humanos respecto de una situación particular; el segundo comprende el nacimiento y el reconocimiento del derecho como fundamental, en uno o varios Estados para posteriormente hacerlo mundialmente, y a partir de ahí, incorporarse a los restantes. En el caso del derecho humano al agua, México, al ratificar el PIDESC y posteriormente al extenderse la OG15, lo reconoció a través del Artículo 133° constitucional; pero, durante largo tiempo, su mención no se hizo de forma expresa en la Carta Magna, por lo que no era del conocimiento público, limitándose a personas que conocen la existencia de las observaciones generales y la ratificación del pacto.

En esta lógica los legisladores mexicanos dilataron diez años antes de plasmar explícitamente el derecho objeto de estudio en el texto de la Carta Magna; aunque, antes de hacerlo, debieron haber practicado un análisis acerca de cuál sería el numeral adecuado para albergarlo, atendiendo al contenido, exposición de motivos y antecedentes históricos de cada uno de los preceptos que componen la Constitución. Resuelto lo anterior, proceder a realizar una interpretación armónica, y de no resultar contradictoria con los demás derechos humanos, continuar con su redacción, observando todos aquellos lineamientos que señala la técnica constitucional, relativos a la claridad, la brevedad y la coherencia.

La inclusión de un derecho humano no tiene que ser producto de una propuesta política vacía, cuyo propósito mediático sea legitimar al Estado o un partido; por el contrario, debe atender a la naturaleza del derecho, analizando su alcance, importancia y repercusiones. La redacción de un derecho fundamental no es tarea sencilla, debe examinarse con detenimiento y metodología, siendo el primero de los pasos por efectuar, para alcanzar su efectividad. Aunado a lo anterior, el Estado mexicano tiene que poner en marcha una serie de medidas, consistentes en la instrumentación y el desarrollo de disposiciones sustantivas, capaces de ordenar el cumplimiento del derecho reconocido, definiendo las bases y participación de cada uno de los actores involucrados en el aprovechamiento y administración del agua.

Los Estados tienen que llevar a cabo las acciones necesarias para permitir al ser humano ejecutar los DESCA. Esta obligación general se divide a su vez en dos: la de promover y garantizar, de modo que en virtud de la primera deben adoptar medidas que faciliten el goce de estos, tales como políticas públicas

encaminadas a su realización, asignación prioritaria de recursos en materia social, entre otras. En tanto la segunda, implica hacer efectivos los derechos humanos, cada vez que un individuo o grupo los demande, mediante herramientas jurídico-procesales accesibles, permitiéndoles alcanzar la justiciabilidad de su derecho (Sandoval, 2007). Lo anterior exige del Estado, la consumación de acciones tendientes a provocar la efectividad de los derechos, entre ellas, la redacción y publicación de ordenamientos jurídicos cuyo contenido sustentará las bases de su ejercicio; asimismo se refiere a lo abordado en el capítulo anterior, es decir, a los recursos a través de los cuales se puede reclamar su cumplimiento. Los Estados no pueden dejar en situación de indefensión a las personas afectadas; en este sentido, un derecho cuyo reconocimiento es deficiente da origen a un ejercicio pobre de los mecanismos para demandarlo, del mismo modo que un derecho sustantivo sólido, con instrumentos cortos, motiva su inobservancia.

Emprender un análisis acerca del reconocimiento constitucional de este derecho, su efectividad, y las directrices fundamentales que deberá contener su ley secundaria, requiere desentrañar los errores y aciertos alcanzados. Exponer la evolución del cuarto numeral de la Carta Magna me permitirá evidenciar que este no es el adecuado para referir dicho derecho, producto de las múltiples reformas de las cuales ha sido objeto para incorporar una serie de derechos fundamentales, los cuales no han encontrado cabida en otros numerales, o bien, no se les ha querido vincular, derivado de la falta de técnica y metodología para redactar y enmendar nuestro máximo ordenamiento jurídico. Expuesto lo anterior, abordaré la modificación del párrafo sexto del Artículo 4° el cual refiere el derecho al agua y los argumentos que sustentan la idea de trasladarlo al 27°, definiendo los aspectos primordiales que deberá contener la LGA, señalando aquellos incidentes en la eficacia de este derecho y algunos mecanismos para fortalecer su ejecución, a fin de gozar de agua potable y saneamiento en las condiciones descritas a lo largo de esta investigación.

EL CUARTO NUMERAL DE LA CARTA MAGNA: EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y SUS PRINCIPALES REFORMAS

Con motivo de la alusión manifiesta del derecho al agua en la Carta Magna, se reformó una vez más el Artículo 4°, el cual ha servido para acoger distintos derechos fundamentales que, si bien es cierto que todos guardan un

vínculo de acuerdo con el principio de interdependencia, también lo es que la Constitución debe tener un orden y congruencia. En esta lógica, pareciera que dicho numeral ha servido para alojar a la mayoría de los derechos humanos reconocidos en México en las tres últimas décadas. En el presente apartado, expondré las razones por las cuales este artículo es un ejemplo de falta de técnica, estructura y continuidad, señalando además, por qué la reforma de 2012 relativa a este derecho no constituyó un proyecto jurídico integral.

De la lectura de la exposición de motivos para reformar los artículos 4º y 27º constitucionales del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) a cargo de la diputada Lavara, no se desprende explicación alguna que justifique la inclusión del derecho al agua en el cuarto numeral de la Carta Magna. El proyecto original contemplaba que en este se reconocieran sus elementos principales, en el siguiente tenor:

Toda persona tiene derecho a disponer de agua suficiente, salubre y accesible para la satisfacción de sus necesidades. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de garantizar un acceso al recurso que permita una vida digna y decorosa. (Lavara, 2006, p. 4)

En tanto en el 27º, se pretendía introducir algunos lineamientos relativos a la asequibilidad y sustentabilidad, asegurando su disponibilidad:

De igual manera, corresponde al Estado garantizar su distribución con base en criterios económicos de equidad y conservación, para lo cual, deberá establecer los instrumentos y derechos correspondientes al uso, aprovechamiento y consumo del recurso de conformidad con lo previsto en las leyes correspondientes. (Lavara, 2006, p. 4)

Finalmente, solo prosperó la reforma del Artículo 4º, con algunas modificaciones, pero resulta importante destacar que ambos párrafos hacían hincapié en el valor de las leyes secundarias para profundizar acerca de los lineamientos generales sostenidos en ellos, en aras de concretar su disfrute.

En esta lógica, el proyecto de la legisladora del PVEM, de donde se desprende la propuesta de reforma, pese a prever los lineamientos fundamentales de este derecho, no sustenta razones por las cuales debe reconocerse este derecho en ambos artículos; es decir, no efectúa un análisis que los vincule con los antecedentes que pudieran existir de él, lo cual es tarea de los congresistas, para hacer frente a los cambios y necesidades en el ámbito, destacando la importancia de la sustentabilidad del agua:

Como legisladores nos encontramos obligados a establecer el régimen jurídico que permita mantener el recurso, dado que la realidad demuestra que el actual nivel de consumo y destrucción de los recursos de agua resultará insostenible en pocos años; y el pleno disfrute de derechos tales como la vida, la salud, la vivienda o el medio ambiente, resultará inviable en ausencia de la oportuna disponibilidad del agua.

En virtud de eso, los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México presentamos esta iniciativa con objeto de incorporar el acceso al agua como una garantía constitucional en nuestro Carta Magna.

Con ello, estamos otorgando la certeza que requiere el cuidado y conservación del recurso; y cumpliendo con el mandato previsto en la Meta 10 del Objetivo Número 7 de la Declaración del Milenio, que establece la necesidad de reducir a la mitad, para el año 2015, la proporción de personas que carecen de acceso al agua potable. (Lavara, 2006, p. 2)

El Artículo 4° constitucional no puede contener todos aquellos derechos que se vayan incorporando al sistema jurídico mexicano, llevándonos eventualmente a plantear la idea de una nueva Constitución, cuyas enmiendas dejen de ser la constante, trazada de forma sistemática, tomando en cuenta los elementos fundamentales de cada derecho, mediante una redacción precisa,

sin ambigüedades. Al analizar los artículos de la Carta Magna, encontraremos que muchos de ellos se encuentran distantes de reflejar una descripción concisa del derecho contenido, pues en algunos casos su redacción es completamente diferente a la original, otros inclusive han dejado de alojar al derecho referido cuando fueron publicados. De igual forma, encontramos derechos vigentes que no son eficaces o resultan contradictorios con el orden normativo universal.

Covián Andrade (2002) indica que un ejemplo claro de ausencia de técnica en cuanto a la elaboración y redacción de la Carta Magna puede encontrarse en el artículo 123, toda vez que una de las discusiones más importantes en el seno del Congreso Constituyente de 1917 fue la incorporación de los derechos laborales:

La diputación obrera, por una parte, exigía la redacción de normas constitucionales en las que quedarán consignados aspectos como el salario mínimo, el derecho a formar sindicatos, el derecho de huelga, la responsabilidad patronal por accidentes de trabajo, la jornada máxima de labores, etc. (Covián, 2002, p. 99)

Algunos diputados señalaban que estas cuestiones debían establecerse en una ley secundaria y que lo conveniente era que la Constitución se redujera al reconocimiento de los elementos fundamentales sobre el trabajo y la prestación de este, de manera que su objeción era técnica. Finalmente prevaleció aquella propuesta, la cual detalló y reconoció extensamente los aspectos mencionados en el Artículo 123º. A pesar de esto, el Congreso Constituyente originario decidió en aquel momento incorporar los elementos citados como directrices imperantes en las relaciones laborales, pues probablemente esta decisión tuvo su origen en el temor de que no fuesen respetadas, de contenerse en una legislación reglamentaria.

El contenido de los numerales relativos a los derechos fundamentales, antes de ser redactado en sus términos definitivos, debe dotarse de una sustancia.

Esta materia es la decisión adoptada en el congreso constituyente por los factores reales de poder [...] que a partir de los intereses y objetivos que pretendían hacer prevalecer y con base en la fuerza específica que detentaban, lograron sus aspiraciones. (Covián, 2002, p. 104)

En este sentido, las normas constitucionales dotan de obligatoriedad a los anhelos provenientes de las necesidades de igualdad y justicia social (tratándose de los DESCAs); no obstante, deberán hacerlo con la mayor claridad posible, siendo breves, pero abarcando las directrices encaminadas a provocar su eficacia plena, mientras las leyes secundarias tienen por objeto darle profundidad al texto fundamental, respetando su esencia y dirección y en ellas se explican a detalle las directrices mediante las cuales se instrumentará el derecho de que se trate. De lo contrario, la Carta Magna será extensa y finalmente no alcanzará a comprender aquello que las leyes podrán por su naturaleza y amplitud.

Bajo esta óptica, es preciso emprender el estudio del Artículo 4º constitucional, el cual reconoce en su párrafo sexto, el derecho al agua en el siguiente tenor: "Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 4º, 1917). Para lograr tal propósito, se señala que:

El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 4º, 1917)

De su redacción se desprenden elementos abordados al principio de la investigación, tales como la accesibilidad, el tratamiento de aguas residuales y la disponibilidad del recurso, reproduciendo el objetivo que persigue el ejercicio

de este derecho, al afirmar que el agua será destinada al consumo personal y doméstico, además será salubre, es decir, alude a su calidad. Asimismo refiere la asequibilidad como elemento indispensable, remitiendo a la ley general en el ámbito, la cual definirá según el texto, la participación, atribuciones y facultades de los actores involucrados.

Expuesto lo anterior, resulta conveniente abordar y cuestionar la redacción, congruencia y afinidad de este derecho con el párrafo sexto del Artículo 4° de la Constitución. Para ello, es preciso hacer un breve recorrido desde la redacción original de este numeral hasta la más reciente. En 1917, en este precepto se reconocía la libertad laboral, no obstante, el Artículo 123° ya contenía los elementos relativos al trabajo.

A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad solo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo, y las autoridades que han de expedirlo. (DOF, 1917)

La primera modificación practicada (la cual juzgo una de las más importantes, toda vez que cambió totalmente el sentido y derecho que reconocía) consistió en abrogar el texto citado, sustituyéndolo por dos párrafos nuevos. El primero señala: “El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia” (DOF, 1974). El segundo versa de la siguiente manera: “Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos” (DOF, 1974). En el mismo decreto se abrogó el contenido del Artículo 5°, adicionándole lo que originalmente exponía el 4°.

En 1980 se reformó nuevamente, publicándose dicho cambio en el Diario Oficial de la Federación (DOF) del 18 de marzo de ese año. Esta variación consistió en agregar un tercer párrafo, el cual establecía:

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas. (DOF, 1980)

Después fue objeto de una tercera modificación, sumándole otro párrafo más, reconociendo el derecho a la salud en los siguientes términos:

La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución. (DOF, 1983a)

Dicho artículo fue nuevamente alterado, incorporando en esta ocasión, otro derecho: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo". (DOF, 1983b)

Posteriormente, se cambió el párrafo primero, reconociendo lo siguiente:

La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley. (DOF, 1992)

Más adelante, una nueva reforma fue practicada, incluyendo el derecho a un medio ambiente adecuado y subsecuentemente se publicó otro decreto por el cual se declaró adicionando nuevamente dicho artículo, agregando: “Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral” (DOF, 2000). En 2001 se abrogó el párrafo primero, el cual se había reformado el 28 de enero de 1992, trasladando y modificando su contenido al artículo 2° de la Carta Magna (DOF, 2001). Posteriormente, se dieron otras inclusiones y reconocimientos de derechos humanos tales como la alimentación, el deporte y la que nos atañe en el presenta apartado, dando como resultado un artículo completamente distinto al redactado por el Congreso Constituyente originario como producto de una serie de abrogaciones, adiciones y enmiendas, las cuales parecen más un decálogo de buenas intenciones, que descripciones de derechos fundamentales.

Tomando como parámetro la situación que supuestamente les compete proteger e instrumentar a través de las instituciones del Estado, resulta innecesario ahondar en explicaciones que evidencien su ineficacia; tal es el caso de la precaria atención a la salud, padecida por millones de mexicanos junto con la carencia y elevados costos de los alimentos en comparación con los ingresos de sectores de la población en situación de pobreza, entre otros problemas como la mala calidad del aire en las ciudades densamente pobladas del país, lo que atenta contra el derecho a un medio ambiente adecuado, o también la pésima manufactura de las viviendas de interés social, las cuales se caracterizan en ocasiones por la precaria prestación de los servicios públicos, entre ellos el agua y saneamiento. Dichas transgresiones resultan evidentes, pero el cumplimiento pleno de estos derechos parece no tener cabida en la realidad, aun cuando gocen de plena vigencia, lo que sucede debido a diversos factores tales como la corrupción, la mala planeación de las políticas públicas, la priorización en la aplicación de los recursos económicos en obras e infraestructura cuyo fin beneficia a un grupo reducido de la población, por lo regular, privilegiado.

Expuesto lo anterior, resulta conveniente examinar algunos aspectos derivados de la técnica constitucional, los cuales deben ser considerados al modificar y trasladar el párrafo sexto del Artículo 4° de nuestro máximo ordenamiento

jurídico. Según Susana Pedroza y Miguel Carbonell (2000), la descripción de los derechos fundamentales debe ser clara y precisa, esto depende de tres aspectos: estilístico, ortográfico y léxico semántico. El primero consiste en la brevedad de los enunciados y construcciones gramaticales, las cuales no deben ser del nivel más alto de complejidad, favoreciendo una sintaxis llana. El segundo aspecto es el relativo a las reglas ortográficas, a partir del cual señalan que se deben evitar abreviaturas, con excepción de las siglas, toda vez que facilitan la lectura al dejar de repetir algunos títulos largos correspondientes a la denominación de una ley; asimismo las palabras pertenecientes a otras lenguas vivas han de traducirse, la escritura de cantidades debe hacerse con letras y no con números. Por último, el empleo del lenguaje común debe darse de manera genérica y como especie en el léxico jurídico, al igual que los latinismos crudos, neologismos y tecnicismos no jurídicos, con el propósito de que todas las personas, puedan interpretar de manera general los lineamientos a los cuales tienen derecho (Pedroza y Carbonell, 2000).

En esta lógica, resulta conveniente advertir, que el ejercicio de los controles constitucionales demanda una redacción de los derechos humanos, precisa y universal. La Carta Magna no debe ser un documento con descripciones largas, llenas de apartados y fracciones; hay que procurarle una distinción entre lo político y lo técnico: lo primero contiene posiciones ideológicas de los partidos y grupos de interés, en tanto lo técnico se refiere a las características formales que debe tener una norma, como el lenguaje, la estructura lógica y la inserción armónica dentro del sistema jurídico, es decir, el cumplimiento de las reglas de reconocimiento (Pedroza y Carbonell, 2000).

PROPUESTA DE MODIFICACIÓN E INCORPORACIÓN DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN EL TEXTO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

Vista la ausencia de técnica y continuidad del Artículo 4º constitucional, resulta conveniente concretar las razones por las cuales se debe trasladar el derecho objeto de estudio al numeral 27º de la Carta Magna, el cual históricamente se ha referido a la propiedad de la tierra y el agua, así como su aprovechamiento.

En este sentido:

Dentro del sistema jurídico mexicano existen varias leyes expedidas por el Congreso de la Unión que se refieren a lo que establece el artículo 27 constitucional en materia de aguas. Algunas de estas leyes regulan párrafos completos o partes del artículo citado, es decir, son leyes reglamentarias, otras se apoyan en artículos constitucionales distintos pero tienen alguna vinculación con el artículo 27. (Nava, 2018, p. 86)

Entre las leyes vinculadas con este numeral en cuanto al agua encontramos:

- a. La Ley sobre irrigación con Aguas Federales de 1926.
- b. La Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1929.
- c. La Ley de Aguas de Propiedad Nacional de 1934.
- d. La Ley de Riegos de 1946.
- e. La Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27º Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo de 1956 y,
- f. La Ley Federal de Aguas de 1972 (Nava, 2018).

Actualmente el Artículo 27º constitucional indica que las comprendidas dentro del territorio nacional pertenecen a la nación, especificando que su dominio es inalienable e imprescriptible. Como he señalado, este artículo sería el adecuado para contenerlo, tan es así, que todos aquellos aspectos relativos a la operatividad de los organismos encargados de proporcionar y sanearla se desprenden de este. Otra referencia fundamental al agua se ubica en el numeral 115, cuya fracción tercera, en su inciso primero, establece que los municipios tienen a su cargo la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 115º, 1917). El título quinto de la Constitución, donde se encuentra el numeral citado, establece las tareas de las distintas entidades del gobierno de manera vertical, delegando la administración de algunas funciones y servicios al Municipio, otorgándole ciertas facultades; sin embargo, no puede afirmarse que de su interpretación surja un derecho humano con todos sus elementos y características; dicho de

otra manera, reconoce la atribución de este, para proporcionar y desarrollar los servicios públicos, entre ellos el suministro del agua, por lo tanto, se trata de un aspecto operativo-administrativo y no la descripción de un derecho.

La redacción original del Artículo 27º contenía en el párrafo tercero una frase de la cual podría desprenderse (bajo una interpretación amplia) un derecho al agua, ya que este señalaba:

Los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de la población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándola de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación. (Gutiérrez, 2006, p. 11)

Esta referencia aun cuando imprecisa en los términos de un reconocimiento expreso y pleno de un derecho fundamental, es de gran utilidad, sobre todo para aquellos legisladores que promovieron e incluyeron erróneamente el derecho al agua en el multicitado artículo 4º, los cuales debieron atender a estas referencias históricas. En concordancia con lo anterior, los congresistas demostraron improvisación y falta de metodología en el reconocimiento y redacción de este derecho, pues de seguir esta lógica, el derecho al entendimiento y la cooperación internacional, la renta básica, entre otros, deberán ser incluidos ahí. Los antecedentes, la evidencia de una ley que asume aspectos relativos al agua, su reglamento, los organismos facultados y encargados de establecer la coordinación de las distintas autoridades, las cuales se rigen por el 27º, no fueron elementos suficientes para que los legisladores decidieran incluirlo en este.

Concluyo que el párrafo sexto del numeral 4º de la Constitución Política, (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 4º, 1917) deberá ser abrogado, trasladando el derecho al artículo 27º en su párrafo inicial, el cual actualmente sostiene:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de

ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 27º, 1917)

El mismo debería decir:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de las primeras a los particulares, constituyendo la propiedad privada, asimismo garantizará de forma plena la disponibilidad, calidad, asequibilidad, saneamiento y accesibilidad del agua en cantidades suficientes para desarrollar las actividades propias del ser humano, en un contexto de equidad y no discriminación, procurando una vida digna, aprovechándose de forma racional y responsable, salvaguardando su sustentabilidad y la libre determinación del pueblo mexicano.

¿Por qué no trasladar textualmente el párrafo sexto del Artículo 4º? Este, aun cuando prevé los elementos fundamentales del derecho, no menciona la sustentabilidad del recurso, ni del riesgo que corre la libre determinación del Estado al depender del suministro de otros, ya sea entidades públicas o privada;²³ por ello, busco consolidar el reconocimiento del derecho humano al agua, no solo trazando sus lineamientos esenciales, sino obligando al Estado mexicano a cuidarla, preservarla y defenderla. En este sentido es importante mencionar lo siguiente:

Los contenidos y propósitos plasmados en el artículo 27 y demás artículos constitucionales relacionados en materia de aguas así como los de sus respectivas leyes reglamentarias, i.e.

23 "Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para su 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" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 4º, 1917).

el aprovechamiento sustentable, la conservación, la distribución equitativa de la riqueza pública, el desarrollo equilibrado, el mejoramiento de condiciones de vida rural y urbana, el uso racional, el control de calidad y cantidad, la preservación y restauración del equilibrio ecológico, el control y la prevención de contaminación, así como la protección de los ecosistemas acuáticos y del ambiente, in genere, entre otros, no siempre reflejan lo que verdaderamente sucede en diversas regiones del país. (Nava, 2018, p.101)

Enfatizando la labor de los organismos públicos, los cuales deben proporcionarla sin discriminación alguna con el propósito de llevar a cabo una vida digna, es decir, que no deban someterse a condiciones que la vulneren, tales como disponer de agua contaminada para llevar a cabo labores personales, de higiene, o incluso ingerirla, entre otras, motivando situaciones de riesgo contrarias a la condición y valor del ser humano. Por esto, el derecho objeto de estudio no debe seguir la senda de la ineficacia mostrada por otros derechos vigentes en nuestro máximo ordenamiento jurídico, la cuestión no es menor a pesar de no motivar el interés de los congresistas, los cuales en ocasiones persiguen intereses particulares o partidistas, alejados de la noción del bien común, el progreso, desarrollo y salvaguarda de la esfera jurídica fundamental del individuo, por lo que debemos propugnar por su cabal observancia, mediante el ejercicio de las garantías constitucionales, así como de las vías regionales y mundiales, tales como los procedimientos previstos por el sistema continental, constituido por la Comisión y la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, al igual que los mecanismos contemplados en el sistema universal, encargado de su defensa.

La necesidad de una ley reglamentaria del derecho fundamental al agua en México

La legislación nacional en materia hídrica es compleja, dispersa y cuantiosa, involucrando a diversos actores y competencias. Esto ha provocado que las disposiciones atiendan fundamentalmente a la regulación y operación administrativa de los organismos encargados de suministrar el agua, así como su

extracción y empleo. Como mencioné, la ley que actualmente aborda lo relativo al agua potable:

[...] es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política y tienen por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable. (Ley de Aguas Nacionales, 1992, Art. 1°)

De la lectura de este párrafo donde se fija su objeto, no se desprende que la misma tenga como finalidad que todos los seres humanos gocemos de agua en adecuada cantidad y calidad, generando los mecanismos de accesibilidad y saneamiento, sino el control de los usos y empleos del recurso, para el desarrollo sostenible del mismo, sin incorporar al ser humano, como destinatario del agua, provocando a su vez su crecimiento y vida digna en los términos señalados.

El decreto del 8 de febrero de 2012, en virtud del cual se incorporó el derecho al agua a la Constitución, estableció que el Congreso de la Unión, en un plazo de 360 días, emitiría la Ley General de Aguas (DOF, 2012). Ha pasado más de un año desde la conclusión del plazo, sin embargo, los congresistas han hecho caso omiso de ello, ocupados tal vez en asuntos los cuales bajo su consideración guardan mayor relevancia, como el energético, de telecomunicaciones, educativo, entre otros; pero no debemos olvidar que, de no garantizar la sustentabilidad del recurso, en unas décadas más nos encontraremos frente a una situación de imperiosa necesidad. Esta aparente lejanía del problema posiblemente motiva el desinterés, inclusive de aquellos que padecen el desabasto de agua.

Lavara, advierte la necesidad de generar una legislación incluyente de los deberes del Estado y de los beneficiarios del recurso, con el fin de que este derecho tenga verificativo.

Cabe señalar que una reforma en este sentido sirve para incorporar principios que, por lo novedosos, aún no aparecen claramente definidos en nuestro marco jurídico, tales como la determinación

puntual y específica de las obligaciones tanto del Estado como de los particulares. (Lavara, 2006, p. 2)

Esto confirma el apremio de publicar la LGA, en concordancia con los instrumentos universales y la Constitución; aunque, como expuse previamente, el proyecto de reforma de la diputada Lavara resulta limitado, toda vez que además de los lineamientos propuestos por ella, este cuerpo normativo también deberá extenderse y comprender: el intercambio de recursos, la cooperación internacional, la asequibilidad en cuanto al cobro por los servicios de suministro y saneamiento de acuerdo a las condiciones socioeconómicas del individuo beneficiado (llegando inclusive a ser gratuito en algunos casos, como lo he sostenido al principio de esta investigación), y asimismo referir el tratamiento, destino y reciclaje del agua, así como su preservación, superando la visión legal actual.

Con el propósito de fortalecer el argumento precedente, conviene recordar aquello que indica la CADH al respecto: “los Estados Parte se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades” (OEA, 1969, Art. 2°). En este mismo sentido, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se señala que “se comprometen [...] en particular a la adopción de medidas legislativas para la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (ONU-DH, 1966, Art. 2°). La OG15 en su párrafo 45, apunta lo siguiente: “De conformidad con el párrafo 1 del Artículo 2° del Pacto, los Estados Parte deberán recurrir a todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, para dar cumplimiento a sus obligaciones dimanantes del Pacto” (CDESC-ONU, 2002). Cada Estado tiene margen para determinar, emprender, y elaborar la legislación que le permita enfrentar sus circunstancias específicas de acuerdo con sus procedimientos, sin embargo, las disposiciones deben conminar al aseguramiento del disfrute del derecho, propugnando su goce efectivo con el menor número de limitaciones.

De acuerdo con lo señalado por el Comité DESC, en los casos en los que se ha reglamentado un derecho en concordancia con el PIDESC, se ha podido alcanzar una mejor satisfacción de este, además, según este organismo

(confirmando aquello que sustentó en el capítulo anterior) los derechos deberán contar con mecanismos de defensa efectivos ante su transgresión, exigiendo su cumplimiento frente al Estado. “Las normas del Pacto han de ser reconocidas en el ordenamiento jurídico interno [...] disponer de medios adecuados de reparación, o de recursos, y han de establecer mecanismos adecuados para garantizar la responsabilidad del gobierno” (CDESC-ONU, 1998). Según dicho Comité, las disposiciones de este instrumento deben operar de manera inmediata en el sistema jurídico de cada Estado, pero no estipula el lugar que ocupan dentro de la estructura y jerarquía normativa; deberán prevalecer sobre las del orden común.

El análisis de las prácticas de los Estados con respecto al Pacto muestra que han utilizado diversos planteamientos. Entre los que han tomado medidas, unos han transformado el Pacto en legislación interna, complementando o enmendando la legislación ya vigente, sin invocar los términos específicos del Pacto. Otros lo han adoptado o incorporado a su legislación interna, de forma que mantienen intactos los términos y se les da validez formal en el ordenamiento jurídico nacional. Esto se ha hecho frecuentemente mediante disposiciones constitucionales en las que se concede prioridad a las disposiciones de los tratados internacionales sobre derechos humanos con respecto a cualquier ley interna contradictoria. (CDESC-ONU, 1998)

Según lo planteado, el Comité recomienda su adopción formal en la legislación nacional, asimismo, los Estados deberán emplear todos los medios disponibles en materia judicial, administrativa, económica, con el fin de cumplir con sus compromisos; no obstante, existe la posibilidad de limitar hasta cierto punto el ejercicio de estos derechos atendiendo a circunstancias especiales, pero dicha situación no deberá ser arbitraria, proporcionando recursos eficaces contra la imposición ilegal o abusiva de restricciones. Jamás se deberá trastocar el disfrute del agua en la cantidad indispensable para satisfacer las necesidades elementales, considerando labores de aseo personal, doméstico y elaboración de alimentos. En caso de que las fuentes de donde se substraiga

el líquido sufran un detrimento importante que disminuya el volumen de abastecimiento, podrán imponerse ciertas reservas, en tanto dicha situación se subsana, cuidando siempre que dichas limitaciones no impidan el ejercicio de las actividades mencionadas.

Con base en lo expuesto hasta el momento, es preciso reflexionar si es necesario reformar la LAN o elaborar otra ley. Desde mi punto de vista debe tener verificativo la segunda propuesta, entendiendo *nueva* en el sentido que Alejandro López lo hace, es decir, para él, lo es cuando regula por primera vez una materia, o bien, contiene una nueva redacción de otra anterior (Pedroza y Carbonell, 2000). En atención a ello, la LGA deberá constituir un cuerpo normativo cuya génesis sea original en su mayor parte, toda vez que reformar la última no sería suficiente para dar certeza al individuo, efectuándose un cambio sustancial en la legislación nacional bajo una perspectiva humana.

Hemos de especificar, que el hecho de que el agua sea un bien de dominio público no significa que su empleo sea totalmente libre e indiscriminado, sino que su uso se sujeta a ciertas normas administrativas. Este orden de preferencia que se contiene en un respectivo Plan Hidrológico, de la cuenca correspondiente, teniendo en cuenta las exigencias para la protección y conservación del recurso y su entorno. Si bien ese orden de prioridades debe respetar en todo caso la supremacía del uso del agua destinado para el abastecimiento a la población. Por tanto, podemos concluir, que, dentro del derecho al agua, podemos distinguir un núcleo duro del derecho constituido por el derecho al abastecimiento. (Burgos, 2020, pp. 482-483)

La elaboración y publicación de la LGA, será una oportunidad para sentar las bases del derecho objeto de estudio; no obstante, a más de tres décadas de la publicación de la LAN, existen algunos elementos rescatables, inclusive coincidentes en lo general con la OG15. Entre ellos se encuentra el reconocimiento del agua como un bien público y finito:

[...] al agua se le otorga un aspecto mercantil y es codiciada por las empresas que buscan apoderarse de ella para sacar adelante sus proyectos privados, dejando de lado el carácter de bien común que por mucho tiempo tuvo e ignorado el carácter divino y cultural que los pueblos indígenas le confieren. (López, 2020, p. 86)

En este sentido, se deberá hacer énfasis en él, así como en aquellas directrices relativas a su carácter social.

La perspectiva común fue ir a la raíz y cambiar el paradigma extractivista de gestión del agua, por uno de gestión de ciclos vitales desde la población en el territorio, basado en la planeación, regeneración, aprovechamiento, tratamiento y reúso del vital líquido en una lógica de derecho humano al agua en el campo y la ciudad. Para ello habría que emprender la construcción de sujetos sociales capaces de tener una visión y una práctica transformativas. (Moctezuma, 2020, p. 116)

De esta forma se protege al ambiente y su preservación, buscando su empleo responsable.

EL SENTIDO Y CONTENIDO DE LA LEY GENERAL DE AGUAS

Expuesta la necesidad de contar con un nuevo cuerpo legislativo, congruente con la Constitución y los tratados internacionales, es indispensable abordar su substancia o contenido, el cual debe estar basado en aspectos socioculturales, recursos y características geográficas de nuestro país. Antes de publicar la LGA, los legisladores tendrían que ubicarse en la Teoría del Derecho, estudiando las características formales vinculadas con la jerarquía, la validez, el sistema de fuentes y los medios de control, abarcando las obligaciones provenientes del PIDESC y la OG15, desarrollando sus elementos imprescindibles, sobre todo, los relativos a la cantidad, calidad, accesibilidad, saneamiento y sustentabilidad. La proyección y elaboración de la LGA debe involucrar a las autoridades y la población a través de consultas públicas y todas aquellas herramientas que permitan conocer sus problemas y requerimientos, empatándolos con

la capacidad de las fuentes de abastecimiento, recursos económicos, burocráticos, y tecnológicos, trazando un ordenamiento jurídico congruente, que además prevea mecanismos relativos a la rendición de cuentas, capaces de medir el avance en el ámbito y la consecución de los compromisos relativos al goce de este derecho humano.

La transformación legislativa implica que los congresistas al momento de trazar la LGA tendrán que cumplir con lineamientos técnico-normativos, los cuales iré mencionando. Asimismo, plantearé los aspectos y disposiciones fundamentales que deberá contener la LGA, superando la visión de considerar este derecho humano un servicio público, generando acciones afirmativas capaces de revertir la desigualdad de hecho respecto a su disfrute; pero, ¿será capaz una ley de acabar por sí misma con todas aquellas transgresiones derivadas del incumplimiento de las obligaciones hídricas? La LGA debe contar con mecanismos que fortalezcan su eficacia, obligando a los actores involucrados a llevar a cabo sus encomiendas, sancionando su inobservancia, atendiendo al principio de progresividad de los derechos humanos.

El Estado a través de sus instituciones debe tener la voluntad para emprender la aplicación estricta de la nueva LGA, ya que parece no bastar con la existencia de obligaciones convencionales y fundamentales específicas para que este derecho se cumpla. En esta lógica, deben generarse mecanismos de información, dando a conocer a cada individuo todos sus derechos para poder exigirlos, toda vez que hay una gran cantidad de ellos que los desconocen, además se debe superar aquella visión en la cual el Estado se encuentra obligado a cumplir con sus deberes hasta el límite de sus recursos económicos, impidiendo vencer obstáculos de diversa índole. Al tratarse de una cuestión de vital importancia, el Estado no puede seguir la dinámica sostenida hasta el momento, dejando a las personas solucionar sus problemas paliativamente.

Señalado lo anterior, resulta importante emprender el análisis de los ámbitos de validez de la LGA. En este tenor, el espacial, responderá al orden federal, mientras que, tratándose del temporal, esta disposición deberá abrogar la ley anterior, tomando de ella algunos aspectos, sobre todo los relativos a la operatividad de la estructura hidrológica y las actividades consideradas de interés público. En cuanto al ámbito personal, es preciso indicar que, de acuerdo con la naturaleza de este derecho, estará dirigida a todas, sin distinción de

ninguna índole. Respecto a la materia, es hasta cierto punto indiscutible, toda vez que abordará lo relativo al uso, conservación y administración del agua, así como la planeación y desarrollo de la estructura relativa a su distribución y depuración, mediante la operación de las instituciones y organismos encargados de llevar a cabo dicha tarea.

Es conveniente señalar que “la técnica legislativa no es solo un instrumento exclusivo del Poder Legislativo, también puede ser útil para que el Poder Ejecutivo y el propio Poder Judicial se involucren en la creación adecuada de normas jurídicas” (Pedroza y Carbonell, 2000, p. 126). La intervención de los funcionarios, distintos a los congresistas, puede ser útil, ya que el Ejecutivo, a través del conocimiento obtenido de la CONAGUA, puede sugerir la inclusión de herramientas encaminadas a subsanar las transgresiones; asimismo, los jueces podrían aportar elementos, facilitando la demanda del derecho, en caso de que el Estado incumpla con sus obligaciones, basándose en los reclamos sometidos a su consideración. Esto plantea una colaboración ideal entre las autoridades; todo parece quedarse en el deber ser, lejano a lo sucedido de manera cotidiana en la elaboración y proyección de las leyes. En mi opinión, esto se explica con base en dos supuestos: el primero de ellos, debido a la creencia de la invasión de competencias; no obstante, esto no sucede, ya que los legisladores tomarán en cuenta las propuestas de los miembros de los otros poderes, substrayendo los elementos considerados idóneos para fortalecer la eficacia de la ley; eso no quiere decir que lo sugerido constituya una obligación, de ser valiosa, deberá tener cabida en la LGA, la segunda se desprende del desinterés de las autoridades en proponer, legislar y juzgar en este terreno, haciendo caso omiso de sus compromisos, impactando gravemente la esfera jurídica fundamental del individuo.

Para los positivistas, basta que una ley cumpla cabalmente con el proceso legislativo, sujetándose a las características de generalidad, bilateralidad y coercibilidad, distinguiéndose de otro tipo de disposiciones, para que realice su función. Por su parte, los iusnaturalistas consideran que puede prescindirse de la teoría de la legislación, si se cumple con el propósito de proteger el bien común. Desde mi punto de vista, la normatividad relativa al agua debe tomar aspectos de ambas corrientes del pensamiento, es decir, acoger las características sostenidas por la primera; su contenido debe enfocarse

también en la equidad y el desarrollo del pueblo mexicano, observando los principios de universalidad, progresividad e interdependencia, puesto que de no hacerlo, podrían presentarse graves consecuencias. Una ley puede cumplir con cada requisito formal; sin embargo, su contenido puede ser injusto, discriminatorio, contrario a lo sostenido por la Carta Magna, los instrumentos y valores que busca proteger.

La LGA debe ser clara en sus enunciados y con la posibilidad de agruparse con otras normas, esto involucra aspectos relativos a su división en artículos, incisos y apartados, así como su clasificación en libros, títulos y capítulos (Muro, 2007). Finalmente tiene que estructurar una ley adecuadamente, lo que permitirá identificar con mayor rapidez el contenido de sus disposiciones y la cuestión tratada en cada una de ellas; por lo tanto, se deberán evitar subdivisiones excesivas, indicando en cada caso el aspecto regulado, de tal forma que no motive a la confusión o ambigüedad. El legislador destacará la importancia y trascendencia de la aplicabilidad y obligatoriedad, así como los objetos, sujetos, derechos, situaciones, procedimientos, estímulos, participación o sanciones impuestas y sus artículos deben ser concisos, de tal manera que su defensa no implique mayor complejidad al momento de interpretarse, al constituir un mensaje, debe ser expresado con la mayor precisión posible por el emisor, cuyo objetivo es que sea entendido y obedecido por los destinatarios.

Las leyes son conocidas por una denominación, inclusive por sus siglas, en otros casos, la referencia se hace con base en la materia regulada, esto supone que su nombre señala la categoría a la que pertenecen, seguidas de la indicación del objeto. El título de una normatividad cumple con dos funciones, por un lado, identifica y distingue al ordenamiento de disposiciones que no son leyes, tales como reglamentos o códigos, y por otro, describe su substancia. De acuerdo con el decreto del 8 de febrero de 2012 (DOF, 2012), la ley relativa al derecho humano al agua debe ser de carácter general, es decir, una ley marco, la cual, a diferencia de una legislación federal común, implica necesariamente la concurrencia de atribuciones de los funcionarios de los distintos niveles de gobierno, por tal motivo, deberá establecerla con precisión, evitando conflictos entre las de esa naturaleza (Pérez, 2012).

Algunas de las dificultades que se presentan al redactar un cuerpo legislativo pueden provocar una ley incongruente, no solo en sus postulados, sino

también con la realidad, ocasionando un estado de indefensión para aquellos vulnerados en su esfera jurídica. Teóricamente los legisladores cuentan con personal calificado y competente, el cual deberá decodificar todo lo que represente un obstáculo para el congresista en la elaboración, y redacción de las leyes; inevitablemente se requiere de un conocimiento mínimo sobre los problemas, conductas y situaciones a legislar; en ocasiones esto no sucede, al parecer, existe un distanciamiento, entre la población y sus representantes, los cuales parecen olvidar que forman parte de la sociedad, buscando intereses particulares o de partido, trastocando elementos que supondrían un beneficio público.

Dicho lo anterior, es preciso abordar los aspectos que deberán substraerse de la LAN y conservarse con algunas modificaciones en la LGA. La LAN consta de diez títulos; el primero se refiere a las disposiciones preliminares, el segundo aborda la administración del agua, el tercero trata sobre los lineamientos concernientes a las políticas públicas (muy breve, consta de dos artículos únicamente, y en ellos se expresan mediante cuantiosas fracciones los principios que lo sustentan). El título cuarto se refiere al aprovechamiento de las aguas nacionales. El título quinto, aborda las zonas reglamentadas, mientras el sexto trata los usos a los que puede ser destinada. El séptimo se refiere a la prevención y control de la contaminación del agua y la responsabilidad por daño ambiental, en tanto el octavo aborda lo relativo a la inversión en infraestructura hídrica (aquí se regula la participación privada y social en obras). Por su parte, al noveno le atañen los bienes a cargo de la CONAGUA y, por último, el décimo, atiende las medidas de apremio, seguridad, e infracciones.

Del análisis de la LAN se desprenden síntomas de desfase, enmendaduras, agregados y modificaciones, practicadas en su mayoría en 2004, lo que implicó una reestructuración importante; pero sus disposiciones adolecen de sistematización, sus artículos son extensos y con un gran número de fracciones, secciones y apartados, empleando el mismo dígito en reiteradas ocasiones, junto con adverbios numerales latinos (*bis*, *ter*, *quater*, etc.), llegando a ser excesivos. Desde mi punto de vista, la LAN no debió reformarse una década atrás, sino desde aquel entonces pudo impulsarse la reforma constitucional y la publicación de una nueva ley en la materia, tomando en cuenta la OG15, la cual tenía dos años de haberse publicado; sin embargo, los legisladores en aquel

momento parecen no haber tenido referencia de ella, ni de los instrumentos donde se contienen obligaciones que no fueron incluidas en las modificaciones.

Entre los aspectos negativos de la LAN se encuentran que no reconoce a la CONAGUA como órgano con facultad de decisión y afectación y en este mismo tenor, omite regular los comodatos y arrendamientos, ya que en la práctica jurídica la explotación de los bienes no se da únicamente en función de la propiedad, sino que también existen contratos posesorios, por lo tanto, debían contemplarse dichas figuras jurídicas. Asimismo, la LAN no se pronuncia respecto de los usos y costumbres de los pueblos indígenas, los cuales también impactan en la disponibilidad del agua y tampoco reconoció el papel que la mujer desempeña en el ámbito, sobre todo dentro de los núcleos de población antes mencionados. La LAN contiene una serie de medidas encaminadas a proteger al agua y sus fuentes, aunque no son eficaces, por lo cual la nueva ley no deberá ser ambigua en este sentido ni en ningún otro, señalando en cada caso la manera en la que deberán cumplirse las directrices, encargando la vigilancia de estas obligaciones a los organismos internos de control, de tal forma que las autoridades de la CONAGUA, y de los organismos estatales y municipales, sean sancionados en caso de omitir sus deberes.

Uno de los aspectos a conservar en la LGA es la gestión de los recursos hídricos, la cual debe realizarse por cuencas hidrológicas, es decir, identifica en ellas junto con los acuíferos a las unidades de gestión del agua. Este núcleo esencial, permite llevar a cabo su desarrollo sustentable a partir de tres supuestos: el control, explotación y la preservación del agua. El problema no solo de la ley que nos atañe, sino de muchas otras, es precisamente que su contenido, incluso cuando prevea propuestas innovadoras, no se lleva a cabo, convirtiéndose en un decálogo demagógico y, por ello, se deben establecer mecanismos de rendición de cuentas, vigilando su desarrollo. Las cuencas y acuíferos deben ser objeto de un estudio profundo, mediante el cual se establezca plenamente la cantidad de agua existente para no sobreexplotarlos, salvaguardando su configuración e incrementando su volumen. Los organismos encargados de administrarlos son los Consejos de Cuencas, los cuales deberán conservarse en la LGA, abarcando y considerando las circunstancias hidrológicas y climáticas de nuestro país, regulando el empleo del agua en

zonas desérticas, semidesérticas y de excesiva humedad, ya que cada una de ellas demanda directrices distintas de operatividad.

Resulta substancial seguir concediendo intervención a los organismos de las entidades federativas y municipales, en virtud de que estos conocen en primera instancia las condiciones del líquido; tienen que hacerlo en observancia plena de los lineamientos internacionales. En otras palabras, deben efectuar una interpretación conforme, respecto de la situación y medidas relacionadas con el agua. Los lineamientos contenidos en la Constitución y los tratados tienen que cruzar a todos aquellos actores vinculados con este recurso, desde los Consejos de Cuencas hasta los directivos federales, haciéndoles conciencia de la universalidad, progresividad e inalienabilidad de los derechos humanos, con la cual deben regir su proceder.

Actualmente se prevé como autoridad federal a la CONAGUA y a lo largo y ancho del país existen otras encargadas de la administración del agua que se dividen en estatales y municipales. Esta configuración debe continuar, pues entre las primeras encontramos a la Comisión Estatal del Agua de Jalisco, el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, el Instituto Estatal del Agua de Chiapas, la Comisión del Agua del Estado de Veracruz, Comisión Estatal del Agua de Sonora, Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Campeche, la Comisión Estatal de Aguas y Gestión de Cuencas de Michoacán, entre otras que finalmente llegan a un total de 32, mientras que las municipales alcanzan un número mayor. Como ejemplo de las últimas, tenemos al Sistema de Agua Potable y Alcantarillado de San Cristóbal de las Casas Chiapas, la Junta Municipal de Agua y Saneamiento de Chihuahua, la de los Mochis Sinaloa o el Sistema de Agua Potable Alcantarillado y Saneamiento de Tlalnepantla. Esta estructura presenta ciertas ventajas, entre ellas, el aprovechamiento directo de las fuentes hidrológicas de cada región. Una gestión centralizada ocasionaría una lejanía respecto de los problemas y sus soluciones, por ello la LGA debe consolidar la coordinación efectiva de todas las instituciones que componen la estructura.

Es conveniente advertir que, no obstante, han venido sugiriendo mecanismos de control y rendición de cuentas como medidas paliativas para superar la ineficacia de este derecho en el contexto político, social y cultural en el que vivimos, pero en ocasiones, aun con la instauración de organismos encargados de

velar por el desarrollo y respeto de los derechos, no se efectúan, debido a la corrupción de los funcionarios públicos. Dicho fenómeno no constituye una situación menor, provocando la inequitativa distribución y preservación del recurso, pues la erradicación de esta se proyecta a mediano y largo plazo; el ejercicio de las garantías constitucionales, los mecanismos de control y la denuncia ante la autoridad competente, pueden servir como medidas para alcanzarla, aun cuando la sombra de la impunidad este presente.

El uso del agua para la generación de energía debe continuar y profundizarse en la LGA, dando cabida y preferencia a todas aquellas tecnologías compatibles con la sustentabilidad del agua y el medio ambiente. Las presas constituyen un ejemplo representativo en el ámbito, no obstante, es preciso advertir que repercuten de alguna forma en el contexto ecológico del lugar donde se establecen, controlando la disponibilidad del agua potable, influyendo en las actividades de los pueblos vinculados con afluente del río donde se ubiquen, toda vez que en ocasiones basan su economía y producción alimentaria en el agua proveniente de este, por ello, se debe buscar y encontrar el equilibrio entre los intereses de los afectados, los beneficios y el impacto que conlleva el desarrollo e implementación de los procesos encaminados a generar energía.

Las actividades consideradas de utilidad pública deben preservarse en la LGA, ya que conllevan al resguardo del agua y sus fuentes, estas son: la gestión de los recursos hídricos, su protección, mejoramiento, conservación y restauración del ciclo hidrológico, el cuidado del medio ambiente y los ecosistemas vinculados con ella, así como la modernización de los servicios de provisión y el mejoramiento de la calidad de las aguas residuales. El Artículo 7° de la LAN fue reformado en 2004, agregando otros elementos los cuales también son considerados de interés público y tendrán que incorporarse; entre ellos, la descentralización de la gestión del líquido a través de los mencionados Organismos y Consejos de Cuenca, así como la atención de conflictos en el ámbito.

La LAN, ya responde a todos los supuestos y necesidades de las personas, sin embargo, esto no sucede, a más tres décadas de su publicación y a veinte de la serie de reformas que se llevaron a cabo de forma trascendental para darle vida nuevamente. La situación de carencia de agua potable de grandes núcleos de población no se ha modificado en mayores proporciones, sobre

todo si nos situamos en los lugares azotados por las sequías, o aquellos con abundancia de este recurso, indisponible por falta de infraestructura, así como en algunas colonias, donde el agua llega sucia y en cantidades muy limitadas, o bien, dependen de fuentes lejanas y temporales. La vigencia de un derecho no garantiza su eficacia o la última demanda, además hay otros factores, no obstante, la ley debe prever mecanismos, acotando la posibilidad de que el Estado evada su responsabilidad.

La LGA preverá y restringirá la explotación del agua con fines de lucro por los particulares mediante una vigencia limitada, verificando cada vez que se prorrogue que no incurran en abusos, negligencias o irregularidades, sancionando la contaminación y el uso desproporcionado del líquido, además deberán reciclarlo cuando no se relacione con elementos vinculados con su ingestión. Previo al otorgamiento de la licencia y establecimiento de una empresa en un determinado lugar, la cual emplee grandes cantidades de agua en la elaboración de sus productos, se deberán practicar estudios acerca de la capacidad de las fuentes hidrológicas de la región, a fin de no ser rebasadas, agotándolas en perjuicio de la población. La ley deberá ser específica en este sentido, pues el Estado no puede permitir que los intereses de unos cuantos, pongan en riesgo la disponibilidad del recurso, la libre determinación del pueblo mexicano y la seguridad alimentaria; por ello, debe detallarse claramente que las embotelladoras deben pagar un alto costo por cada litro de agua utilizado, poniendo un límite a la extracción, ponderando el interés social, cultural y ambiental sobre el comercial.

En el nuevo cuerpo legislativo, se deberán establecer claramente los conceptos de suficiencia, salubridad, aceptabilidad y asequibilidad, pues si bien están definidos en algunos instrumentos, al adoptarlos expresamente en nuestro orden jurídico se establecerán con precisión, puesto que será fundamental para su adecuada tutela. Es importante reconocer que el ejercicio de este derecho trae aparejadas diversas obligaciones, entre ellas algunas internacionales, tales como la cooperación y asistencia, la proscripción de usar al agua como instrumento de presión política y económica, y de la misma forma, contener disposiciones que impidan vulneraciones al derecho al agua de otros países. Asimismo, se deberá incluir un apartado indicando los planes de contingencia y socorro, brindados en caso de desastre y emergencia, los cuales deben

incluir a los refugiados y desplazados. El Estado mexicano debe prever económicamente los eventuales desastres, de tal manera que puedan solucionarse con la mayor brevedad posible, asimismo, el monitoreo de los ríos y lagos debe ser constante, concluyendo con las catástrofes derivadas de la negligencia de las autoridades.

La LGA tiene que observar además de los mecanismos y plazos para la consecución de las metas planteadas, la existencia de políticas públicas adecuadas con niveles de referencia e indicadores, para también responsabilizar del proceso a instituciones específicas (en este caso a la CONAGUA y sus homólogas a nivel estatal y municipal), estableciendo mecanismos de vigilancia, señalándose igualmente la interacción entre la sociedad civil y el sector privado. La OG15 sostiene que en los casos en los cuales la tarea de hacer efectivo el derecho al agua se ha delegado a las autoridades regionales o locales, el Estado seguirá siendo responsable del cumplimiento de sus obligaciones (CDESC-ONU, 2002) contraídas al suscribir y ratificar el PIDESC. En este tenor, deberá velar por que los funcionarios, los cuales tengan a su cargo la administración operativa del agua, no nieguen el acceso a ella, respetando, protegiendo y facilitando la defensa de los derechos humanos, con miras a ayudar a los grupos vulnerables a ejercer su derecho al agua. Este es un aspecto de suma importancia, emprendiéndose acciones afirmativas, las cuales tienen que quedar expresamente señaladas en la ley, revirtiendo la situación de desigualdad en el suministro y saneamiento del agua, tanto en zonas rurales como urbanas; asimismo, constituir un documento con perspectiva de género.

A la LGA corresponderá modificar la postura del Estado mexicano, mostrada a lo largo de décadas, caracterizada por la incapacidad e indiferencia para llevar este recurso a todas y todos quienes habitamos este país. Los problemas derivados del incremento de la población y los asentamientos en lugares que no disponen de servicios públicos han puesto al descubierto el desfase en la materia, así como la sobreexplotación y contaminación por empresas que han alterado el ciclo del agua.

Según datos de CONAGUA, la meta para 2030 es mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente

el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial; de esta manera, la proporción de aguas residuales tratada de manera adecuada ha sido en 2012 de 36.5 %; en 2013 de 37.8 %; en 2014 de 40.2 %; en 2015 de 43.1 %; en 2016 de 44.7 %; en 2017 de 48.4 %; en 2018 de 49.6 %; y en 2019 de 49.1 % (GOBCDMX-IESIDH, 2020, p. 194).

No obstante, la lucha de organizaciones civiles y no gubernamentales por la distribución equitativa del recurso, esta parece inalcanzable, la palabra sustentabilidad actualmente no evoca en la mayoría el mínimo interés; es de esperar que, en un futuro no muy distante, adquirirá valor, sobre todo de no controlar el consumo en proporción a las fuentes de abastecimiento.

Finalmente, la eficacia de este derecho fundamental queda reducida a un núcleo privilegiado, el cual goza de agua en sus hogares, centros de trabajo y lugares públicos de forma continua, con la calidad requerida y con la proporción necesaria para satisfacer sus necesidades. Sin embargo, los restantes sufren afectaciones de diversa índole, desde interrupciones en el suministro, hasta la ausencia total de accesibilidad y abastecimiento. Los congresistas no deben dilatar más la publicación de la LGA, la cual como he dicho, tiene que ser producto de un análisis profundo de la situación del agua en el país, en convergencia con distintos factores técnicos, jurídicos, políticos y sociales que detengan las transgresiones de este derecho fundamental, garantizando su ejercicio pleno. Este cuerpo normativo debe ser capaz de superar a su ley antecesora en su eficacia, introduciendo elementos que verifiquen el cumplimiento de los deberes del Estado, mediante una planeación y aplicación progresiva del presupuesto y de todos aquellos elementos vinculados con la generación de la infraestructura relativa al suministro y saneamiento, teniendo como meta, que todos los seres humanos gocemos de ellos, transformando la situación actual de desigualdad y exclusión, en concordancia con la asequibilidad y la sustentabilidad de este valioso recurso para todos los seres vivos.

Conclusiones



El derecho al agua surge de la lucha histórica por satisfacer necesidades biológicas fundamentales y tiene como propósito que las personas tengan acceso a la cantidad suficiente y con la calidad para su ingestión, así como para su uso personal y doméstico, lo que se permite en conjunto con el ejercicio de los demás derechos humanos. Abarca el saneamiento, elemento indispensable para tratar los residuos derivados del agua y mediante el cual se puede reciclar y aplicar en actividades distintas a su consumo. Es inherente a la persona, inalienable, imprescriptible, interdependiente y universal, procurando su desarrollo y conservación psico-biofísica, armonizando su empleo con la preservación de las fuentes hidrológicas y los ecosistemas relacionados con ellas.

Tratándose del derecho al agua, el Estado está obligado a crear la infraestructura que permita a las personas participar de los beneficios que conlleva, por lo tanto, la injerencia estatal a través de sus instituciones y organismos se vuelve indispensable, produciendo las condiciones que, de manera individual, los seres humanos no podrían llevar a cabo; consecuentemente, el Estado lo hace como depositario y representante de los intereses sociales. En este tenor debe cumplir, además de las anteriores, con ciertas obligaciones específicas, así que se encuentra igualmente constreñido a observar las libertades que subyacen de este derecho, proyectando políticas públicas y estrategias económicas incluyentes, cuerpos legislativos congruentes con las necesidades de la población. Asimismo, respecto de las responsabilidades internacionales, tiene que abstenerse de emplear el recurso como medio de presión política, obstaculizando su ejecución en otros países. Estos compromisos son inmediatos, por ello, invertirá todos los medios disponibles para alcanzar su eficacia.

En nuestro país, un número importante de seres humanos sufre distintas transgresiones en su derecho al agua, entre las más importantes se encuentran: la no disponibilidad o poca disponibilidad de esta en las viviendas, la ausencia de tratamiento, la interrupción en el suministro o su provisión contaminada. Concluir con esto requiere, por un lado, dar continuidad a los servicios de distribución y saneamiento, y por otro, implementarlos en los lugares que aún no cuenten con ellos, pues de lo contrario, esto incide en el disfrute de otros derechos.

El agua potable es un recurso condicionado, por lo tanto, debe tratarse como un bien público, y cultural, debiendo preservarse para las generaciones venideras. Entregarlo a las empresas que lucran con él, es ponerlo en riesgo, impactando no solo su disposición, sino la vida en el planeta, ya que ecosistemas enteros dependen de ella para su subsistencia. En la misma lógica, su distribución y saneamiento por razones de orden estratégico, tienen que administrarse por el Estado, a través de sus organismos públicos constituidos para tal propósito; de lo contrario, se compromete la libre determinación, al depender de entidades privadas para llevar a cabo dicha tarea, las cuales pueden emplear su labor como medio para obtener beneficios particulares, o también, al dejar de efectuar dichas funciones, como instrumento de desestabilización, pues inclusive cuando esto se subsane, en tanto se retome el control, se propiciaría una afectación grave a los derechos de las personas.

El juicio de amparo constituye una garantía constitucional mediante la cual se puede demandar el cumplimiento del derecho al agua. Entre sus ventajas como instrumento de tutela, se encuentra la fuerza, de la cual dispone para la obediencia de sus resoluciones, mientras que sus desventajas son el conocimiento técnico que requiere para su interposición, aunado a la formalidad de su substanciación, haciendo indispensable acudir a un profesional especializado en el ámbito, ya sea público o privado, para que lo instrumente y asista al agraviado, haciendo de esta una herramienta onerosa y compleja. Como consecuencia su acceso es limitado y su concesión se ciñe aún más; por ello, debe flexibilizarse, dando paso a un recurso sencillo, extrayéndolo del elitismo del cual es objeto, permitiendo a todos acceder en igualdad de circunstancias, a la justiciabilidad del derecho al agua.

La queja ante las Comisiones encargadas de la tutela de los derechos humanos, constituye otra garantía, pues, a diferencia del juicio de amparo, no es vinculante; sin embargo, presenta algunas ventajas: su presentación únicamente demanda referir la transgresión y la autoridad responsable y puede ser ofrecida a través de cualquier medio electrónico, convencional, de manera oral o por medio de señas (en caso de que la persona sufra alguna discapacidad y no escriba); puede acudir a interponerla la víctima personalmente, o bien, ser manifestada por una persona distinta, a lo que se aúna que el visitador puede trasladarse a cualquier sitio con el fin de investigar de oficio los hechos presuntamente violatorios. Si los funcionarios deciden incumplir la recomendación, esta cuenta con mecanismos para fortalecer su observancia, tales como la difusión pública de las transgresiones en las cuales incurrieron; asimismo, se dará vista al Ministerio Público, para que intervenga e investigue las conductas constitutivas de delitos; inclusive comparecerán ante la Cámara de Senadores, o en su caso, frente a las legislaturas de los Estados, a fin de exponer las causas que motivaron su proceder. Representa una vía accesible para los miembros de los grupos en situación de marginación y pobreza; demanda la voluntad de la autoridad para ser cumplida, al agotar sus herramientas de exigibilidad, sin un resultado favorable para el perjudicado, su consecución puede quedar inconclusa.

Respecto a las zonas difusas del derecho humano al agua, constituidas por aquellas prerrogativas inalcanzables frente a su transgresión a través del ejercicio de las garantías constitucionales, es preciso señalar que la falta de interés legítimo y la indeterminación de los actores que demandan su cumplimiento, hacen insostenible la interposición del juicio de amparo. Cuando estos gocen del líquido, no obstante, un reclamo de esta naturaleza puede tener cabida en la vía no vinculante; aunque, es probable que la recomendación no tenga verificativo, derivado de la ausencia de coercitividad. De esta forma, las personas afectadas de manera indirecta en este derecho difícilmente encontrarán salvaguarda mediante el ejercicio de los instrumentos de tutela, en cualquiera de las siguientes hipótesis: la reducción de los recursos hídricos por extracción excesiva, la contaminación, su uso ineficiente o el cambio climático.

El control convencional, y el principio pro-persona, vinieron a transformar la antigua y limitada perspectiva de las mal llamadas garantías individuales en

nuestro sistema jurídico, exigiendo a los tres órdenes de gobierno la incorporación del contenido de los cuerpos jurídico-universales en la materia mediante una lectura armónica, aplicando la que brinde mayor protección, sin contravenir lo indicado por la Constitución. Lo anterior facilita emprender la demanda del derecho al agua, toda vez que la legislación nacional no lo desarrolla de acuerdo con lo reconocido por los documentos internacionales y el Artículo 4° párrafo sexto de la propia Carta Magna.

El control convencional constituye un medio útil para incorporar al sistema normativo el contenido de los documentos universales relativos al agua, de tal forma que las autoridades de los tres niveles y ámbitos deberán aplicarlos; así, los jueces tendrán que referir en sus sentencias la observancia no solo de la legislación nacional, sino también la internacional. En este orden de ideas, los funcionarios del poder Ejecutivo igualmente deberán considerarlos en su actuación, con el propósito de cumplir, respetar y extender la protección de la persona, mientras los miembros del poder Legislativo se encuentran obligados a proyectar leyes acordes a las disposiciones y jurisprudencia provenientes del sistema mundial, así como reformar o abrogar aquellas disposiciones internas, contrarias a estas.

La interpretación, conforme posibilita armonizar las distintas normas del sistema jurídico, consiste en empatar principios y disposiciones universales, así como leyes federales y locales con la Constitución. Las autoridades, bajo este canon, deberán conectar las reglas relativas al agua con lo reconocido por la Carta Magna, derivando en una protección integral, abarcando los distintos niveles normativos que comprende este derecho; solamente los jueces que conozcan del control constitucional podrán dejar sin efecto una ley contraria a esta y a los documentos convencionales, mientras los del ámbito local podrán omitir su aplicación, sin necesidad de ser declarada opuesta a nuestro máximo ordenamiento jurídico.

De acuerdo con el principio pro-persona, debemos referirnos a la norma de mayor alcance cuando se trate de proteger al ser humano y a la más restrictiva cuando se pretenda limitarlo. Respecto del derecho al agua, debe privilegiarse el contenido de la Observación General número 15 y los demás documentos internacionales sobre el de la Ley de Aguas Nacionales, ya que los primeros resultan más extensos en su tutela; sin embargo, en nuestro sistema

jurídico, este principio ha sido acotado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que, de haber contradicción entre un instrumento y la Constitución, prevalecerá la última, aun cuando sea limitativa en comparación con lo sostenido por aquel, lo cual va en contra de la esencia del principio *pro homine*. Bajo este supuesto, el Estado mexicano podrá aplicar un derecho acotado, pero es conveniente indicar que, con relación al derecho objeto de estudio, no existe contravención entre los órdenes, simplemente el universal resulta más amplio en su orientación y beneficios.

El reconocimiento del derecho humano al agua en la Constitución no debió efectuarse en el cuarto numeral, más allá de las trece reformas de las cuales ha sido objeto y de los distintos derechos que ha albergado desde su publicación, se caracteriza por la ausencia de técnica en su redacción, carente de sistemática y relación alguna con el agua. Por el contrario, el Artículo 27º, inclusive cuando resulta extenso en su contenido, históricamente se ha vinculado con la propiedad y aprovechamiento de ella, refiriendo en su redacción original, el derecho de los pueblos y comunidades a que se les dotará de esta, para satisfacer las necesidades de la población. Los congresistas debieron realizar un análisis, plasmándolo en este precepto de la Carta Magna, dando congruencia a su texto y a las disposiciones que regulan el aspecto hídrico en nuestro país. Su traslado debe hacerse expresando lo señalado actualmente con algunas modificaciones encaminadas a garantizar su ejercicio, como son la no discriminación y la autosuficiencia, producto de la gestión sustentable del recurso, con el fin de conservar la libre determinación del pueblo mexicano.

La reforma constitucional de febrero de 2012, relativa a este derecho debió acompañarse de la publicación de la Ley General de Aguas, cuyo contenido, además de prever la operatividad de las redes de abastecimiento, tendrá que considerar las obligaciones internacionales del Estado, mecanismos de rendición de cuentas y la aplicación de tecnología encaminada a generar la disposición del recurso, teniendo como propósito fundamental que los seres humanos accedan a este líquido de manera equitativa, priorizando la atención de personas en situación de vulnerabilidad mediante acciones afirmativas, reconociendo que se trata de un derecho y no solo de un servicio público, con todas sus características, buscando emplear el agua sin impactar irreversiblemente a la naturaleza.

La eficacia del derecho al agua implica la observancia de una serie de medidas más allá de su vigencia instrumental y constitucional, demanda destinar el presupuesto disponible por el Estado para efectuarlo. Lo anterior es postergado, priorizando su destino en otras diligencias, entre ellas el ejercicio de los derechos político-electorales. Además, la voluntad de las autoridades para cumplir con los lineamientos relativos a este y sancionar las conductas contrarias se ve opacada por la indiferencia, motivada en parte porque las víctimas han dado solución a lo largo de décadas a sus problemas hídricos de manera precaria para poder subsistir. Se requiere adoptar estrategias que comprendan la compleja realidad sociocultural y geográfica de nuestro país; no obstante, aun con la instauración de organismos y mecanismos de control, vigilando la realización de las obligaciones de las autoridades, en ocasiones estas no se consuman, debido a la corrupción e impunidad impregnada en el ejercicio de las atribuciones y facultades de algunos funcionarios.

A pesar de ello, agotar los procedimientos internos de control y las garantías constitucionales los constriñe en cierta medida a desempeñar sus funciones; de igual modo, las personas afectadas disponen de herramientas comprendidas en el sistema interamericano y universal, aunque su acceso resulta oneroso, materialmente hablando. Por lo tanto, es complejo y hasta cierto punto improbable que acudan a estas, de modo que, contradictoriamente sus resoluciones se perciben paradigmáticas, perpetuando así la exclusión de la que son víctimas. En atención a ello, la eficacia de este derecho se reduce a un grupo limitado que goza de él en plenitud, mientras la gran mayoría sufre afectaciones de distinta naturaleza y magnitud.

Referencias

- Adame J. (2004). 'Dignidad'. En *Enciclopedia Jurídica Mexicana* (2ª ed.). UNAM-IIIJ- Porrúa.
- Albuquerque, C. (2009). *Informe sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, 12º periodo de sesiones, Consejo de Derechos Humanos, ONU* [Documento PDF]. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/20092014/documents/droi/dv/201/201101/2010124305sanitationreport_es.pdf
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (AG-ONU). (2000). RESOLUCIÓN 54/175. Aprobada en la 83ª sesión plenaria, el 17 de diciembre de 1999, en votación registrada por 119 votos contra 10 y 38 abstenciones, basándose en el informe de la Comisión (A/54/605/Add.2). En *Resoluciones y decisiones aprobadas por la Asamblea General durante su quincuagésimo cuarto período de sesiones. Volumen I. Resoluciones. 14 de septiembre – 23 de diciembre de 1999* (pp. 352-355). ONU.
- Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (AG-ONU). (2010). RESOLUCIÓN 64/292. Aprobada en la 108ª sesión plenaria, celebrada el 28 de julio de 2010, en votación registrada de 122 votos contra ninguno y 41 abstenciones, sobre la base del proyecto de resolución A/64/L.63/Rev.1 y Add. 1. En *Resoluciones y decisiones aprobadas por la Asamblea General durante su sexagésimo cuarto período de sesiones. Volumen III. 25 de diciembre de 2009 – 14 de septiembre de 2010* (pp. 49-52). ONU.
- Badaracco, R. (1990). 'Ser Humano'. En *Enciclopedia Jurídica OMEBA*. Driskill.
- Barrios, D. (1983). *Introducción al estudio del proceso: la psicología y la sociología del proceso. El ombudsman (la defensa de los intereses difusos)*. Depalma.
- Batris, A. (2019). El agua potable y saneamiento como un derecho humano. *Perfiles de las Ciencias Sociales* 7(13), 156-189.

- Berizonce, R. (2003). Presentación. En A. Gidi y E. Ferrer Mac-Gregor (Coords.), *La tutela de los derechos difusos, colectivos e .individuales homogéneos: Hacia un código modelo para Iberoamérica*. Porrúa-IDDP.
- Bobbio, N. (1991). *El tiempo de los derechos* (R. Asis, trad.). Sistema.
- Bobbio, N. (2007). *El problema del positivismo jurídico* (E. Garzón, trad.). Fontamara.
- Burgos, B. (2020). El derecho humano al agua. En A. Pérez, G. M. Teruel, E. C. Raffiotta y M. P. Iadicicco (Dirs.) y S. Romboli (Coord.), *Setenta años de la Constitución italiana y cuarenta años de la Constitución española. Vol. I. Balances y perspectivas en la Europa constitucional* (pp. 471-490). Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Carbonell, M. (2005). *Una historia de los derechos fundamentales*. CNDH; Porrúa; UNAM.
- Carbonell, M. (2009). *Los derechos fundamentales en México* (3ª ed.). CNDH; Porrúa; UNAM.
- Castilla, K. (2011). El control de convencionalidad: un nuevo debate en México a partir de la sentencia del Caso Radilla Pacheco. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional* 11, 593-624.
- Castillo, C. (2021). *El derecho humano al agua* [Reporte de investigación]. Universidad Autónoma Metropolitana.
- Castillo, L. (2009). *Los foros del agua: De Mar del Plata a Estambul 1977-2009*. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF). (2004). *El trabajo en la protección de los derechos humanos, Cuaderno de capacitación* (11ª ed.). CDHDF.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2002, 13 de diciembre). *Recomendación 47/2002. Sobre el caso de los usuarios del distrito de riego 025* [Documento PDF]. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2002/REC_2002_047.pdf
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). (2012, 28 de septiembre). *Recomendación No. 56/2012. Sobre la violación de los derechos humanos colectivos a la consulta, uso y disfrute de los territorios indígenas, identidad cultural, medio ambiente sano, agua potable y saneamiento y protección de la salud del pueblo Wixárika en Wirikuta* [Documento PDF]. https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Recomendaciones/2012/REC_2012_056.pdf
- Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). (2022, octubre). *Estadística del Agua en México 2021* [Documento PDF] <https://files.conagua.gob.mx/conagua/publicaciones/Publicaciones/EAM%202021.pdf>

- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (CDESC-ONU). (2002). *Observación General 15, Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto)*, (29º período de sesiones 2002), U. N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 117 (2002). University of Minnesota. Human Rights Library. <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm15s.html>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (CDESC-ONU). (1991). *Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general 4, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)*, (Sexto período de sesiones, 1991), U.N. Doc. E/1991/23 (1991). University of Minnesota. Human Rights Library. <http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm4s.htm>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas (CDESC-ONU). (1998). *Observación General número 9º. La aplicación interna del Pacto*. ESCR-Net International Network for Economic, Social and Cultural Rights. <http://www.escr-net.org/docs/i/428708>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [Const.]. Arts. 1º, 2º, 4º, 5º, 17, 27, 33, 102, 103, 107, 115, 123 y 133. (05 de febrero de 1917). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>
- Cotler, H. (2020). La sustentabilidad del agua: entre la integridad y la gobernanza de las cuencas. *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad* 2(93), 41-55. <https://doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/202093-02>
- Covián, M. (2002). *Teoría constitucional* (2ª ed.). CEDIPIC.
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1917, 5 de febrero). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que Reforma la de 5 de Febrero de 1857. <https://www.dof.gob.mx>
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1974, 31 de diciembre). Decreto que Reforma y Adiciona los Artículos 4º, 5º, 3º y 123º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con la Igualdad Jurídica de la Mujer. <https://www.dof.gob.mx>
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1980, 18 de marzo). Decreto por el que se adiciona un tercer párrafo al Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.dof.gob.mx>

- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1983a, 3 de febrero). Decreto por el que se adiciona con un párrafo penúltimo el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.dof.gob.mx>
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1983b, 7 de febrero). Decreto por el que se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.dof.gob.mx>
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1992, 28 de enero). Decreto por el que se reforma el Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.dof.gob.mx>
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (1999, 28 de junio). Decreto por el que se declara la adición de un párrafo quinto al artículo 4o. Constitucional y se reforma el párrafo primero del artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.dof.gob.mx>
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2000, 7 de abril). Decreto por el que se declara reformado y adicionado el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.dof.gob.mx>
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2001, 14 de agosto). Decreto por el que se aprueba el diverso por el que se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1o., se reforma el artículo 2o., se deroga el párrafo primero del artículo 4o; y se adicionan un sexto párrafo al artículo 18, y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.dof.gob.mx>
- Diario Oficial de la Federación (DOF). (2012, 8 de febrero). Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. <https://www.dof.gob.mx>
- Durand, C. (2002). *Derecho indígena*. Porrúa.
- Embid, A. (2002). *El derecho de aguas en Iberoamérica y España: cambio y modernización en el inicio del tercer milenio* (T. I). Civitas.
- Embid, A. y Castillo, M. (Coords.). (2006). *El derecho al agua*. Thomson Reuters Aranzadi.
- Enríquez, P. (2015). La interpretación conforme y su impacto en los jueces mexicanos. *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional* 1(32), 111-139. <https://doi.org/10.1016/j.rmdc.2016.03.004>
- Fernández, A. y Mortier, C. (2005). Evaluación de la condición del agua para consumo humano en Latinoamérica. En M. A. Blesa y J. Blanco (Eds.), *Solar Safe Water*.

- Tecnologías solares para la desinfección y descontaminación del agua* (pp. 17-32). UN-SAM. https://www.psa.es/es/unidades/tsa/projects/solarsafewater/documents/libro/01_Capitulo_01.pdf
- Fernández, C. y Crespo, A. (2008). El agua, recurso único. En N. Uribe y M. Mancisidor (Coords.), *El derecho humano al agua. Situación actual y retos del futuro* (pp. 19-38). UNESCO-Icaria.
- Ferrer, E. (2017). *Panorámica del Derecho procesal constitucional y convencional*. IJJ-UNAM; Marcial Pons.
- Gobierno de la Ciudad de México e Instancia Ejecutora del Sistema Integral de Derechos Humanos (GOBCDMX-IESIDH). (2020). *Diagnóstico sobre los Derechos Humanos al Agua y al Saneamiento en la Ciudad de México* [Documento PDF]. https://sidh.cdmx.gob.mx/storage/app/media/Docs/Informes/2021/Diagnosticos_DH-Agua_28MAYO.pdf
- Gómez, W. y Moctezuma A. (2020). Los millonarios del agua. Una aproximación al acaparamiento del agua en México. *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad* 2(93), 17-38. <https://doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/202093-01>
- Guisé, H. (2002). *Informe preliminar ONU/E/CN.4/Sub.2/2002/10 Relación entre el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y la promoción del ejercicio del derecho a disponer de agua potable y servicios de saneamiento* [Documento PDF]. <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g02/141/56/pdf/g0214156.pdf>
- Gutiérrez, R. (2006). Desalación del agua en México: una visión desde la teoría de los derechos sociales fundamentales. En G. Hiriart y C. Nava (Coords.), *Desalación de agua con energías renovables* (pp. 243-262). IJJ-UNAM.
- Hortelano, L. e Hidalgo, M. (2016). *El agua como derecho humano retos y limitaciones*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Lavara, G. (2006). *Proyecto de Reforma a los artículos 4º y 27º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* [Documento PDF]. http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2006/12/asun_2296243_20061207_1165516593.pdf
- Ley de Aguas Nacionales. (1º de diciembre de 1992). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAN.pdf>
- Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103º y 107º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (2 de abril de 2013). <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAmp.pdf>
- Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (29 de junio de 1992). https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/normatividad/Ley_CNDH.pdf

- Ley Federal de la Defensoría Pública. (28 de mayo de 1998). <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFDefP.pdf>
- López, F. (2002). Territorios, tierras y recursos naturales de los pueblos indígenas en México. En J. A. González (Coord.), *Constitución y derechos indígenas* (pp. 121-143). IJ-UNAM.
- López, F. (2020). Agua, propiedad y derechos indígenas. *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad* 2(93), 85-106. <https://doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/202093-04>
- López, S. (2000). El derecho a la información como derecho fundamental. En M. Carbonell y J. Carpizo (Coords.), *Derecho a la información y derechos humanos* (pp. 157-181). IJ-UNAM.
- Luna, M. y Mendoza, N. (2015). El derecho al agua en México. Algunas consideraciones. *Lex Social. Revista Jurídica de los Derechos Sociales* 5(2), 308-327.
- Martínez, C. (2000). La defensa de los derechos difusos en el juicio de amparo. *Jus Semper Loquitur. Revista del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca* (27), 18-21. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jussem/cont/27/tes/tes5.pdf>
- Martínez, L. (2022). *La eficacia de los derechos humanos y sus garantías en el contexto jurídico mexicano*. Tirant Lo Blanch.
- Menéndez, A. (2012). El agua como bien jurídico global: el derecho humano al agua. *Anuario de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid* (16), 187-202.
- Mitre, E. (2012). *El derecho al agua: Naturaleza jurídica y protección legal en los ámbitos nacionales e internacional*. CATHALAC-IUSTEL.
- Moctezuma, P. (2020). La iniciativa ciudadana de la Ley General de Aguas. Hacia un cambio de paradigma. *Argumentos. Estudios críticos de la sociedad* 2(93), 109-130. <https://doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/202093-05>
- Muro, E. (2007). *Algunos elementos de la técnica legislativa*. IJ-UNAM.
- Nava, C. (2018). *Estudios ambientales* (3ª ed.). IJ-UNAM.
- Nikken, P. (1994). *Estudios básicos de derechos humanos* (Vol. 1). Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU-DH), ONU-Hábitat y Organización Mundial de la Salud (OMS). (2011). *El derecho al agua (Folleto Informativo N° 35)*. <https://www.ohchr.org/es/publications/fact-sheets/fact-sheet-no-35-right-water>

- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU-DH). (2023). *Revisión de casos relacionados con los derechos humanos al agua y al saneamiento en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)* [Documento Word]. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/issues/water/cfi-hrc54/hrc54-cfi-Mapeo-de-casos-de-la-CIDH-y-la-Corte-IDH-v3.docx>
- Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas (ONU-DH). (1966). *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos* [Documento PDF]. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights>
- Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH). (2012). *Indicadores del derecho al agua en México* (Vol. 1). ONU-DH; CEMDA. <https://hchr.org.mx/publicaciones/indicadores-sobre-el-derecho-al-agua-en-mexico-vol-i-coleccion-indicadores-de-derechos-humanos/>
- ONU-MUJERES. (1995). *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*. ONU-Mujeres. https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/BPA_S_Final_WEB.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1972). *Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano. Declaración de Estocolmo* [Documento PDF]. <https://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/recursos/224844/Contenido/B%20declaraciones/3%20Declaracion%20Medio%20Humano.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1979, 18 de diciembre). *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1992a). *Declaración de Dublín sobre el Agua y el Desarrollo Sostenible* [Documento PDF]. <https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2017/12/Declaraci%C3%B3n-de-Dubl%C3%ADn-sobre-el-agua-y-el-desarrollo-sostenible.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1992b). *Programa 21. Sección 2: Capítulo 18*. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter18.htm>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2004). *Human Rights Instruments HRI. Observaciones generales aprobadas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y*

- Culturales*. https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CES-CR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html
- Organización de los Estados Americanos (OEA). (1969). *Convención Americana sobre los Derechos Humanos (Pacto de San José)* [Documento PDF]. https://www.oas.org/dil/esp/1969_Convenci%C3%B3n_Americana_sobre_Derechos_Humanos.pdf
- Orsolini, H. (2015). El derecho al agua. *Cuadernos del CURIHAM* 21, 19-39. <https://doi.org/10.35305/curiham.v21i0.35>
- Peces-Barba, G. (1974). *Derechos fundamentales*. Guadiana.
- Pedroza, S. y Carbonell, M. (Coords.). (2000). *Elementos de técnica legislativa*. IJ-UNAM.
- Pérez, D. (2012, octubre). *Hacia una Ley General de Aguas* [Ponencia]. IV Coloquio Jurídico Internacional del Agua CONAGUA, Ciudad de México, México.
- Pérez, L. (2005). *Derechos Humanos, Estado de Derecho y Constitución* (9ª ed.). Tecnos.
- Perló, M. y González, A. (2009). *¿Guerra por el agua en el valle de México? Estudios sobre las relaciones hidráulicas entre el Distrito Federal y el Estado de México* (2ª ed.). UNAM; Fundación Friedrich Ebert.
- Pisarello, G. (2001). Del estado social legislativo al estado social constitucional: por una protección compleja de los derechos sociales. *ISONOMÍA. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho* (15), 81-107.
- Pogge, T. (2005). *La pobreza en el mundo y los derechos humanos* (E. Weikert, trad.). Paidós.
- Prieto, L. (2002). Los derechos sociales y el principio de igualdad sustancial. En M. Carbonell, J. A. Cruz y R. Vázquez (Comps.), *Derechos sociales y derechos de las minorías* (2ª ed.) (pp. 15-65). IJ-UNAM; Porrúa.
- Ramírez, R. y González C. (2003). *Procedimientos de defensa de los derechos humanos: Técnicas de respuesta rápida y mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos*. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH).
- Real Academia Española (RAE). (2024). 'Mínimo'. En *Diccionario de la Lengua Española de la RAE*. <https://dle.rae.es/m%C3%ADnimo?m=form>
- Real Academia Española (RAE). (2024). 'Suficiente'. En *Diccionario de la Lengua Española de la RAE*. <https://dle.rae.es/suficiente?m=form>
- Roccatti, M. (2010). La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a 20 años de su creación. En Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), *Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 20 Aniversario 1990-2010* (pp. 49-70). CNDH.
- Sandoval, A. (2007). *Comprendiendo los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA)*. DECA Equipo Pueblo A.C.

- Serrano, J., Avendaño, L. E. A. y Nettel, A. del C. (2017). Inconveniencia legal de la iniciativa denominada "Ley General de Aguas". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado* 1(150), 1397-1421. <https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2017.150.11843>
- Silva, F. & Gómez, J. (2015) Principio pro homine vs restricciones constitucionales ¿es posible constitucionalizar el autoritarismo? En D. Valdez (Coord.) *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpi- zo. Estado constitucional* (2), IJ-UNAM.
- Sousa, B. (1998). *Por una concepción multicultural de los derechos humanos*. UNAM; CIICH.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn). (2023a, junio). Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 78/2023 (11a), Registro digital: 2026556. Derecho humano al agua. contenido y alcance de las obligaciones generales del estado mexicano en materia de este derecho. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo IV. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2026556>
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (scjn). (2023b, junio). Tesis de Jurisprudencia 1a./J. 83/2023, Registro digital: 2026559. Derecho humano al agua. las garantías de la accesibilidad son: física, económica, no discriminación y acceso a la información. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 26, Tomo IV. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2026559>
- Tamayo, R. (2004). 'Persona'. En *Enciclopedia Jurídica Mexicana* (2ª ed.). IJ-UNAM-Porrúa.
- Tamayo, R. (2009). *Razonamiento y argumentación jurídica: El paradigma de la racionalidad y la ciencia del derecho* (2ª ed.). IJ-UNAM.
- Tamayo, R. (2011). *Introducción analítica al estudio del derecho* (2ª ed.). Themis.
- Tribunal Latinoamericano del Agua. (2008). *Declaración Latinoamericana del Agua* [Documento PDF]. <https://tragua.org/wp-content/uploads/2015/09/Declaracion%C3%B3n-Latinoamericana-del-Agua.pdf>
- Tribunales Colegiados de Circuito (tcc). (2005, febrero). Tesis de Jurisprudencia I.4o.A.464 A, Registro digital: 179233. Principio Pro Homine. Su aplicación es obligatoria. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/179233>
- Tribunales Colegiados de Circuito (tcc). (2012a, septiembre). Tesis de Jurisprudencia XI.1o.A.T.1 K (10a.), Registro digital: 2001560. Agua potable. Como derecho humano, la preferencia de su uso doméstico y público urbano es una cuestión de seguridad nacional. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, Tomo 3. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2001560>

- Tribunales Colegiados de Circuito (tcc). (2012b, diciembre). Tesis de Jurisprudencia IV.3o.A.IIk, Registro digital: 2002269. Control de convencionalidad. Puede ejercerse respecto de cualquier actuación u omisión del Estado: Actos y hechos. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XV, Tomo 2. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2002269>
- Tribunales Colegiados de Circuito (tcc). (2013a, enero). Tesis de Jurisprudencia xxvii.1o.(viii Región) 9 K (10a.), Registro digital: 2002487. Control de convencionalidad *ex officio* en un modelo de control difuso de constitucionalidad. en el juicio de amparo es innecesario conceder la protección solicitada para que la autoridad jurisdiccional responsable lo efectúe, pues el órgano de amparo puede asumir tal análisis. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro xvi, Tomo 3. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2002487>
- Tribunales Colegiados de Circuito (tcc). (2013b, abril). Tesis de Jurisprudencia xxvii.1o.(viii Región) J/4 (10a.), Registro digital: 2003293. Interés jurídico o interés legítimo para efectos de la procedencia del juicio de amparo. Requisitos para acreditarlo a partir de la reforma al artículo 107, fracción I, constitucional de 6 de junio de 2011. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XIX, Tomo 3. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2003293>
- Tribunales Colegiados de Circuito (tcc). (2013c, mayo). Tesis de Jurisprudencia I.8o.A.4 K (10a), Registro digital: 2003608. Interés jurídico e interés legítimo para efectos de la procedencia del juicio de amparo conforme al artículo 107, fracción I, de la Constitución federal, vigente a partir del 4 de octubre de 2011. Sus diferencias. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro xx, Tomo 3. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2003608>
- Tribunales Colegiados de Circuito (tcc). (2014, noviembre). Tesis de Jurisprudencia I.9o.P.69 P (10a.), Registro digital: 2008053. Derecho de acceso, disposición y saneamiento del agua para consumo personal y doméstico, en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Tratándose de personas privadas de la libertad, aquél debe analizarse a la luz de los principios plasmados en la constitución federal y en los tratados internacionales, a partir de una interpretación más amplia que les favorezca en todo momento (aplicación del principio pro-persona previsto en el artículo 1°. De la Constitución Federal). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro xii, Tomo 4. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2008053>

- Tribunales Colegiados de Circuito (TCC). (2016a, julio). Tesis de Jurisprudencia (IX Región) 1o.14 A, Registro digital: 2012142. Concesionarios del servicio de agua potable. en las controversias suscitadas por el corte del suministro de ese líquido, son autoridades responsables para efectos del juicio de amparo (Legislación del estado de Aguascalientes). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 32, Tomo III. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012142>
- Tribunales Colegiados de Circuito (TCC). (2016b, agosto). Tesis de Jurisprudencia I.18o.A.1 CS (10a.), Registro digital: 2012269. Derecho al agua. Términos en que los particulares pueden ser sujetos obligados (horizontalidad de los derechos fundamentales). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 33, Tomo IV. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2012269>
- Tribunales Colegiados de Circuito (TCC). (2017a, febrero). Tesis de Jurisprudencia IV.1o.A.66 A, Registro digital: 2013753. Derecho humano a la provisión de agua potable. La obligación de proporcionarla es una obligación del estado que se debe realizar de forma inmediata, aun y cuando no exista red general ni se haya efectuado el dictamen de factibilidad. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 39, Tomo III. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2013753>
- Tribunales Colegiados de Circuito (TCC). (2017b, febrero). Tesis de Jurisprudencia VI.1o.A.100 A (10a.), Registro digital: 2013754. Derecho humano de acceso al agua. Supuestos en que procede la suspensión del suministro por falta de pago del servicio para uso personal y doméstico (legislación del estado de Puebla). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 39, Tomo III. <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2013754>
- UNICEF Comité Español. (1989). *Convención sobre los Derechos del Niño*. UNICEF. <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>
- Vigo, R. (1993). *Interpretación constitucional*. ABELEDO-PERROT.
- Zagrebelsky, G. (2011). *El derecho dúctil: Ley, derechos, justicia*. Trotta.



Derecho al agua y garantías.

Un análisis acerca de su justiciabilidad como asignatura pendiente

Se terminó de editar en octubre de 2024

Universidad Autónoma de Chiapas