



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE QUERÉTARO**  
**FACULTAD DE DERECHO**  
**DOCTORADO EN DERECHO**

**EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y EL DESARROLLO DE UNA LEY GENERAL  
DE AGUAS EN MÉXICO**

TESIS

QUE COMO PARTE DE LOS REQUISITOS PARA OBTENER GRADO

DE

**DOCTORA EN DERECHO**

PRESENTA

**Mtra. Celia Maya García**

DIRIGIDO POR

**Dr. Luis Eusebio Alberto Avendaño González**

CENTRO UNIVERSITARIO

QUERÉTARO, QRO.

OCTUBRE DE 2021



Universidad Autónoma de Querétaro  
Facultad de Derecho  
Doctorado en Derecho

**EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y EL DESARROLLO DE UNA LEY GENERAL DE  
AGUAS EN MÉXICO**

**Tesis**

Que como parte de los requisitos para obtener el grado de  
Doctora en Derecho

**Presenta:**  
**Mtra. Celia Maya García**

Dirigido por:  
**Dr. Luis Eusebio Alberto Avendaño González**

Dr. Luis Eusebio Alberto Avendaño González  
Presidente

Dr. Juan Ricardo Jiménez Gómez  
Secretario

Dr. Raúl Ruíz Canizales  
Vocal

Dr. Gerardo Hernández Aguilar  
Suplente

Dr. Arturo Altamirano Alcocer  
Suplente

Centro Universitario  
Querétaro, Qro.

OCTUBRE DE 2021

**Resumen.**

México en forma reciente ha incluido dentro de su Constitución al Derecho Humano al Agua y al Saneamiento, derivado de la Observación 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, sin que exista una ley reglamentaria de este derecho. Así, uno de los objetivos del presente estudio consiste en generar contenido que permita conocer los elementos que integran al mismo, y de igual forma comprender los alcances que deberá de contener una Ley General de Aguas mexicana, a partir de los parámetros de la Observación citada.

**Palabras clave.**

Derecho humano al agua, saneamiento, observación 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

## **Summary**

Mexico has recently included in its Constitution the Human Right to Water and Sanitation, derived from Observation 15 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, of the Economic and Social Council of the United Nations, without there being a regulatory law of this right. Thus, one of the objectives of this study is to generate content that allows knowing the elements that make up it, and in the same way understand the scope that a Mexican General Water Law must contain, based on the parameters of the above-mentioned Observation.

## **Key words:**

Human right to water, sanitation, observation 15 of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights

Dirección General de Bibliotecas UAQ

## INDICE

RESUMEN.....	I
SUMMARY.....	II
INTRODUCCIÓN .....	4
CAPÍTULO I.....	9
<b>EL CONTEXTO DE LA OBSERVACIÓN 15 DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO).</b> .....	<b>9</b>
1.1. Introducción.....	9
1.2. Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.....	11
1.2.1. <i>La observación 15 del comité de derechos económicos, sociales y culturales</i> .....	14
1.3. La aproximación a un concepto del derecho humano al agua. ....	16
1.4. Elementos del derecho humano al agua.....	19
1.5. Consideraciones de la observación 15 respecto al agua y al derecho.....	25
1.6. Consideraciones de la observación 15 respecto al agua y al derecho humano en cuanto a su aplicación.....	34
CAPÍTULO II.....	37
<b>LA INCORPORACIÓN DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y UN ESTUDIO COMPARATIVO INTERAMERICANO A PARTIR DE SUS LEGISLACIONES</b> .....	<b>37</b>
2.1. Análisis de las iniciativas para incluir el derecho humano al agua y al saneamiento. ....	37

2.1.1. Consideraciones en torno a la iniciativa con proyecto de decreto, que reforma los artículos 4 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto al derecho de acceso al agua .....	40
2.1.2. Consideraciones en torno a la iniciativa con proyecto de decreto, que reforma el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre el suministro y uso del agua. ....	41
2.1.3. Consideraciones en torno a la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el derecho a acceder y a utilizar el agua potable, observando que los servicios de agua, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales no pueda privatizarse ni entregarse en concesión.....	46
2.1.4. Comentarios en torno a la iniciativa con un proyecto de decreto para reformar el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el derecho individual y colectivo de disfrutar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, apto para el desarrollo y bienestar humano .....	50
2.1.5. Comentarios en torno a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el derecho de los ciudadanos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. ....	52
2.1.6. Comentarios en torno a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo humano, suficiente, salubre, aceptable y asequible .....	53
2.1.7. Comentarios en torno a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos . ....	55
2.2. Breve estudio comparativo de la legislación de otros países sobre el derecho humano al agua y al saneamiento. ....	57
2.2.1 Ecuador. ....	58
2.2.2 Bolivia. ....	65

2.2.3 Colombia.....	68
<b>CAPÍTULO III.....</b>	<b>80</b>
<b>LOS CONCEPTOS PARA DESARROLLAR UNA LEY GENERAL DE AGUAS DESDE UNA VISIÓN COORDINADORA. UNA PROPUESTA DE SU ANDAMIAJE INSTITUCIONAL.....</b>	<b>80</b>
3.1. Elementos que debe considerar una Ley General de Aguas .....	80
3.2. La competencia de los distintos órdenes de gobierno para cumplir con el derecho humano al agua y al saneamiento .....	89
3.3. La regulación como medio de cumplimiento del derecho humano al agua y al saneamiento .....	92
<b>CONCLUSIONES .....</b>	<b>103</b>
<b>BIBLIOGRAFIA: .....</b>	<b>106</b>
<b>LEGISLACIONES:.....</b>	<b>106</b>
<b>PÁGINAS ELECTRÓNICAS:.....</b>	<b>107</b>
<b>OTROS DOCUMENTOS:.....</b>	<b>108</b>
<b>ANEXO I.....</b>	<b>110</b>
<b>DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 4º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS....</b>	<b>110</b>

## Introducción

El Derecho Humano al Agua y al Saneamiento es un derecho vital para las personas. Es indispensable que se dé operatividad al mismo para evitar problemas sociales, de salud, políticos, alimenticios, etcétera, por lo que es de fundamental importancia que el mismo se atienda a la brevedad por todos los países.

México reconoció el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento al aprobar la Observación 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, incluyendo el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento en la Constitución Federal el 8 de febrero de 2012, pero hasta la fecha se ha quedado como una declaración en lugar de ser un derecho efectivo al posponer la aprobación de una legislación que desarrolle los elementos contenidos en el artículo 4 párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sumado a lo anterior México tiene distintas problemáticas que hacen muy compleja la aplicación de este derecho, ya que se tiene una geografía muy distinta a lo largo de su territorio, existen lugares con grandes desiertos al norte del país, o con selvas y ríos caudalosos al sur, lo que da a entender que se cuenta con la cantidad de agua necesaria para atender a toda la población, pero las distancias son enormes, y la cantidad de obras, tanto en número como en inversión serían gigantescas para llevar agua de un rincón a otro. Se cuenta con una variedad de fauna y flora que es importantísima por su número, lo que coloca a México entre los países con mayor biodiversidad<sup>1</sup> en el mundo, pero dependen de la calidad y cantidad de agua que tienen en el territorio que habitan para poder sobrevivir y desarrollarse.

Se tiene una población de 120,000,000 de habitantes aproximadamente<sup>2</sup>, de los cuales el 23% vive en el ámbito rural y el resto en las ciudades<sup>3</sup>, lo que dificulta enormemente el acceso al agua en el primero de los mencionados, ya que conforme

---

<sup>1</sup>México Megadiverso, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas <https://www.gob.mx/conanp/articulos/mexico-megadiverso-173682>

<sup>2</sup> México en Cifras, INEGI. <https://inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=00>

<sup>3</sup> Banco de Indicadores, INEGI.

<https://inegi.org.mx/app/indicadores/?ind=6200112358&tm=7#divFV6200112358#D6200112358>



a la clasificación que hace el INEGI, ese porcentaje se encuentra repartido entre poblaciones con un número inferior a 2,500 habitantes, aunado a que en el año 2015 el 94.4 de los habitantes contaba con agua entubada para su consumo doméstico<sup>4</sup>, lo que hace que aproximadamente 6,000,000 millones de mexicano no cuenten con agua directa en sus domicilios, asociado a que la mayoría de la población no tiene confianza en la calidad del agua que se surte. Para el año 2030 se calcula que aumentará en 13,000,000 millones la población del país<sup>5</sup>, por lo que necesitará considerar el aumento de la cantidad de infraestructura con la problemática de que los recursos hídricos no aumentarán en el futuro. Y en materia de saneamiento, al año 2018 existía una cobertura del 64 por ciento<sup>6</sup>, por lo que una tercera parte de las aguas utilizadas no tienen ningún tipo de procedimiento que permita su reúso o de descarguen en forma adecuada para el agua continúe con su ciclo en la naturaleza.

Así mismo contamos con una Comisión Nacional del Agua que está diseñada para administrar las aguas nacionales sin considerar el derecho humano al agua y al saneamiento, ya que tiene su origen en la Ley de Aguas Nacionales de 1992, por lo que se ha dejado un vacío legal muy importante al no haber modificaciones de fondo en el tema, conjuntamente a que los 2465 Municipios del país son los encargados de prestar el servicio de agua potable y saneamiento conforme al artículo 115 Constitucional<sup>7</sup>, los cuales no tienen ningún tipo de supervisión al cumplimiento del Derecho multicitado, y muchos no tienen la capacidad técnica ni financiera, por lo que han cedido a su Entidad Federativa respectiva la prestación del servicio.

Teniendo presentes las condiciones señaladas con anterioridad, el Derecho Humano al Agua y el Saneamiento es muy sensible a estas circunstancias para que se dé cumplimiento efectivo al mismo, por lo que se requieren soluciones

---

<sup>4</sup> Estadísticas del Agua en México, Comisión Nacional del Agua, p. 113.

[http://sina.conagua.gob.mx/publicaciones/EAM\\_2018.pdf](http://sina.conagua.gob.mx/publicaciones/EAM_2018.pdf)

<sup>5</sup> Estadísticas del Agua en México, p. 187

<sup>6</sup> Situación del Subsector Agua Potable, Drenaje y Saneamiento 2019, Comisión Nación del Agua.

[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/554702/DSAPAS\\_1-20.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/554702/DSAPAS_1-20.pdf)

<sup>7</sup> Cuéntame, División Territorial, Inegi

<http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>

coordinadas mediante un conjunto de acciones de carácter legal, técnico, administrativo, recaudatorio y de planeación, así como de construcción de infraestructura, con una visión de trascendencia generacional.

Por ello es necesario que se desarrollen estos conceptos en una nueva legislación denominada Ley General de Aguas (sumado a que la reforma al 4 Constitucional señala que el Congreso debía legislar en la materia dentro de un plazo de 360 días posteriores a la publicación de esta).

Se han presentado varias propuestas de Ley General de Aguas, la mayoría de estas modificando temas materia de la Ley de Aguas Nacionales, lo que ha provocado el rechazo de distintos sectores involucrados, al existir una visión de error en la aplicación del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento por parte de estos y las diferentes propuestas presentadas por el legislador y/o Organizaciones Civiles e Instancias Gubernamentales, resultando en que no tenga el lugar prioritario necesario para que se legisle y se trate como un tema complicado que es mejor no tocar, sin dar a respuesta a la necesidad de colaboración que es necesaria para alcanzar el goce de este derecho por parte de la población mexicana.

Esta falta de legislación se ve reflejada en las Entidades Federativas y los Municipios, ya que en el caso de los primeros tienen en su mayoría legislaciones que norman a los Operadores de Servicios, pero no incluyen el Derecho Humano al Agua, y en los segundos, hay un número muy pequeño que tiene Reglamentos que organizan y garantizan el servicio, y estos no consideraran al Derecho Humano al Agua y al Saneamiento como obligaciones dentro de su competencia, ya sea a través de sus áreas internas o descentralizados encargados de prestar el servicio.

Por lo anterior es de plantear que para la consecución del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento, conforme a lo señalado en el artículo 4 Constitucional, debe establecerse una participación de la Federación, los Estados, Municipios y la población en general, teniendo la futura Ley General de Aguas un carácter coordinador, que busque el implementar mecanismos de revisión y estandarización en los procesos de implementación por regiones, atendiendo las singularidades de los mismos priorizando, ante todo, el acceso al agua para consumo doméstico y personal, generando un sistema de información que permita que la participación de

cada uno de los actores que señala el artículo contribuyan dentro del ámbito de competencias, con recursos, actos de autoridad y acciones presupuestarias que se reflejen en infraestructura, así como la participación informada ciudadana, que a través de todas estas acciones el encauzar esfuerzos y voluntades para lograr que los mexicanos pueden acceder al agua conforme a los requisitos que señala el mandato Constitucional sin vulnerar la competencia de la Ley de Aguas Nacionales.

En este punto es necesario considerar la inclusión en la propuesta de ley referida la Regulación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, con la finalidad de que se dé seguimiento a las acciones que realizan los Organismos Operadores Municipales, y en su defecto Estatales, con la misión de lograr que se coordinen y evalúen las acciones que realizan en la prestación del servicio para cumplir con el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento.

Sumado a los razonamientos antes señalados y atendiendo a lo considerado en el artículo 26 Constitucional sobre el Sistema de Planeación Nacional, el Derecho Humano al Agua debe estar considerado en todos los Planes Nacionales de Desarrollo con un presupuesto suficiente y basado en la recaudación de los derechos generados por la explotación del agua a nivel federal, como sus contrapartes a nivel estatal o municipal, donde las tarifas y reglamentación velen porque se cuente con los recursos para atender este Derecho, por lo que la propuesta de Ley General de Aguas debe considerar el generar una política transexenal para atender en forma continua el tema del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento, siendo que el mismo debe plantearse que los efectos del goce del mismo afecta a todos los mexicanos, en muchísimos distintos aspectos, por lo que debe considerarse como un tema prioritario para la existencia misma del País.

Como propuesta del presente trabajo se considera el elaborar la conceptualización de los contenidos de una Ley General de Agua, con una visión de coordinación, buscando establecer las bases mínimas para crear una legislación que atienda a las realidades actuales de las autoridades que participan en materia de agua potable y saneamiento, como son competencias de órdenes de gobierno, su limitada capacidad para realizar supervisión y la falta de un marco jurídico que les dé facultades para ello, respetando lo existente para tomarlo como base y tener

instituciones del Agua lo suficientemente fuertes y robustecidas para atender el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento sin afectar derechos adquiridos, creando puentes y reglas claras que permitan entender las facultades y obligaciones que tendrá cada actor, considerando que el artículo 4 Constitucional señala que es un Derecho que el Estado debe garantizar (comprendiendo en este a los tres órdenes de gobierno), lo que resulta en un compromiso ineludible por parte del Gobierno Mexicano en su conjunto.

El actual contexto social de nuestro País, la violencia, la inseguridad, la economía y en últimas fechas la salud de la población ha generado que el tema del Agua se vaya rezagando (estaríamos considerando 8 años de omisión desde la inclusión del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento), pero debemos ser conscientes de que cada día que pase resultará en problemáticas de mayores dimensiones que afectarán el acceso, cantidad, calidad o disponibilidad del vital líquido para todos los mexicanos.

Agradezco al programa titúlate, las facilidades para el desarrollo del presente trabajo.

## CAPÍTULO I

### EL CONTEXTO DE LA OBSERVACIÓN 15 DEL COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS (EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y AL SANEAMIENTO).

#### 1.1. Introducción

Por virtud de las reformas constitucionales de fechas 10 y 11 de junio del año 2011, México vio incrementar no sólo un apartado de derechos humanos, sino un catálogo de legislaciones y resoluciones extranjeras, lo cual supone la presencia de un canon 'internacionalista', donde el parámetro de validez de ambos lo otorga no sólo el derecho interno sino también las normas y criterios de interpretación emanados de sentencias, opiniones consultivas e informes de los organismos supranacionales.

A partir de lo anterior, se ha creado un marco jurídico nacional y diversas normas oficiales que significan un avance en la materia. Sin embargo, dado el sistema federal en nuestro país, operan lagunas en cuanto a las posibilidades legislativas en cada una de las entidades federativas.

El derecho humano al agua y al saneamiento son conceptos relativamente nuevos, los cuales tienen fundamento en tratados internacionales firmados por México como ente Soberano. La Observación 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales derivada del Pacto Internacional del mismo nombre, firmado por parte del Estado Mexicano, reconoce el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento, convirtiéndose en una obligación de cumplimiento progresivo, sumado a lo señalado en el artículo primero de la Constitución federal mexicana que mandata al gobierno mexicano el interpretar los tratados internacionales y las normas relativas a los derechos humanos, buscando favorecer

en todo momento a las personas otorgando la protección más amplia<sup>8</sup>, por lo que dicha disposición debe ser de observancia general en el territorio mexicano. En este momento existen estos derechos como una disposición dentro de la Constitución Federal, pero no hay una ley que les dé operatividad, ya que desde su incorporación al texto de la Carta Fundamental y hasta la fecha, no han fructificado las iniciativas presentadas en la Cámara de Diputados para legislar en la materia, por lo que el presente documento tiene como fin explicar el origen de estos derechos, buscando establecer un marco conceptual de las ideas que requieren ser consideradas en una iniciativa de Ley General de Aguas, determinando la relación que debe existir entre los distintos órdenes de gobierno para atender en forma creciente el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento, llevando una adecuada medición y evaluación de resultados.

México, como miembro activo de las Naciones Unidas, ha participado desde la firma de la Carta de las Naciones Unidas en la ciudad de San Francisco, Estados Unidos<sup>9</sup>, en múltiples congresos que han concretado convenios y tratados internacionales en los que se ha comprometido la participación de los países signantes para buscar estándares mínimos de calidad de vida, para que se consideren como principios universales, comprometiéndose cada país a lograr que sus habitantes reciban los beneficios de este andamiaje jurídico institucional a nivel internacional mediante las acciones de sus gobiernos nacionales, para que sean aplicados en la vida diaria.

Es de considerar que la participación de México en la elaboración y firma de los tratados internacionales es muy importante, ya que se ha comprometido como país a establecer estándares mínimos para sus pobladores, pero se hace necesario entender el funcionamiento y consecuencias de dicha aceptación de obligaciones dentro del andamiaje institucional nacional, a efecto de comprender el porqué de la existencia de esos derechos y obligaciones, así como las modificaciones que han

---

<sup>8</sup> MÉXICO: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917. Artículo 1.

<sup>9</sup>La Carta de las Naciones Unidas se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año. El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia es parte integrante de la misma.

llegado al ámbito constitucional para dar seguridad al cumplimiento de los compromisos aceptados en los tratados internacionales, ya que también se deben de considerar los aspectos necesarios para dar cumplimiento a dicha aceptación en beneficio de la población, traduciéndose en un derecho comprometido a través de un tratado internacional, el cual debe de ser cumplido por el gobierno mexicano llevando a cabo todas las acciones necesarias que permitan atender los satisfactores mínimos implementados a nivel internacional, teniendo como objetivo el estandarizar los beneficios de estos derechos derivados de un tratado, para que la población tenga un mejoramiento de su nivel de vida, elevándolo a niveles de los países más desarrollados.

En el caso en específico de México, este signó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, lo que derivó en la aceptación de implementar y reconocer el derecho humano al agua y al saneamiento, por lo que es necesario establecer un contexto que permita entender la inclusión de este derecho en nuestra normatividad constitucional.

## **1.2. Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.**

Este instrumento jurídico internacional entró en vigor el día 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27 de la carta de las Naciones Unidas. En este tratado se busca reconocer la existencia por parte de los Estados Participantes de derechos económicos, sociales y culturales, así como derechos civiles y políticos, aplicables a las poblaciones de dichos Estados, en un marco de igualdad, señalado este último principio como necesario para que se puedan ejercer los derechos y libertades humanas.

En este tratado se reconoció que los pueblos tienen el derecho de libre determinación y en virtud de esto cada país tiene la posibilidad de establecer su estructura política, su desarrollo económico social y cultural, teniendo como consecuencia que todos los pueblos puedan disponer libremente de sus recursos naturales y riquezas generadas, en base a su ubicación geográfica, al acceso a recursos económicos, a la cantidad de su población, etcétera, buscando una

cooperación económica internacional. Así mismo, los países que administran territorios, estados asociados o protectorados tienen la responsabilidad de otorgar estos derechos a su población, por lo que se obligan a incluir dentro de su normatividad los acuerdos aceptados, como país soberano.

En este sentido se considera que las partes del pacto se comprometen a garantizar que todos los hombres y mujeres tengan igualdad de acceso a todos estos derechos sin ninguna restricción por tratarse de derechos humanos<sup>10</sup>.

Para una mayor comprensión del origen de la Observación 15 del Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, es necesario analizar el Pacto, por lo que a continuación se hace una explicación breve al respecto.

Como partes del tratado los Estados reconocen el derecho al trabajo, reservándose la facultad de emitir las normas laborales, encaminadas a generar un desarrollo económico, considerando las libertades políticas y económicas de las personas, así como reconocer el derecho de las personas a participar de los servicios que el Estado genere conforme a sus recursos, ubicación geográfica, etcétera, reconociendo también el derecho a que todas las personas tengan condiciones de trabajo equitativas, garantizar la afiliación y el funcionamiento de sindicatos que protejan al trabajador, a formar federaciones o sindicatos nacionales, que permitan a los trabajadores lograr sus objetivos como entes generadores de riqueza, así como el reconocimiento a la Seguridad Social<sup>11</sup>.

Se concede a la familia el reconocimiento de elemento natural y fundamental de la sociedad, otorgándole la más amplia protección y asistencia posible, y estas a su vez son responsables de sus hijos y su educación, así como el garantizar la posibilidad de contraer matrimonio en forma libre. Se reconoce también el derecho de las madres para un descanso durante el tiempo del parto, así como garantizar y reconocer como derecho fundamental a toda persona a ser protegida contra el hambre, debiendo de adoptar medidas de cooperación internacional en las que se

---

<sup>10</sup>Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisionado. Ver <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>

<sup>11</sup>ONU: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1976, artículo 1-9.



busque la mejora de los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos, mediante la plena utilización de conocimientos técnicos y científicos, asegurando la distribución en forma igualitaria y equitativa de los alimentos, teniendo en cuenta los problemas a los que se enfrentan tanto los países que importan productos así como los que exportan. Se hacen reconocimiento de los derechos sobre salud física y mental, con los cuales se protege la higiene ambiental, buscando tener un medio ambiente sano, siendo elementos que coadyuven para mejorar y mantener la salud de las poblaciones en general<sup>12</sup>.

Los Estados Partes reconocen el derecho al acceso a la educación, debiendo de buscar que esta desarrolle la personalidad humana y el sentido de dignidad, dentro de un marco de defensa de los derechos humanos de cada una de las personas, propiciando la participación dentro de una sociedad libre en la que se favorezca la tolerancia y la comprensión de los principios elementales de religión, conocimientos étnicos, sociales, raciales y buscar el mantenimiento de la paz<sup>13</sup>.

En este documento los signatarios crean todo un mecanismo para que a través de un Consejo que presentará a la Asamblea General de las Naciones Unidas recomendaciones denominadas observaciones, de carácter general, las cuales deberán ser suscritas por los Estados Partes para su aceptación y aplicación dentro de las jurisdicciones de sus propios territorios, debiendo de cumplir con los principios señalados en el pacto referido, existiendo un reconocimiento por parte de las organizaciones internacionales emanadas de las Naciones Unidas, así como de la participación de los Estados miembros de dicha organización para que las recomendaciones emitidas por este Consejo sean aplicadas con los objetivos de lograr el desarrollo general en la población mundial, que deriven en mayores condiciones de equidad, conforme a lo que puedan permitirse cada uno de los países signatarios<sup>14</sup>.

En la resolución 1985/17 del Consejo Económico y Social se determina la composición y organización administrativa, así como las sesiones de trabajo del grupo mundial de expertos para la implementación del Pacto Internacional de

---

<sup>12</sup>Ibídem, Artículos 10 al 12.

<sup>13</sup>Ibídem, Artículo 13.

<sup>14</sup>Ibídem, Artículos 16 al 25.

Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual debe de estar compuesto por dieciocho expertos independientes, que vigilarán la aplicación del Pacto. Asimismo, este Consejo deberá de realizar una serie de informes en los que se establezca el avance realizado de los compromisos establecidos en el Pacto, así como de las observaciones derivadas de este. Teniendo esto como premisa es de vital importancia la existencia de dicho grupo, con la finalidad de evaluar y emitir recomendaciones para que los Estados firmantes puedan redirigir sus políticas públicas y estar en posibilidad de desarrollar las acciones necesarias para cumplir la parte a la que se comprometieron dentro del tratado<sup>15</sup>.

### **1.2.1. La observación 15 del comité de derechos económicos, sociales y culturales**

Del 11 al 29 de noviembre de 2002 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en su 29ª periodo de sesiones elaboró un documento denominado: Cuestiones Sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación general número 15 (2002). El derecho al agua artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En este documento se establece que “el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos. El comité ha constatado una denegación muy generalizada del derecho al agua, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. Más de 1000 millones de personas carecen de un suministro suficiente de agua y varios miles de millones no tienen acceso a servicios adecuados de saneamiento, lo cual constituye la causa principal de contaminación del agua y de las enfermedades relacionadas con el agua. La evolución incesante, el continuo

---

<sup>15</sup>Review of the composition, organization and administrative arrangements of the Sessional Working Group of Governmental Experts on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Citado el: 17 de Septiembre de 2020. Ver <http://digitallibrary.un.org>

deterioro de los recursos hídricos y distribución desigual están agravando la pobreza existente y los Estados Parte deben adoptar medidas eficaces para hacer efectivo el derecho al agua sin discriminación alguna como se establece en la presente observación general”<sup>16</sup>.

En razón de esta declaración contenida en la Observación número 15 se puede considerar que es obvio que las personas tienen garantizado el acceso al agua, siendo que es un elemento indispensable generador de vida, para el medio ambiente así como para las distintas sociedades existentes, teniendo el agua un carácter económico, social y cultural, y es un requisito mínimo el poder acceder al agua como un elemento normal en nuestra vida diaria. Al suscribir la Observación 15, los Estados reconocen la necesidad de legislar en la materia de agua debido a la importancia que implica para los ecosistemas y poblaciones a nivel mundial, pero también porque en sus países la falta de legislación sobre el derecho humano al agua y al saneamiento originan problemas de discriminación en el acceso al agua, en atención a que muchas personas o grupos consideran al agua como de su propiedad y evitan que otras puedan acceder a la misma.

En el mismo sentido, la Observación refiere que en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se enumeran un número derechos íntimamente ligados al derecho humano al agua ya que es necesario para que las personas tengan "un nivel de vida adecuado, 'incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados', y son indispensables para su realización”<sup>17</sup>. El derecho humano al agua es transversal, ya que tiene un impacto en la ejecución de todos los demás derechos, siendo reconocido en un gran número de documentos internacionales tales como tratados, declaraciones y otras normas. Por ejemplo, en el párrafo dos del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer se dispone que los Estados

---

<sup>16</sup> ONU: CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Observación general N° 15 (2002). El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), Artículo 1.

<sup>17</sup> Ídem, Artículo 3

partes asegurarán a las mujeres el derecho a gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de abastecimiento del agua<sup>18</sup>.

### **1.3. La aproximación a un concepto del derecho humano al agua.**

Antes de avanzar en el desarrollo de la presente investigación, se hace necesaria una pausa, ya que resulta de particular interés tratar de definir el derecho humano al agua. Existen muchos documentos, tesis o artículos los cuales han generado una serie de confusiones sobre los alcances del derecho humano al agua, pero debe considerarse como obligatoria la definición contenida dentro de la observación 15, que señala lo siguiente: “el derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, asequible y accesible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica”<sup>19</sup>. Esta definición es lo suficientemente amplia para que los Estados signatarios del Pacto, independientemente de sus condiciones geográficas, recursos naturales, desarrollo económico e infraestructura, puedan cubrir los conceptos referidos como mínimo para que se pueda considerar que se garantiza el derecho humano al agua.

De ahí que la implementación del derecho humano al agua en México debe de tener estas premisas como base:

- a) Reconocer la necesidad de cubrir los mínimos por parte del Estado Mexicano ante una organización internacional, así como la declaración hecha por nuestro país al firmar dicho pacto y aceptar las observaciones derivadas que se emitan del mismo, y
- b) Comprometer la creación de normas jurídicas, desarrollo de infraestructura e institucional, que permita un acceso adecuado agua potable para que no se den situaciones de muerte por deshidratación, propiciar que existan los

---

<sup>18</sup>Ibídem, Artículo 4.

<sup>19</sup>Ibídem, Artículo 2.

mecanismos técnicos necesarios para disminuir la polución o las enfermedades relacionadas con el consumo del agua, así como establecer los mínimos necesarios para que una persona en lo individual pueda satisfacer sus necesidades de consumo para preparar sus alimentos, su higiene personal y que le permita realizar la limpieza del lugar donde habita.

Por otra parte el agua es necesaria para diversas finalidades, independientes de los usos personales y domésticos, así como para el ejercicio de muchos de los derechos reconocidos en el Pacto. Por ejemplo, el agua se utiliza para producir alimentos por lo que redundaría en el derecho a una alimentación adecuada y para asegurar la higiene ambiental se compagina con el derecho a la salud. El agua es fundamental para que la gente procure su subsistencia, el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo y para disfrutar de determinadas prácticas culturales, sin embargo en la asignación del agua debe concederse como prioridad el derecho de utilizarla para fines personales y domésticos; también debería darse prioridad a los recursos hídricos necesarios para evitar el hambre y las enfermedades así como para cumplir las obligaciones fundamentales que entraña cada uno de los derechos del pacto<sup>20</sup>.

La Observación 15 especifica cuáles han sido los alcances y los elementos que han permitido el fundamentar jurídicamente el derecho al agua. Es importante señalar que en la declaración contenida en el documento el agua es considerada como un factor transversal en ejecución de los distintos derechos que se contemplan en el Pacto, así como las observaciones generales, lo que el agua es un elemento de vital importancia para la alimentación, la salud, la subsistencia, la vida digna, el crecimiento personal, el reconocimiento de derechos de género, lo que implica que cada uno de estos derechos humanos podrían ser todos inviables si no se da una prioridad fundamental al derecho humano al agua. Los demás derechos realmente quedan supeditados a una declaración solamente de las partes si en la práctica no se tiene una ejecución directa y satisfactoria sobre el derecho al agua.

---

<sup>20</sup> Ibídem, Artículo 5 y 6.

Así mismo refiere la necesidad de garantizar un acceso sostenible al agua con fines agrícolas para ejercer el derecho a una alimentación adecuada, pudiendo tener como uno de sus principios el asegurar a los agricultores desfavorecidos o marginados, y en particular a las mujeres que se dedican al cultivo de subsistencia, el acceso a un sistema equitativo del agua y sistemas de gestión que permita incluir técnicas sostenibles de recogida de agua de lluvia y irrigación<sup>21</sup>. Suma a lo antes expresado la higiene ambiental, como un elemento del derecho a la salud, parte integral del Pacto, por lo que es necesario ajustar medidas no discriminatorias para disminuir los riesgos que para la salud involucra el agua insalubre y contaminada por sustancias tóxicas, debiendo los Estados Parte el garantizar que los recursos hídricos estén protegidos de la contaminación por polución o microbios patógenos<sup>22</sup>.

El documento en mención señala sobre derechos y libertades intrínsecos al derecho humano al agua, por lo que establece que “las libertades son el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, por ejemplo, a no sufrir cortes arbitrarios del suministro, o la no contaminación de los recursos hídricos. Los derechos comprenden el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua. Los elementos del derecho al agua deben ser adecuados a la dignidad, a la vida y la salud humanas. Lo adecuado del agua no debe interpretarse de forma restrictiva, como simplemente en relación con cantidades volumétricas y tecnológicas, el agua debe tratarse como un bien social y cultural y no fundamentalmente como un bien económico. El modo en que se ejerce el derecho al agua también debe de ser sostenible, de manera que este derecho pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras”<sup>23</sup>.

De lo anterior se desprende que el derecho al agua entraña libertades y esta intrínsecamente ligado a otros derechos, que buscan la vida digna y la salud humana. En este sentido es necesario considerar que en muchos países el acceso al agua se encuentra en una situación restringida, ya sea por su geografía,

---

<sup>21</sup>Ibídem, Artículo 7.

<sup>22</sup>Ibídem, Artículo 8.

<sup>23</sup> Ibídem, Artículos 10 y 11.

hidrología, recursos naturales, o su desarrollo institucional, lo que conlleva a que exista una diferenciación importante entre las personas que pueden acceder al agua y aquellas que no, por lo que el Estado debe de promover las acciones necesarias para garantizar la igualdad y equidad al acceso al agua, evitando abusos que pueda darse por persona o grupos que impidan el mismo.

#### **1.4. Elementos del derecho humano al agua**

La Observación 15 define ciertas condiciones que deben darse en el ejercicio del derecho humano al agua, existiendo circunstancias invariables que son:

- a) “La disponibilidad. El abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo suficiente para los usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y domestica. La cantidad de agua disponible para cada persona deberá corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS). También es posible que algunos individuos y grupos necesiten recursos de agua adicionales debido a la salud, el clima y las condiciones de trabajo.
- b) La calidad. El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre, y, por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua deberá tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.
- c) La accesibilidad. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:
  - i) Accesibilidad física. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población. Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de

calidad suficiente y culturalmente adecuados, y deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad. La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua.

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

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

iv) Acceso a la información. La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua”<sup>24</sup>.

El contenido de estos párrafos muestra los principios básicos a considerar por cualquier Estado Parte al momento de emitir una norma jurídica que permita dar cumplimiento al derecho al agua, en razón de los alcances de la Observación 15 antes referida, y que hay que mencionar que este derecho que sea declarado en una norma, sino que conlleva a un conjunto de acciones que derivan en una política pública que establezca la disponibilidad, la calidad, la accesibilidad tanto física como económica, la no discriminación y acceso a la información que del el agua que consumen las personas que la reciben. Estos puntos deben considerarse como elementos integrantes de políticas públicas permanentes y continuas, que logren que el ejercicio de este derecho no sea limitado a un solo momento o un cierto plazo, sino que se debe de asegurar su continuidad en todo tiempo, ya que las poblaciones no pueden estar sujetas al arbitrio de la autoridad para el ejercicio de su derecho de acceso al agua.

---

<sup>24</sup> Ibídem, Artículo 12.



Para muchas personas el agua que llega a sus casas es un bien tan común que dan por sentado que lo tendrán en forma diaria, cuando esto de manera general no es lo que ocurre a nivel mundial, sin embargo hay que tener en cuenta que lo anterior son las condiciones mínimas para ejercer el derecho humano al agua por parte todos los países que han suscrito el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y que es lo que se conoce como un estándar mínimo básico que todos deben de cumplir.

Conforme a lo señalado el derecho humano al agua no se satisface con tener infraestructura con tomas domiciliarias, sino que es necesario establecerlo en la norma jurídica. En el contexto mexicano, la Constitución General de la República en el artículo 115 faculta a los municipios a prestar el servicio público de agua potable, drenaje y saneamiento, pero de eso no se deriva la obligación de prestar el acceso al agua a través de infraestructura de redes de distribución<sup>25</sup>.

Se puede decir que el servicio de agua potable en las tomas domiciliarias es un servicio de privilegio, ya que como se dijo en la Observación 15 multicitada, la sociedad de países organizada a través de las Naciones Unidas estableció que debe de haber un acceso al agua, más no se refiere específicamente a una infraestructura donde exista servicios domiciliarios, lo que implica que mientras la autoridad pueda garantizar el acceso físico de las personas a las fuentes de agua se estaría cumpliendo con este derecho, pero hay que entender que las consecuencias del mismo, para que sea efectivo, implican una aplicación transversal conforme a los otros mandatos de la Constitución Federal Mexicana. En el artículo Cuarto Constitucional, se hace una declaración en que considera el derecho humano al agua como un reflejo del pacto internacional signado por México y de la observación 15; el artículo 27 establece la titularidad del Agua de la Nación, y el artículo 115 constitucional que establece la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento<sup>26</sup>.

Es necesario hacer una aclaración respecto al contexto en que se emitió la Observación 15. Es una observación general para los países signatarios del mismo,

---

<sup>25</sup> MÉXICO: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917. Artículo 115

<sup>26</sup> *Ibidem*, Artículos 27 y 115.

166 en total<sup>27</sup>, de los cuales cada uno de ellos tiene infraestructura, desarrollo, acceso a recursos naturales y económicos completamente disparares, por lo que se elaboró una definición que permitiera a los países menos desarrollados el tratar cumplir con la misma, siendo que no es solo la inclusión en los ordenamientos, sino el disfrute efectivo del derecho humano al agua y al saneamiento, aunque hay que entender que el nivel de desarrollo económico de muchos países les impide cumplir con la Observación.

A México ya que se le considera una economía grande, la número once a nivel mundial<sup>28</sup>, y como consecuencia se estima que tiene capacidad para prestar el servicio de agua potable a toda la población, pero la realidad nos muestra que no ha sido posible llevar esto al cien por ciento por lo que existe diversas problemáticas, entre ellas la necesidad de generar un marco normativo que defina cómo se implementará el derecho humano al agua en México, los alcances que tendrá el mismo conforme a la Observación 15, a la normatividad referida en el tercero transitorio del artículo cuarto Constitucional, considerando además un ámbito de competencias previo de los distintos órdenes de Gobierno, y fomentar la participación coordinada de la sociedad civil, planificando la implementación progresiva de este derecho tanto en presupuesto, como en políticas públicas, infraestructura, acciones de Gobierno, información y vigilancia ciudadana, implementando desde luego los mecanismos que hagan posible esta colaboración.

También hay que tener en cuenta que la observación 15 considera al saneamiento como un parte integral parte integral del derecho humano al agua y necesario para el saneamiento del medio ambiente, así como de la salud y de los requerimientos de limpieza personal y doméstica de cada habitante. Todo esto implica que México debe plantear que el saneamiento para consumo en general tenga el mismo grado de atención que el acceso al agua, en razón de que no debe de haber una diferenciación entre ambos elementos, toda vez que conforme a lo

---

<sup>27</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Wikipedia. [En línea] [Citado el 19 de Septiembre de 2020]

[https://es.wikipedia.org/wiki/Pacto\\_Internacional\\_de\\_Derechos\\_Económicos,\\_Sociales\\_y\\_Culturales](https://es.wikipedia.org/wiki/Pacto_Internacional_de_Derechos_Económicos,_Sociales_y_Culturales)

<sup>28</sup>The World Factbook. Central Intelligence Agency. [En línea] [Citado el: 20 de Septiembre de 2020.] <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mx.html>.

establecido en la redacción en la mencionada Observación 15, el derecho al saneamiento es una situación integral con el derecho al agua, sumado a la redacción del artículo cuarto Constitucional señala que “toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible”<sup>29</sup>, por lo que es necesario definir y establecer normas jurídicas que determinen los alcances y la forma de crear políticas sostenibles que logren que este derecho considere:

Uno: las necesidades de la población.

Dos: la geografía del país y en consecuencia los diferentes estándares necesarios para establecer los mínimos indispensables.

Tres: el cumplir con los contenidos del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como las observaciones emitidas por el Comité, especial la número 15, así como fomentar la participación y vigilancia del Comité, como una forma demostrar que México se encuentra comprometido con la obligación internacional e implementar estos conceptos para alcanzar la progresividad eficaz del derecho humano al agua y saneamiento, en beneficio de la población mexicana.

En este orden de ideas, la Ley de Planeación y el Sistema Democrático de Planeación Nacional señalado en el artículo 26 constitucional señalan que los mexicanos deben colaborar o participar para cumplir con los objetivos que tiene el Estado Mexicano para llevar bienestar a las poblaciones del país, por lo que se convierte en una situación preponderante, en el sentido de que los derechos que otorga la Constitución deban tener un procedimiento, una política pública con presupuesto asignado, que permita desarrollarlos con la finalidad de lograr el cumplimiento de lo establecido en la Constitución, tanto en los derechos humanos como en las garantías individuales de que gozan los mexicanos. Conforme a lo visto, la prioridad del Estado Mexicano debe ser que su población goce y ejerza estos derechos con independencia técnica, que prestar los servicios con criterios de

---

<sup>29</sup> MÉXICO: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917, Artículo 4.

administración y gestión del agua. A partir de tales consideraciones no ser un rehén de las necesidades o de las oportunidades que se presenten a cierto sector o grupo que quiere beneficiarse de las disposiciones en materia de agua, ya que en México la visión del agua es concebida desde distintos puntos, originados por factores de carácter social, cultural, económico, que han venido viendo al agua como un elemento para constituir relaciones corporativas, cupulares o gremiales que en la práctica imposibilitan el acceso generalizado de la población al vital líquido, porque a resultado de estas intervenciones que algunos sectores o grupos la explotación del agua han obtenido la explotación del agua de manera gratuita, sin que haya responsabilidad por su uso y sin un compromiso por parte de estos de desarrollar sistemas de eficientes o tecnologías adecuadas para generar ahorros importantes en el volumen de agua; es de considerar que el acceso gratuito a este vital líquido no ha permitido el desarrollo de una conciencia sobre el cuidado del agua, sumado esto a la inexistencia del seguimiento por parte de las autoridades en el cumplimiento del Derecho Humano al Agua, en razón de que no hay normas estrictas que los obligue a realizar la supervisión. Este último también sucede en las organizaciones o instituciones encargadas de prestar el servicio conforme a lo señalado en el artículo 115 Constitucional, ya que no son supervisadas y en consecuencia no tienen presión para prestar en forma adecuada el servicio, provocando deficiencias importantes en el acceso al agua tanto en calidad como en cantidad, cosa de la que puede percatarse cualquier persona con el hecho de hacer cuentas de cuánto gasta en agua embotellada, en mantenimiento de su infraestructura, pipas, etcétera.

Desde el momento que hay un alto consumo en agua embotellada es claro que la población no tiene confianza respecto al agua que le llega por la red de distribución. Esto es resultado de que el andamiaje institucional no funciona adecuadamente, pero además está la existencia de organismos operadores de agua sin compromiso para cumplir el derecho humano al agua, atendiendo a los parámetros que se han hecho referencia en el presente trabajo, ya que ni siquiera cumplen con la expectativa de proveer agua en calidad y cantidad necesarias y en su accesibilidad física.

## **1.5. Consideraciones de la observación 15 respecto al agua y al derecho humano**

En relación a los factores comerciales y económicos respecto al agua, la Observación 15 señala que debe existir una vigilancia importante en este aspecto, por lo que el agua no puede ver solo con un fin económico, sino que se le debe considerar como parte integradora de un grupo, comunidad o sociedad, y por ello es que se debe buscar que todos los sectores limiten la explotación que realizan del agua, sin centrar su interés en el aspecto económico.

Asimismo, contempla temas especiales de aplicación, como la no discriminación, señalando que los Estados Parte deberán garantizar el ejercicio del derecho al agua sin discriminación alguna, en condición de igualdad entre hombres y mujeres. En consecuencia, toda discriminación por motivos de raza, color, sexo, edad, idioma, religión, opinión política o de otra índole, que pretenda o tenga por efecto anular o menoscabar el igual disfrute o ejercicio del derecho al agua es una violación al pacto. El Comité refiere que es preciso proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas específicos a un costo relativamente bajo del acceso al agua<sup>30</sup>.

En este sentido los Estados deberán adoptar medidas para eliminar la discriminación de facto, estableciendo prohibiciones para evitar que se prive a personas y grupos de personas de los medios o derechos necesarios para ejercer el derecho al agua. Los Estados tienen la obligación de facilitar agua, garantizando el suministro necesario de agua a quienes no disponen de medios suficientes, así como impedir toda acción intencional que limite lo referente al suministro de agua y a los servicios de abastecimiento de agua<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> ONU: CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Observación general N° 15 (2002). El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), Artículo 13.

<sup>31</sup> Ídem, Artículo 14.

Aunque el derecho al agua es aplicable a todos los Estados, estos deberán prestar especial atención a las personas y grupos que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho, así que deben procurar que aquellas personas que tienen vulnerabilidad económica o social tengan preferencia para recibir agua en atención a sus condiciones especiales, esto es un planteamiento que tiene como fin equilibrar el acceso al agua evitando, la acumulación de poder o la deliberada discriminación.

En el rubro sobre las obligaciones legales de carácter general, la Observación 15 dice que se debe buscar la aplicación progresiva del derecho humano al agua, reconociendo que existen obstáculos derivados de los recursos limitados que poseen los Estados, por lo que es necesario que se establezcan políticas que permitan medir la ejecución, llevando hojas de ruta para sentar las bases de realización del derecho al agua, que prioricen los servicios para el uso personal y doméstico. Es necesario señalar que el Estado, independientemente de las limitaciones de los recursos, infraestructura o capacidad institucional, tiene obligaciones inmediatas respecto al agua. Todos los Estados firmantes tienen la obligación continua de avanzar con la mayor celeridad en el derecho humano al agua debiendo de ejercer una rectoría sobre los recursos financieros y tecnología que puede obtenerse por la colaboración internacional, tanto de países como de organismos internacionales, así como el de no realizar acciones regresivas que limiten el ejercicio y aplicación del derecho humano al agua como el cambiar regímenes jurídicos de concesiones a títulos de propiedad, que no permitan la correcta distribución o el beneficio de ciudadanos particulares sobre el interés público<sup>32</sup>.

La observación considera que el derecho humano al agua tiene elementos como cualquier derecho humano general, por lo que los Estados Parte tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir, entendiendo estos conceptos de la siguiente manera:

- a) Obligación de respetar.-La obligación de respetar obliga a que los Estados parte se abstengan de injerir directa o indirectamente en el ejercicio del

---

<sup>32</sup>Ibídem, Artículo 18 y 19.

derecho humano al agua, es decir no realizar acciones que limiten el ejercicio del mismo, o restrinja o prohíba el acceso al vital líquido, debiendo de proteger la infraestructura, en caso de guerras, emergencias y desastres naturales, para que la población acceda a agua potable así como preservar los bienes necesarios para que el sector productivo agrícola pueda disponer directamente al vital líquido<sup>33</sup>.

- b) Obligación de proteger. - En ésta se exige que los Estados partes impidan que sus ciudadanos limiten a otros ciudadanos el ejercicio del derecho al agua. En este sentido se estaría hablando de particulares, grupos de interés, empresas y otras entidades o sus representantes. Asimismo, se deben realizar acciones de carácter legislativo para garantizar y proteger que la población reciba el acceso al agua sin que sean limitados por estos particulares. Y para el caso de que el suministro de agua esté controlado por un particular, las partes firmantes deben de obligar a que no se limite el acceso físico, estableciendo condiciones de igualdad para garantizar a un costo razonable de los recursos de agua para que estos sean suficientes, salubres y aceptables<sup>34</sup>.
- c) Obligación de cumplir.-Esta se refiere en facilitar, promover y garantizar. En facilitar se entiende que se adopten acciones que logren a las personas a ejercer el derecho. La de promover es que se difunda información adecuada sobre el uso del agua, la protección de sus fuentes, sistemas de ahorro o procedimientos que permitan reciclar el agua. Se exige que los Estados parte adopten las medidas necesarias para el pleno ejercicio del derecho al agua, lo que conlleva a que exista la necesidad de reconocer en el ordenamiento jurídico nacional, velando que el agua sea asequible para todos y facilitar un sostenible acceso al agua<sup>35</sup>.

Se habla de que el agua sea asequible, pero se hace necesario que los

---

<sup>33</sup> Ibídem, Artículo 21 y 22.

<sup>34</sup> Ibídem, Artículo 23.

<sup>35</sup> Ibídem, Artículo 25.

Estados Parte apliquen medidas que permitan el uso de tecnología y técnicas económicas, que apoyen a garantizar el recurso, generando políticas públicas en materia de precios, así como el suministro de agua a título gratuito o a un bajo costo para grupos vulnerables específicos. En este sentido es en la equidad en la que debe basarse el costo y esto debe afectar a entes públicos o de participación privada para que el agua sean accesibles para todos; con esto se evitará desproporcionalidad entre el costo para poblaciones de ingresos altos en comparación con poblaciones de ingresos menores, es decir, no es aceptable que una familia de altos ingresos pague lo mismo que una familia de precarios ingresos por el costo del agua. Debe considerarse el que exista un esquema de subsidio cruzado que permita que los que ganan más puedan soportar el mayor costo del servicio, en beneficio de la población de menores recursos, esto es debe privilegiarse la solidaridad que puede prevenir situaciones que pueden ser catastróficas para cualquier país. Por eso es necesario que en el ejercicio del derecho humano al agua exista un compromiso de solidaridad entre los distintos sectores, apoyados por el Gobierno, para que los más desfavorecidos contribuyan de acuerdo con sus posibilidades pero que no sea excesivo, para no llegar al absurdo de no permitir el acceso por no tener ingresos suficientes<sup>36</sup>.

Asimismo, deben de buscar los Estados partes el desarrollar políticas públicas para que el acceso al agua sea garantizado para las generaciones futuras. No se puede considerar el tener un derecho humano al agua sostenible si no se protegen las fuentes para que las futuras poblaciones puedan acceder y continuar con el acceso en las condiciones de calidad y cantidad necesarias para que lleven su vida de una manera digna. Es indispensable que sea una política no solamente nacional, sino internacional en el sentido de buscar que se generen acciones a nivel técnico que se concreten en normas de cumplimiento que busquen el evitar que el vital líquido sea contaminado, desperdiciado o pérdida de este<sup>37</sup>.

Es el de recalcar que en este punto la observación señala que se debe garantizar que la población tenga servicios de saneamiento adecuados, como un

---

<sup>36</sup> *Ibíd*em, Artículos 26 y 27.

<sup>37</sup> *Ibíd*em, Artículos 28



reconocimiento sobre la dignidad humana y la vida privada, ya que los individuos tienen el derecho a vivir en un medio ambiente sano, que permita ejercer su derecho a la salud y a una vivienda adecuada, y que la contaminación de los recursos hídricos se evite al generar infraestructura que promueva el saneamiento y cuidado del agua en forma progresiva, tanto en zonas urbanas como en las rurales, independientemente de la situación social o económica<sup>38</sup>.

Existe el compromiso por parte de los Estados participantes de cumplir obligaciones internacionales que permitan el ejercicio libre del derecho humano al agua en cada uno de los Estados miembros hacia el interior de estos, evitando en cualquier momento el generar acciones que impidan que otros Estados puedan ejercer en forma efectiva su derecho humano al agua, porque cuando se da esta situación, se genera una incompatibilidad con el espíritu del tratado<sup>39</sup>.

Por lo anterior es necesario para que los Estados que tienen divisiones geográficas distintas a las hidrológicas establezcan zonas donde se compartan fuentes para dos o más naciones, como en el caso de México en la frontera norte con el río Bravo, así como en el sur con el Río Grijalva, para que exista una cooperación que logre el ejercicio del derecho humano al agua auxiliándose los procedimientos establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, en los tratados internacionales respectivos y el derecho internacional aplicable.

Es de reconocer que existen muchos tratados internacionales sobre límites territoriales y sobre el uso del agua en los casos donde los límites de la división política sean a través de cuencas compartidas entre dos o más países, lo que es relevante, ya que al existir canales diplomáticos para la solución de disputas en materia de agua, al identificar situaciones que pudieran generar conflictos por el acceso al agua, o para cumplir con el derecho humano al agua, o de otros como a la alimentación de los países afectados, habrá instrumentos para procurar un acercamiento.

La observación 15 declara que el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales confirma que los Estados partes tienen la obligación de dar

---

<sup>38</sup> *Ibidem*, Artículo 29.

<sup>39</sup> *Ibidem*, Artículo 32.

seguridad en los niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto en general, por lo que en consecuencia la presente observación tiene como efecto inmediato “el garantizar el acceso a la calidad esencial mínima de agua que sea suficiente y apta para el uso personal y doméstico y prevenir enfermedades asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base no discriminatoria, en especial a lo que respecta a los grupos vulnerables o marginados, garantizar el acceso físico a las instalaciones o servicios de agua que proporcionan un suministro suficiente y regular de agua salubre, a que tengan un número suficiente de salidas de agua para evitar unos tiempos de espera prohibitivos y que se encuentran a una distancia razonable de lugar, velar porque no se ve amenazada la seguridad personal cuando las personas tengan que acudir para obtener agua, velar por la distribución equitativa de todas las instalaciones y servicios de agua disponibles, adoptar y aplicar una estrategia y un plan de Acción Nacional sobre el agua para toda la población, vigilar el grado de realización o no realización del derecho al agua, adoptar programas de agua orientados a fines concretos y de relativo bajo costo para proteger a los grupos vulnerables y marginados, adoptar medidas para prevenir y tratar de controlar las enfermedades asociadas al agua en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados”<sup>40</sup>.

Así mismo se señala que los Estados parte, así como los entes u organismos internacionales que puedan prestar ayuda tengan como premisa el que sus recursos sean utilizados para cumplir con las obligaciones básicas del Pacto, haciendo un ejercicio respetuoso sobre la toma de decisiones en el manejo del agua dentro de esa nación, buscando que sirvan al cumplimiento progresivo del derecho humano al agua<sup>41</sup>.

Al ser un documento de carácter internacional, se definen violaciones, pero deben darse ciertas condiciones para que éstas sean de carácter efectivo y debe de haber una demostración fehaciente de que existen acciones u omisiones que determinen hay violaciones específicas al derecho al agua; así por ejemplo, si un

---

<sup>40</sup> *Ibíd*em, Artículo 37.

<sup>41</sup> *Ibíd*em, Artículo 35

estado no se encuentra en posibilidad de cumplir con el ejercicio de recursos necesarios para hacer efectivo el derecho al agua, estaría dándose un incumplimiento, pero no es una violación en sí misma, por lo que deberá establecerse los mecanismos a través de los entes de derecho internacional que tienen la posibilidad de ayudar, como es el Banco Mundial, para lograr la obtención de recursos que sirvan para generar la progresividad en el cumplimiento del derecho humano al agua. Puede existir la situación en la que un Estado no esté haciendo acciones efectivas para cumplir con sus obligaciones contraídas en virtud del pacto, por limitaciones en sus recursos por lo que dicho Estado tendrá que justificar que realizó las acciones a su alcance, pero demostrar que la imposibilidad financiera fue el origen del incumplimiento. Como fue el caso de México cuando se recibió al Relator de la Organización de las Naciones Unidas en materia de Derecho Humano al Agua, el cual en sus conclusiones señaló que, si bien el Estado Mexicano ha hecho acciones de carácter jurídico al reconocer dentro de la Constitución Federal el derecho humano al agua, las actividades subsecuentes que se han realizado son limitadas para que efectivamente haya una progresividad en el derecho humano al agua<sup>42</sup>.

En sintonía con estas definiciones existen actos de comisión los cuales son ejercidos directamente por los Estados partes o por otras entidades que no están o insuficientemente reglamentadas por el estado, al ejecutar medidas regresivas que limitan el ejercicio del derecho humano al agua, mediante la derogación o abrogación de legislación o eliminación de políticas públicas que limitan los tratados internacionales en materia de derecho humano al agua, así como acciones que tiendan a eliminar derechos ya garantizados y ejercidos por grupos o sectores poblacionales<sup>43</sup>. A su vez existen actos de omisión, como: el no considerar acciones

---

<sup>42</sup>Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento acerca de su misión a México, presentado el 2 de Agosto de 2017, en la 36<sup>o</sup> período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. [En línea] [Citado el 24 de Septiembre de 2020]. Ver [https://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/G1722952.pdf](https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1722952.pdf)

<sup>43</sup> ONU: CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Observación general N° 15 (2002). El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), Artículo 42.

para garantizar el disfrute el derecho humano al agua, el no existir una política nacional sobre el agua y el no hacer cumplir las leyes pertinentes. En este último caso no existe una enumeración específica de cuáles podrían ser las omisiones, siendo esto dependerá de condiciones específicas, pero lo que debe entenderse es, que son aquellas en que el Estado no tome o adopte las acciones para que se respete por parte de sus ciudadanos el ejercicio del derecho humano al agua, pudiendo ser a través de la interrupción o desconexión arbitraria del acceso al agua, tolerar aumentos en las tarifas en forma desproporcionada o realizar actos discriminatorios en el acceso y precio del agua, o no llevar a cabo acciones para proteger las reservas hídricas de la contaminación y disminución de los recursos de agua por sobreexplotación. En este tenor de ideas, existen violaciones a la obligación de proteger al no evitar actividades que generen contaminación o la extracción no equitativa, ni regular y controlar eficazmente los servicios de suministro de agua. En la obligación de cumplir existen violaciones al no adoptar todas las medidas consideradas dentro del pacto, para garantizar el disfrute del derecho al agua, teniendo como ejemplos el no tener una política nacional que garantice el acceso al agua de toda la población, tener presupuestos mal definidos y que no permitan una ejecución correcta para generar una progresividad en el derecho humano al agua, evitar el generar instrumentos de medición para diferenciar los avances que se tienen en los rubros necesarios para que se considere que existe un avance en el derecho humano al agua verificable a través de procesos específicos establecidos con anterioridad. Es de mencionarse que existe a su vez una violación a la obligación de cumplir cuando un Estado signe nuevos acuerdos que menoscaben o afecten las reservas, limiten el ejercicio de sus conciudadanos en el manejo de las aguas de carácter nacional para consumo y ejercicio disfrute de su población<sup>44</sup>.

La observación número 15 establece como necesidad que cada uno de los Estados parte deban de incluir o generar medidas legislativas que permitan a cada estado cumplir con lo pactado en el tratado creando normas jurídicas que se adapten de la mejor manera a sus condiciones específicas, debiendo encaminar la

---

<sup>44</sup>Ídem, Artículo 44.

conceptualización a asegurar el disfrute del derecho al agua, y que no existan normas o disposiciones que obstaculicen el disfrute de otros derechos humanos, es decir, debe de haber una interpretación armónica que evite que los efectos jurídicos de un derecho humano se contrapongan al derecho humano al agua<sup>45</sup>.

Es importante mencionar que la observación solicita que los países participantes examinen su legislación, estrategias y políticas públicas para que éstas sean modificadas a efecto de cumplir con las obligaciones contraídas con respecto al derecho al agua, debiendo de derogarse aquellas que contravengan los acuerdos del Pacto y de las observaciones que se deriven de este. Se definirán objetivos claros, metas y plazos, existiendo también la obligación de formular políticas con un sistema de evaluación con indicadores. Se deberá de señalar serán las instituciones de Gobierno que tengan la obligación de cumplir con el tratado y con sus objetivos, así como el generar sistemas de rendición de cuentas con la finalidad de medir los avances que se han conseguido en materia de agua salubre, elaborando un reporte del progreso logrado a organismos especializados de las Naciones Unidas para que en su caso se pueda solicitar el apoyo técnico necesario<sup>46</sup>.

El Estado deberá de crear los instrumentos jurídicos para que los particulares puedan señalar las situaciones en las cuales se está violentando su derecho humano al agua, así como proporcionar información sobre el uso y explotación del agua en sus distintas regiones. Es indispensable la participación ciudadana por lo que se hace necesario que existan mecanismos reconocidos para que ésta pueda colaborar en la planeación y progresividad en el derecho humano al agua<sup>47</sup>.

En este sentido se debe buscar ante todo la coordinación entre las autoridades nacionales, regionales y locales para que el tema del agua se convierta en un punto transversal, para que sea tratado con carácter institucional, que no dependa de los periodos administrativos de las autoridades, o de los tiempos electorales, por lo que es indispensable que se generen legislaciones que busquen el cumplimiento de estos principios más como un carácter técnico que político.

---

<sup>45</sup>Ibídem, Artículo 45.

<sup>46</sup>Ibídem, Artículo 47.

<sup>47</sup> Ibídem, Artículo 48.

Como complemento a estas ideas, y para ejemplificar la importancia del Derecho Humano al Agua, la Asamblea General de las Naciones Unidas en la resolución número 64/292 reconoció "el derecho al agua potable y saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos<sup>48</sup>".

### **1.6. Consideraciones de la observación 15 respecto al agua y al derecho humano en cuanto a su aplicación**

Es necesario el crear indicadores y estandarizar la información, para determinar el nivel de avance del derecho humano al agua, identificando los factores que integran esos indicadores con los siguientes objetivos:

1. Definición de los alcances de las políticas públicas en materia de derecho humano al agua.
2. Medición del avance en la progresividad.
3. Establecimiento de un método de evaluación con el fin de determinar si las acciones, presupuestos e infraestructura están encaminados a cumplir con los alcances establecidos<sup>49</sup>.

Como parte de este sistema, también deben de existir mecanismos para que los ciudadanos pueden realizar acciones de carácter judicial o administrativas, tanto en el plano nacional como en el internacional, incorporando en sus marcos jurídicos nacionales los conceptos relativos al derecho humano al agua, así como garantizar la existencia de un Poder Judicial independiente que permita que los tribunales conozcan sobre las violaciones a este tipo de derechos<sup>50</sup>.

---

<sup>48</sup>El 28 de julio de 2010, a través de la Resolución 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, reafirmando que un agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos. [https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human\\_right\\_to\\_water](https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water).

<sup>49</sup> ONU: CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Observación general N° 15 (2002). El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), Artículos 53 y 54.

<sup>50</sup> Ídem, Artículo 55.

De lo antes manifestado y como una conclusión previa respecto a las acciones realizadas por el Estado Mexicano para la consecución del derecho humano al agua, es necesario reconocer que existe un avance al incorporar dentro del andamiaje institucional y jurídico la inclusión del derecho multicitado en la Constitución Federal Mexicana; también hay que considerar que existen autoridades (previas a su aprobación) en materia de agua potable, las cuales en su mayoría son de carácter Municipal y en su defecto Estatales, y procurar que estas adopten una filosofía de acción que les permita participen en forma activa en el cumplimiento de los alcances de la Observación 15, y se establezca una estrategia nacional que se enfoque en dos principios generales:

1. El desarrollo a través de una Ley General de Aguas, que el mismo transitorio de la reforma al artículo cuarto constitucional obliga a que los 360 días de publicada la modificación deberá ser aprobada dicha Ley General, lo cual hasta la fecha no se ha realizado<sup>51</sup>. Es necesario, que dicha normatividad integre los conceptos señalados en el tratado internacional buscando que exista una coordinación de todas las autoridades competentes, con el reconocimiento de sus jurisdicciones y facultades para dar una consecución efectiva al cumplimiento del derecho humano al agua y al saneamiento, debiendo de buscar una estandarización a nivel nacional, para que exista una réplica en los objetivos del pacto en las legislaciones estatales con la intención de no interferir con las facultades que señala el artículo 115 y 116 constitucional a los municipios y a las entidades federativas.
2. El crear un instrumento que permita evaluar y modificar las acciones que realicen las autoridades de cualquier orden de Gobierno dentro de nuestro país que permitan mejorar los presupuestos políticas e infraestructura, buscando que la progresividad del derecho humano al agua sedé y que sea en los plazos menores posibles<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> Artículo tercero transitorio de la Reforma al artículo 4 Constitucional, publicado el día 8 de febrero de 2012 en el Diario Oficial de la Federación.

<sup>52</sup>ONU: CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Observación general N° 15 (2002). El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), Artículo 54.

La necesidad de una legislación que desarrolle los conceptos del derecho humano al agua y al saneamiento en México es obvia, así como el crear una ruta de acciones que permita la planificación racional encaminada a tener objetivos claros sobre el derecho humano al agua y al saneamiento, con un sistema que permita corregir los errores de manera inmediata, con lo que se logrará crear una cooperación entre los distintos actores, lo que permitirá sortear las condiciones geográficas tan distintas que existen en México, esto con el fin de que cada uno de los habitantes pueda acceder al agua conforme las condiciones de calidad.

Dirección General de Bibliotecas UAQ



## CAPÍTULO II

### LA INCORPORACIÓN DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y UN ESTUDIO COMPARATIVO INTERAMERICANO A PARTIR DE SUS LEGISLACIONES

#### 2.1. Análisis de las iniciativas para incluir el derecho humano al agua y al saneamiento.

La Observación 15 del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue el punto de partida para el reconocimiento internacional del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento, el cual significó que muchos Estados lo incluyeran dentro de su legislación nacional. Como reflejo de lo anterior, en México se presentaron ocho iniciativas en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, para incluir el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento, en el periodo 2006 al 2011, que comprende dos Legislaturas, lo que da cuenta de la complejidad de estos derechos así como el análisis y proceso que se realizó para poder reformar la Constitución Federal, tanto por el Congreso de la Unión como en las Legislaturas Locales, ambos en su carácter de Constituyente Permanente, de acuerdo a los requisitos que señala el artículo 135 Constitucional<sup>53</sup>.

Es importante el revisar el contenido de las iniciativas, porque ello permite tener un conocimiento más amplio sobre de cómo se fue decantando el concepto del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento para su incorporación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que a continuación se hace referencia a las mismas.

a) La primera de ellas se presentó el 7 de diciembre de 2006, con el título de  
**"INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA LOS**

---

<sup>53</sup> MÉXICO: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 135.

**ARTÍCULOS 4 Y 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTO AL DERECHO DE ACCESO AL AGUA”**, presentada por la Diputada Gloria Lavara Mejía perteneciente a la bancada del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), en la cual se expuso lo siguiente:

"Artículo Primero. Se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 4o.

...

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.

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27.

...

Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos e indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la república; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas,

estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la república y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la república con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. 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. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.

...

...

...

I. a XX. ...

Transitorio

Único: El presente decreto entrará en vigor a los 180 días siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación”<sup>54</sup>.

---

<sup>54</sup>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 (Publicado en el DOF 08-02-2012).

### **2.1.1. Consideraciones en torno a la iniciativa con proyecto de decreto, que reforma los artículos 4 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto al derecho de acceso al agua**

Fue el primer intento formal que se presentó para incluir el Derecho Humano al Agua, pero como se observa no contempló el derecho humano al saneamiento. La definición de derecho humano al agua que manejó atendía a las consideraciones de la Observación 15, y toma en cuenta los elementos que señala el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, derivados de la necesidad de cubrir todas las posibles condiciones de los países suscriptores del Pacto Internacional, cuya consecuencia es que se establezcan mínimos para una vida digna y que a su vez sea decorosa.

De la propuesta es insuficiente ya que no determinó los alcances de calidad y cantidad del Derecho Humano al Agua, mismos que si fueron incluidos en el texto constitucional que resultó del proceso en que se presentó esta iniciativa.

Lo que sí se puede considerar un avance en esta propuesta, fue el plantear incluir en el artículo 27 Constitucional la obligación del Estado de garantizar el uso del agua en base a principios de equidad y conservación, criterio que de haber sido adoptado en la norma aprobada, hubiera dado pauta para modificar el régimen de concesiones establecido en la actual Ley de Aguas Nacionales, porque se hubiera creado un sistema de priorización específica de los usos del agua, así como una más correcta distribución de misma.

b) El día 12 de abril de 2007 se presentó a la Cámara de Diputados la **"INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO, QUE REFORMA EL ARTÍCULO 4 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SOBRE EL SUMINISTRO Y USO DEL AGUA"**, presentada por la Diputada Aleida Alavés Ruiz de la bancada del Partido de la Revolución Democrática (PRD), como una segunda iniciativa para incluir

el Derecho Humano al Agua a la Constitución Mexicana, la cual propuso lo siguiente:

"Artículo Único. Se reforma el párrafo cuarto del artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 4.

El Estado garantiza a todo individuo, personal o colectivamente, el derecho a gozar de un ambiente adecuado para su bienestar y desarrollo, así como a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para uso doméstico, su suministro continuo y suficiente sin interferencias, y para el sector social en el uso de agua agrícola. Las autoridades federales, estatales, municipales y del Distrito Federal, en el marco de sus respectivas competencias, garantizarán estos derechos, pudiendo cualquier individuo presentar denuncias por actos, hechos u omisiones de alguna autoridad o persona, con base en lo que dispongan los ordenamientos jurídicos aplicables. Las legislaciones de los estados y del Distrito Federal que regulen los servicios hidráulicos y la política hídrica del ámbito de su competencia, así como las disposiciones reglamentarias municipales, observarán las disposiciones contenidas en este párrafo, dictando las medidas correspondientes para su cumplimiento.

Artículos Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones jurídicas que se opongan al presente decreto"<sup>55</sup>.

### **2.1.2. Consideraciones en torno a la iniciativa con proyecto de decreto, que reforma el artículo 4 de la Constitución Política de**

---

<sup>55</sup>Ídem, p. 11

**los Estados Unidos Mexicanos, sobre el suministro y uso del agua.**

En esta propuesta se trata al agua como un elemento de uso colectivo, obligando al Estado el garantizar las condiciones para disponer de la misma en forma suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso doméstico, señalándose que el servicio debe ser continuo y que todo esto debiera observarse también para el sector agrícola. Esta propuesta no incluyo el saneamiento, pero sin embargo debe destacarse que consiguió se pusiera en la mesa la discusión sobre el incluir la obligación de la autoridad de dotar a todas las personas de agua en las condiciones señaladas en la Observación 15, así como el garantizar un ambiente adecuado para el desarrollo de todos.

c) El primero de Octubre de 2009, los diputados Jaime Fernando Cárdenas Gracia y Fernando González Noroña (PT), presentaron la **"INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 40., 27, 73 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE ESTABLECE EL DERECHO A ACCEDER Y A UTILIZAR EL AGUA POTABLE, OBSERVANDO QUE LOS SERVICIOS DE AGUA, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES NO PUEDA PRIVATIZARSE NI ENTREGARSE EN CONCESIÓN"** la cual se transcribe a continuación, en lo conducente, para poder entender su contenido:

"Artículo primero. Se reforma y adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4.

.....

Toda persona tiene el derecho fundamental a acceder y utilizar el agua potable, en cantidad y calidad suficientes, bajo condiciones de no discriminación y asequibilidad, para su uso personal y doméstico. La Federación, las entidades federativas y los municipios, según lo disponga la Constitución y la ley, en sus respectivos ámbitos de competencia, tienen la

obligación de asegurar el goce efectivo de este derecho. El acceso a los servicios al agua y alcantarillado no podrá privatizarse ni entregarse en concesión. Su acceso debe ser garantizado para las generaciones presentes y futuras. La gestión y supervisión del agua debe ser pública, social, colectiva, participativa, equitativa, y no comercial. El cobro por los servicios del agua para consumo humano y doméstico será de carácter social. El no pago de derechos dará lugar a las acciones que determine la ley, pero nunca a la suspensión de los servicios cuando el agua se use para el consumo humano y doméstico. El Estado garantizará la conservación, recuperación y manejo integral de los recursos hídricos, cuencas hidrográficas y caudales ecológicos asociados al ciclo hidrológico. Se regulará toda actividad que pueda afectar la calidad y cantidad de agua, y el equilibrio de los ecosistemas, en especial en las fuentes y zonas de recarga de agua. La sustentabilidad de los ecosistemas y el consumo humano serán prioritarios en el uso y aprovechamiento del agua. Las autoridades a cargo de la gestión del agua serán responsables de su planificación, regulación y control en los términos de la ley. La explotación y aprovechamiento del agua estará sujeto a procesos de consulta libres, previos e informados, con las poblaciones afectadas. Se garantizará la participación ciudadana en los procesos de gestión y se promoverá la conservación de los ecosistemas. En los núcleos ejidales y comunales, así como en las comunidades indígenas, la consulta tendrá lugar respetando sus normas y procedimientos. Se asignará una participación económica prioritaria a los territorios donde se explote y aprovechen los recursos hídricos, así como a los núcleos ejidales, comunales e indígenas.

Artículo segundo. Se reforma y modifica el artículo 27 de la Constitución para quedar como sigue:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación. Ésta puede transmitir el dominio de las tierras a los particulares para constituir la propiedad privada. En lo que respecta al agua, su uso y aprovechamiento por

los particulares, en los términos de este artículo, no les otorga derechos de propiedad sobre la misma.

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanentemente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de limite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzados por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino; o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser alumbradas mediante obras artificiales y usarse y aprovecharse por el dueño del terreno mediante permisos, pago de derechos y registros regulados en ley, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Congreso de la Unión podrá normar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas. Si las aguas se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de éstas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones legales.



En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable, imprescriptible e inembargable. El acceso al agua se explotará, usará y aprovechará por la Nación a través de los poderes y autoridades del Estado. En los supuestos diferentes, al uso y aprovechamiento del agua, siempre que faculte la Constitución, la explotación, uso y aprovechamiento de los recursos mencionados en los dos párrafos anteriores, por los particulares y por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas en los términos de la ley. Las declaratorias correspondientes se harán por el ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrogeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva.

...

Artículo tercero. Se modifica y reforma la fracción XVIII del artículo 73 de la Constitución para quedar como sigue:

El Congreso tiene facultad:

XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamientos de las aguas nacionales, las que establecerán la concurrencia de la Federación, entidades federativas y de los municipios.

Artículo cuarto. Se modifica y reforma la fracción III del artículo 115 de la Constitución para quedar como sigue:

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Dichos servicios no serán privatizados ni concesionados y se realizarán en los términos que establezcan la Constitución y las leyes;

b) ...

Transitorios

Primero. Este decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. Se faculta al Congreso de la Unión para que, en un plazo no superior a 12 meses, contados desde la entrada en vigor del presente Decreto, emita una nueva Ley de Aguas Nacionales, en la que ordene las competencias necesarias para hacer efectivo el derecho fundamental al agua<sup>56</sup>.

**2.1.3. Consideraciones en torno a la Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece el derecho a acceder y a utilizar el agua potable, observando que los servicios de agua, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales no pueda privatizarse ni entregarse en concesión**

Desde nuestro punto de vista ésta incursionó en varios puntos torales, necesarios para obtener una legislación que realmente procurara el que se alcance el Derecho Humano al Agua, y a la prestación eficiente de todos los servicios inherentes a la misma.

---

<sup>56</sup> Ibídem, pp. 12-26

La Iniciativa propuso reformar los artículos 4 y 27 Constitucionales, proporcionando ideas específicas respecto a las características que señala la Observación 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, como son la cantidad, asequibilidad, calidad del agua para uso personal y doméstico, no discriminación.

Asimismo proponía que el acceso a los servicios de agua y alcantarillado no pudiera privatizarse o darse en concesión, incluyendo la participación social en la planificación, distribución, operación, así como la gestión del agua. Establecía un cobro por el servicio de agua de consumo humano y doméstico con un carácter social, sin que pudiera cortarse el servicio para estos usos, en ningún caso. Pretendía se estableciera la obligación del Estado a realizar acciones para garantizar la sostenibilidad de las cuencas hidrológicas, así como su conservación, introduciendo la consulta como un medio para determinar el destino para el uso y explotación del agua. Señala claramente que, si bien las tierras son originarias de la Nación y que se pueden transmitir a particulares para constituir la propiedad privada, respecto” al agua, su uso y aprovechamiento por los particulares, en los términos de este artículo, no les otorga derechos de propiedad sobre la misma”<sup>57</sup>.

Esta propuesta refleja una clara visión de la política de izquierda y es de destacarse que lo hace sin apasionamientos políticos, ya que se centra en los siguientes puntos cuyo contenido se analiza:

I) Define como fundamental el Derecho al Agua y considera los mínimos que establece la Observación 15, contemplando al alcantarillado (que consiste en la infraestructura para desahogar aguas grises o negras de un centro de población). Sin embargo, no hace ningún señalamiento al tratamiento de las aguas residuales, por lo que no alude al Derecho Humano al Saneamiento para completar su propuesta.

II) Introduce como obligación del Estado el mantenimiento de las fuentes en las que se origina el agua y la conservación de acuíferos como una obligación del Estado, lo que se estima como una propuesta correcta, como un medio de proteger a la población y al ambiente, así como a las generaciones futuras.

---

<sup>57</sup> *Ibíd*em, pp. 22

III) Señala que en caso de no pago del servicio de agua, no se permitirá la suspensión del servicio en los usos personal y doméstico.

La aceptación de esta propuesta hubiese implicado aplicar dos tarifas generales a nivel nacional, una para casas habitación o lugares de escasos recursos y otra más alta para los usos comercial, industrial, empresarial, minero, generación de electricidad, para poder hacer operativa dicha propuesta.

Conviene mencionar que este mecanismo no es nuevo, pero en la práctica de un organismo operador lo dejaría en la indefensión al no poder suspender o cortar el servicio a las personas morosas, ya que lo que puede llevar a afectar el servicio y tórnalo ineficiente ante la falta de pago de los usuarios, dando inicio a un ciclo vicioso que no va a permitir el fortalecimiento de los servicios de agua potable y de saneamiento.

IV) También se propuso hacer la modificación de la materia de concesiones (que se entienden como autorizaciones para que los particulares puedan extraer volúmenes de agua conforme a los requisitos que señale la ley de la materia, y conforme a las disponibilidades del agua). Cabe comentar que en estricto sentido, las concesiones no transmiten la propiedad del agua a los particulares; porque siendo la Nación única titular del agua la autorización de su explotación no puede entenderse como propiedad, incluso dichas concesiones están sujetas a revisión cada cierto tiempo y se puede disminuir los volúmenes autorizados en caso de abatimiento del acuífero y llegar a la cancelación de la concesión por su no explotación.

En este punto hay que referir y aceptar que existe un mercado de venta de concesiones o derechos de explotación del agua, el cual podría hasta acabar si se pensara en un Registro de Derechos de Agua, con un funcionamiento similar al del Registro Público de la Propiedad y del Comercio buscando que tuviera una agilidad comparable, permitiendo a los particulares realizar los cambios de titular de concesión, sin cambiar su uso ni volumen, debiendo de informar dichas situaciones a las autoridades con facultades concurrentes en materia de agua.

Así mismo dicho Registro no deberá tener facultades para otorgar o negar las concesiones, ni definir su factibilidad, considerando el derecho humano al Agua y al Saneamiento, y la sustentabilidad del ambiente, como principios rectores del otorgamiento de la concesión.

V) En la iniciativa en estudio se propuso una adición a la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la elaboración de una legislación que estableciera las competencias en que tendrían que colaborar el gobierno Federal, Estados y Municipios en materia de aguas nacionales, la cual hubiese facultado al Congreso reglamentar el uso de éstas, obligando a que los usos que se les da a las aguas extraídas tuvieran prioridad para cumplir con el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento, atendiendo a los principios que marca la Observación 15 referida en el primer capítulo de la presente Tesis.

VI) Contemplaba el que se prohibiera de manera expresa la privatización de los servicios de agua potable y saneamiento, la cual es una postura interesante ya que hubiese protegido la rectoría del Estado en el acceso al agua. Es un punto muy significativo, porque es una preocupación que está presente en una gran parte de la sociedad, ya que una pregunta frecuente es si se va a privatizar el agua, y se habla de que hay municipios y Estados que lo han hecho e incluso hace uso días el actual Titular del Ejecutivo Federal en una de sus mañaneras tuvo que contestar este cuestionamiento y manifestó que el Agua no se puede privatizar, porque conforme al artículo 27 de la Constitución General de la República el agua pertenece a la nación.

En relación a esto último es importante el considerar que no es lo mismo la administración del servicio del agua a la titularidad de la misma, por lo que el acceso al agua no está sujeto a la privatización, y así será en tanto se conserve el contenido del artículo 27 constitucional en sus términos vigentes, pero además está el contenido de la observación 15 signada por México que lo obliga a respetar y hacer efectivo el derecho Humano al agua y al saneamiento.

d) El 10 de octubre de 2009 se presentó la **INICIATIVA CON UN PROYECTO DE DECRETO PARA REFORMAR EL ARTÍCULO 4 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN RELACIÓN CON EL DERECHO INDIVIDUAL Y COLECTIVO DE DISFRUTAR DE UN MEDIO AMBIENTE SANO Y ECOLÓGICAMENTE EQUILIBRADO, APTO PARA EL DESARROLLO Y BIENESTAR HUMANO**, por parte de la Diputada Claudia Edith Anaya Mota, del Partido de la Revolución Democrática (PRD), que textualmente dice:

"Decreto que reforma el párrafo quinto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se reforma el párrafo quinto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 4o.

...

Toda persona tiene el derecho individual y colectivo de disfrutar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, apto para el desarrollo y bienestar humano, en el que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, pues el Estado, conjuntamente con la sociedad, tiene la obligación fundamental de proteger el medio ambiente y los recursos naturales del país, a fin de garantizar que la población se desenvuelva en un ambiente libre de contaminación”<sup>58</sup>.

#### **2.1.4. Comentarios en torno a la iniciativa con un proyecto de decreto para reformar el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el derecho individual y colectivo de disfrutar de un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, apto para el desarrollo y bienestar humano**

---

<sup>58</sup> Ibídem, p. 27

Los autores de esta propuesta buscaban preservar el equilibrio ecológico y conservar el ambiente en las condiciones adecuadas para que las generaciones futuras pudieran disfrutar del mismo; esta iniciativa conjunta dos visiones, la ecológica con la antropocéntrica, esto como respuesta a la discusión de la gestión del agua con la única finalidad de atender el derecho humano al agua, sin tomar en cuenta las necesidades de los ecosistemas, y señalaban que de seguirse con la primera de estas visiones llevaría a que se priorizara la actividad humana, sin contemplar los requerimientos de la naturaleza para continuar con su ciclo, o por lo menos el afectarlos lo menos posible.

Es importante mencionar que la visión ecológica se incluyó en la reforma del artículo 4, párrafo quinto de la Constitución Mexicana<sup>59</sup>.

e) El día 2 de Marzo de 2010 se presentó a la Cámara de Diputados la **"INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN RELACIÓN CON EL DERECHO DE LOS CIUDADANOS A DISPONER DE AGUA SUFICIENTE, SALUBRE, ACEPTABLE, ACCESIBLE Y ASEQUIBLE PARA EL USO PERSONAL Y DOMÉSTICO"**, por el Diputado Carlos Samuel Moreno Terán del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), la cual se transcribe a continuación, en lo referente al tema que nos ocupa:

"Decreto por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se adiciona un párrafo quinto al artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recorriéndose los subsiguientes, para quedar como sigue.

Artículo 4. ...

---

<sup>59</sup> MÉXICO: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 4.

Toda persona tiene derecho a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”<sup>60</sup>.

**2.1.5. Comentarios en torno a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el derecho de los ciudadanos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.**

La propuesta en cita se limita a peticionar que se haga en la ley una declaración similar a la de la Observación 15 sobre la definición de Derecho Humano al Agua, aunque al igual que las otras propuestas no incluía el derecho humano al saneamiento. Se entiende que la intención era que se plasmara en la Constitución el Derecho al Agua con el calificativo de Humano, pero esto en sí mismo no es suficiente, porque no basta una declaración para garantizar el efectivo ejercicio del derecho al agua.

f) En fecha 29 de abril de 2010 se presentó a la Cámara de Diputados la **"INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA EL DERECHO AL ACCESO, DISPOSICIÓN Y SANEAMIENTO DE AGUA PARA CONSUMO HUMANO, SUFICIENTE, SALUBRE, ACEPTABLE Y ASEQUIBLE"**, por parte de la Diputada Laura Arizmendi Campos del Partido Convergencia, la cual se transcribe a continuación en lo conducente al tema que nos ocupa:

"Decreto por el que se reforma el artículo 4o.de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

---

<sup>60</sup> 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 (Publicado en el DOF 08-02-2012).



Artículo Primero. Se reforma el artículo 4o. y se adiciona el párrafo sexto al mismo artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose los demás en su orden, para quedar como sigue:

Artículo 4o. El varón y la mujer...

Toda persona tiene derecho a decidir...

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud...

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente...

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda...

Toda persona o colectividad tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo humano, suficiente, salubre, aceptable y asequible.

Los niños...

Los ascendientes...

El Estado otorgará...

Transitorio

Artículo Único. El presente decreto entrara en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**2.1.6. Comentarios en torno a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo humano, suficiente, salubre, aceptable y asequible**

Esta postura fue similar a la mencionada en el punto e), que es el que antecede, pero cabe destacar que incorpora a la discusión el Derecho Humano al Agua de las colectividades, parámetro en el que bien pueden colocarse a las comunidades indígenas o grupos que utilizan el agua como un elemento de cohesión social a través de sus usos y costumbres en relación con el vital líquido.

g) El mismo día en que fue presentada la anterior iniciativa, el Diputado Emiliano Velázquez Esquivel del Partido de la Revolución Democrática

(PRD), presentó a la Cámara de Diputados la **"INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 40. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"**, la que se transcribe en referente al tema del derecho humano al agua y al saneamiento:

"Decreto que adiciona un párrafo quinto al artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se adiciona un párrafo quinto al artículo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 4o.

Toda persona o colectividad tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo humano, 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 y establecerá la participación de la Federación, entidades federativas, municipios y de los usuarios para la consecución de dichos fines.

Artículos Transitorios

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

Segundo. El Poder Legislativo federal, las Legislaturas de las entidades federativas y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal contarán con un plazo de 180 días para adecuar la legislación secundaria a las disposiciones del presente decreto.

Tercero. Se deroga toda disposición que se oponga parcial o totalmente al presente decreto"<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup>Idem, pp. 41 a 43.

### **2.1.7. Comentarios en torno a la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Se puede decir que esta propuesta fue tomada casi en su totalidad en el texto que incorporó en la Constitución el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento, en su lectura se aprecia la relación que guarda con la observación 15, ya que retoma el concepto de Derecho Humano al Agua y al Saneamiento que se señala ese documento.

Es de mencionarse que en la propuesta se hablaba de personas y colectividades como sujetos de los derechos antes mencionados, pero en el texto constitucional aprobado no se consideró la segunda de las figuras.

La iniciativa que se analiza ampliaba la obligación del Estado para garantizar el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento, obligando a la coordinación de los tres órdenes de gobierno y señalando la necesidad de la existencia de una ley que definiera las bases para el goce de esos derechos; asimismo incorporaba la visión de que debían destinarse apoyos para el uso de los recursos hídricos en forma sostenible, con participación de la ciudadana.

h) El día 19 de enero de 2011 se presentó a la Cámara de Diputados la **"INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA EL ARTÍCULO 4O. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"** presentada por el Diputado Guillermo Cueva Sada, del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), la cual se transcribe en lo conducente:

"Decreto por el que se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma el párrafo cuarto y se adiciona un nuevo párrafo quinto, recorriendo en el orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o...

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

#### Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones legales que se opongan al presente decreto.

Tercero. El Congreso de la Unión emitirá la reglamentación en las leyes reglamentarias correspondientes para sustanciar la responsabilidad por daño y deterioro ambiental, en un plazo no mayor de un año contado a partir de la publicación del presente decreto"<sup>62</sup>.

Este texto prácticamente es el que se consideró como el adecuado para ser incorporado a la Constitución, y como su contenido ya se analizó con antelación es por la que no se hace mayor señalamiento.

Ateniendo a lo expuesto es claro que todas las iniciativas examinadas sirvieron para que se hiciera la reforma en la Constitución General de la República, introduciendo el Derecho Humano al Agua y Saneamiento como un derecho humano y garantía individual, adoptándose los principios contemplados en la observación 15.

Este proceso legislativo fue muy importante porque fijó las bases del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento dentro de la Constitución Federal, reconociendo a su vez la obligación del Estado Mexicano de cumplir con los compromisos derivados del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como de la Observación 15, y la necesidad de emitir una Ley General de Aguas

---

<sup>62</sup> Ibídem pp. 44 a 48.

para dar operatividad a estos derechos, que deben tener como finalidad que las personas reciban el agua en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, además de quedar también obligados al saneamiento de la misma.

Dada la importancia de la discusión del dictamen de la Cámara de Diputados sobre la reforma al artículo 4 Constitucional párrafo sexto, se agrega de manera completa dicho texto al presente trabajo, como anexo I.

## **2.2. Breve estudio comparativo de la legislación de otros países sobre el derecho humano al agua y al saneamiento.**

Con el propósito de entender las dimensiones del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento fue que se analizaron las iniciativas de ley presentadas por diversos grupos, ya que fueron las que sirvieron de base para incorporar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos este derecho, habiendo quedado claro, que no se hizo solo una declaración dándole al derecho al agua la calidad de humano, sino que se sumaron al texto los principios de la Observación 15, que como se ha dicho es un instrumento jurídico internacional que fue aceptado por todos los países latinoamericanos, mismos que hasta hoy han tenido avances y han tratado de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos, es por ello que en este último capítulo se va a abordar brevemente lo realizado en tres países, que son Ecuador, Bolivia y Colombia para conocer sus avances y adoptar lo que de ellos pudiera resultar de utilidad, para nuestro país, México.

Al abordar este tema es necesario realizar algunas consideraciones en el sentido de que son países que han tenido una historia propia con el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento, que se han desarrollado conforme a sus propias condiciones sociales y económicas, y se eligieron como ejemplo países con una base jurídica hispanoamericana, lo que los hace tener raíces similares a las del Derecho Mexicano, tanto en sus instituciones como en la terminología, lo que seguramente facilitará el entendimiento de las normativas nacionales en materia de agua potable y saneamiento.

### 2.2.1 Ecuador.

Es un país ubicado al noroccidente de América del Sur, que tiene una extensión aproximada de 250,000 kilómetros cuadrados, con una población de 17 millones de habitantes, y es una potencia en energías eco sustentables. Asimismo, es un país con alta presencia indígena por lo que se reconocen 13 lenguas indígenas de uso cotidiano en su territorio, además del idioma español; es un país exportador de petróleo reconocido por ser el primer país del planeta en tener los derechos de la naturaleza garantizados en su Constitución.

Ecuador, igual que México, fue colonia española y obtuvo su independencia a inicios del siglo XIX, participando, en los movimientos emancipadores latinoamericanos.

En lo que concierne al tema del derecho humano al agua, este país desde 1992 inició un proceso importante de Gobierno, influenciado de la política neoliberal para llevar a cabo privatizaciones de las empresas y servicios otorgados por el Estado, situación que fue muy polémica y trajo muchos desajustes sociales<sup>63</sup>. El Banco Interamericano de Desarrollo acordó con el Gobierno Nacional la contratación de préstamos para que este último se encargara de mejorar la infraestructura de agua potable y saneamiento, concesionándose a particulares la prestación de los servicios, en algunos casos hasta por 30 años. Este esquema de concesiones generó abusos como fueron el alza en las tarifas; estructuras tarifarias completamente disímolas entre la calidad y cantidad del servicio, provocando escases en el volumen de agua para uso humano. La idea de privatizar era para mejorar la prestación de servicios de agua y saneamiento, pero se pervirtió al priorizar el aspecto económico, ya que el Estado dejó de lado la rectoría de los contratos de concesión al no realizar una supervisión efectiva sobre los mismos<sup>64</sup>.

La Constitución de Ecuador al establecer el Derecho a la Salud, señala que para este efecto se debe garantizar la provisión de agua potable y saneamiento

---

<sup>63</sup>Wikipedia 2020

<sup>64</sup>Buitrón, Ricardo. Derecho humano al agua en el Ecuador. En: ¿Estado constitucional de derechos?: informe sobre derechos humanos Ecuador 2009. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. Sede Ecuador. Programa Andino de Derechos Humanos, PADH; Abya Yala. pp 139-162

básico<sup>65</sup>, estableciendo como un derecho civil el reconocido y garantizado por el Estado Ecuatoriano el "derecho a una calidad de vida que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, saneamiento ambiental; educación, trabajo, empleo, recreación, vivienda, vestido y otros servicios sociales necesarios"<sup>66</sup>. Asimismo refiere que se promoverá el desarrollo de juntas administradoras de agua potable, cuya gestión pertenezca a la comunidad<sup>67</sup>.

También se establece en la Constitución que al concesionar el agua se declaran como de propiedad inalienable, imprescriptible e inembargable los recursos naturales no renovables y los del subsuelo, facultando al Estado a participar en el beneficio de los aprovechamientos de estos, en un monto no inferior a la participación privada, garantizando que los recursos naturales recuperen sus ciclos, permitiendo condiciones de vida con dignidad<sup>68</sup>.

En los anteriores mandatos Constitucionales, se fundamenta la Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, la cual da operatividad al Derecho Humano al Agua, por lo que se transcriben los artículos más importantes sobre el tema en cuestión:

"Artículo 4.- Principios de la Ley. Esta Ley se fundamenta en los siguientes principios:

- a) La integración de todas las aguas, sean estas, superficiales, subterráneas o atmosféricas, en el ciclo hidrológico con los ecosistemas;
- b) El agua, como recurso natural debe ser conservada y protegida mediante una gestión sostenible y sustentable, que garantice su permanencia y calidad;
- c) El agua, como bien de dominio público, es inalienable, imprescriptible e inembargable;
- d) El agua es patrimonio nacional y estratégico al servicio de las necesidades de las y los ciudadanos y elemento esencial para la soberanía alimentaria;

---

<sup>65</sup>ECUADOR: Constitución de la Republica del Ecuador, artículo 42.

<sup>66</sup>Ibídem, artículo 23

<sup>67</sup>Ibídem, artículo 246

<sup>68</sup>Ibídem, artículo 247

en consecuencia, está prohibido cualquier tipo de propiedad privada sobre el agua;

- e) El acceso al agua es un derecho humano;
- f) El Estado garantiza el acceso equitativo al agua;
- g) El Estado garantiza la gestión integral, integrada y participativa del agua;
- h) La gestión del agua es pública o comunitaria.<sup>69</sup>

Estos principios armonizan con la observación 15, referida en el primer capítulo del presente trabajo, lo que es un avance para dicho país.

Se contiene también la prohibición de privatizar el agua, ya que por su importancia es vital para la vida, la economía y el ambiente, por lo que el Estado no debe sujetarla a tratado comercial, ni reconoce la posesión individual o colectiva del agua, así como ningún tipo de apropiación<sup>70</sup>.

"SE PROHIBE:

- a) Toda delegación al sector privado de la gestión del agua o de alguna de las competencias asignadas constitucional o legalmente al Estado a través de la Autoridad Única del Agua o a los Gobiernos Autónomos Descentralizados;
- b) La gestión indirecta, delegación o externalización de la prestación de los servicios públicos relacionados con el ciclo integral del agua por parte de la iniciativa privada;
- c) Cualquier acuerdo comercial que imponga un régimen económico basado en el lucro para la gestión del agua;
- d) Toda forma de mercantilización de los servicios ambientales sobre el agua con fines de lucro;
- e) Cualquier forma de convenio o acuerdo de cooperación que incluya cláusulas que menoscaben la conservación, el manejo sustentable del agua, la biodiversidad, la salud humana, el derecho humano al agua, la soberanía alimentaria, los derechos humanos y de la naturaleza; y,

---

<sup>69</sup> ECUADOR: Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua, artículo 4.

<sup>70</sup> Ídem, artículo 6.



f) El otorgamiento de autorizaciones perpetuas o de plazo indefinido para el uso o aprovechamiento del agua"<sup>71</sup>.

Estas prohibiciones responden a la problemática que se dio al concesionar a particulares los servicios de agua potable, por lo que retoman la idea de proporcionar seguridad a los ecuatorianos sobre el acceso al agua sin que existan intereses económicos que vulneren su derecho.

Se establece un sistema de Regulación, el cual es interesante leer en la redacción original, por lo que se transcribe a continuación:

"Artículo 21.- Agencia de Regulación y Control del Agua.

La Agencia de Regulación y Control del Agua (ARCA), es un organismo de derecho público, de carácter técnico- administrativo, adscrito a la Autoridad Única del Agua, con personalidad jurídica, autonomía administrativa y financiera, con patrimonio propio y jurisdicción nacional.

La Agencia de Regulación y Control del Agua, ejercerá la regulación y control de la gestión integral e integrada de los recursos hídricos, de la cantidad y calidad de agua en sus fuentes y zonas de recarga, calidad de los servicios públicos relacionados al sector agua y en todos los usos, aprovechamientos y destinos del agua.

La gestión de regulación y control de la Agencia serán evaluados periódicamente por la Autoridad Única del Agua.

Artículo 22.- Integración de la Agencia de Regulación y Control. La Agencia de Regulación y Control contará con un directorio integrado de la siguiente manera:

- 1) El representante de la Autoridad Única del Agua o su delegado, quien lo presidirá;
- 2) El representante de la entidad responsable de coordinar los sectores estratégicos; o su delegado; y,
- 3) El representante de la entidad responsable nacional de la planificación y desarrollo o su delegado.

---

<sup>71</sup>Ídem

El directorio nombrará una directora o un director ejecutivo y mediante resolución establecerá la estructura administrativa y financiera de la Agencia de Regulación y Control.

El director ejecutivo dará cumplimiento a las resoluciones del directorio, ejercerá la representación legal de la Agencia y tendrá las facultades y atribuciones que le asigne el órgano directivo.

Artículo 23.- Competencias de la Agencia de Regulación y Control. La Agencia de Control y Regulación tendrá las siguientes competencias:

- a) Dictar, establecer y controlar el cumplimiento de las normas técnicas sectoriales y parámetros para regular el nivel técnico de la gestión del agua, de conformidad con las políticas nacionales;
- b) Certificar la disponibilidad del agua a petición de parte sobre la base de la información registrada sobre inventarios, balances hídricos, autorizaciones y permisos otorgados;
- c) Recopilar, procesar, administrar y gestionar la información hídrica de carácter técnico y administrativo;
- d) Coordinar con la Autoridad Ambiental Nacional la regulación y control la calidad y cantidad del agua en el dominio hídrico público, así como las condiciones de toda actividad que afecte estas cualidades;
- e) Coordinar con la Autoridad Ambiental Nacional las acciones de control correspondientes, a fin de que los vertidos cumplan con las normas y parámetros emitidos;
- f) Normar los destinos, usos y aprovechamientos del agua y controlar su aplicación;
- g) Regular para estandarizar y optimizar sistemas relacionados a los servicios públicos vinculados al agua;
- h) Regular y controlar la aplicación de criterios técnicos y actuariales para la fijación de las tarifas para los usos y aprovechamiento productivo del agua por parte de la Autoridad Única del Agua y para la prestación de los servicios vinculados al agua;

- i) Controlar el cumplimiento de las obligaciones contempladas en las autorizaciones de uso y aprovechamiento del agua;
- j) Controlar y sancionar el incumplimiento de las regulaciones nacionales, de acuerdo con procesos técnicos diseñados para el efecto e informar a las autoridades competentes del incumplimiento de la normativa;
- k) Tramitar, investigar y resolver quejas y controversias que se susciten entre los miembros del sector y entre estos y los ciudadanos;
- l) Regular y controlar la gestión técnica de todos aquellos servicios públicos básicos vinculados con el agua;
- m) Imponer las multas y ejercer la jurisdicción coactiva para su recaudación y las demás que correspondan;
- n) Dictar las normas necesarias para el ejercicio de sus competencias; y,
- ñ) Emitir informe previo vinculante para el otorgamiento de las autorizaciones para todos los usos y aprovechamientos del agua, así como también emitir normas técnicas para el diseño, construcción y gestión de la infraestructura hídrica, y controlar su cumplimiento<sup>72</sup>"

La creación de un sistema de Regulación con estas características es primordial para que se pueda garantizar por parte del Estado una correcta aplicación del derecho humano al agua y al saneamiento. Y sumado a lo anterior establece un conjunto de obligaciones y progresividad al Estado, sumando la corresponsabilidad de este con los usuarios, para lograr el Derecho Humano al Agua, que a continuación se transcriben:

## "CAPÍTULO VII

### OBLIGACIONES DEL ESTADO PARA EL DERECHO HUMANO AL AGUA

#### Sección Primera De las Obligaciones y la Progresividad

Artículo 83.- Políticas en relación con el agua. Es obligación del Estado formular y generar políticas públicas orientadas a:

- a) Fortalecer el manejo sustentable de las fuentes de agua y ecosistemas relacionados con el ciclo del agua;

---

<sup>72</sup> Ibídem, artículo 21.

- b) Mejorar la infraestructura, la calidad del agua y la cobertura de los sistemas de agua de consumo humano y riego;
- c) Establecer políticas y medidas que limiten el avance de la frontera agrícola en áreas de protección hídrica;
- d) Fortalecer la participación de las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades en torno a la gestión del agua;
- e) Adoptar y promover medidas con respecto de adaptación y mitigación al cambio climático para proteger a la población en riesgo;
- f) Fomentar e incentivar el uso y aprovechamiento eficientes del agua, mediante la aplicación de tecnologías adecuadas en los sistemas de riego; y,
- g) Promover alianzas público-comunitarias para el mejoramiento de los servicios y la optimización de los sistemas de agua.

Artículo 84.- Obligaciones de corresponsabilidad.

El Estado en sus diferentes niveles de gobierno es corresponsable con usuarios, consumidores, comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades del cumplimiento de las siguientes obligaciones:

- a) Reducir la extracción no sustentable, desvío o represamiento de caudales;
- b) Prevenir, reducir y revertir la contaminación del agua;
- c) Vigilar y proteger las reservas declaradas de agua de óptima calidad;
- d) Contribuir al análisis y estudio de la calidad y disponibilidad del agua;
- e) Identificar y promover tecnologías para mejorar la eficiencia en el uso del agua;
- f) Reducir el desperdicio del agua durante su captación, conducción y distribución;
- g) Adoptar medidas para la restauración de ecosistemas degradados;
- h) Apoyar los proyectos de captación, almacenamiento, manejo y utilización racional, eficiente y sostenible de los recursos hídricos; y,
- i) Desarrollar y fomentar la formación, la investigación científica y tecnológica en el ámbito hídrico.

Artículo 85.- Progresividad y universalidad. El Estado y sus instituciones no podrán adoptar políticas o medidas de carácter regresivo que supongan una

restricción o empeoramiento significativo de las formas y condiciones de acceso al agua o signifiquen una limitación arbitraria en el ejercicio del derecho humano al agua.

En razón de su carácter universal, el Estado promoverá estrategias regionales conjuntas para la conservación del agua, en el marco de los convenios internacionales de los cuales el Estado es parte”<sup>73</sup>.

Es importante señalar que se eligió analizar Ecuador en atención a la problemática que se dio con las privatizaciones, así como el avance en su Constitución sobre el reconocimiento del Derecho Humano al Agua, junto con la creación de la ley secundaria que le da operatividad a este, siendo un referente para los elementos que podrían considerarse en una Ley General de Aguas en México.

### **2.2.2 Bolivia.**

El Estado Plurinacional de Bolivia es un país que se encuentra en la región centro de América del Sur, la cual tiene una historia de dominio por parte de los españoles, ya que Bolivia fue una colonia durante cerca de 3 siglos. A la fecha cuenta con una población aproximada a los 10 millones de habitantes, y de este número un alto porcentaje son indígenas<sup>74</sup>, lo que le da fundamento para haberse convertido en un estado plurinacional, ya que a cada una de estas comunidades indígenas se les reconoce como naciones, por lo que es indispensable que se dé una composición distinta al Estado al hacer un reconocimiento de las diferentes culturas y naciones que conviven dentro del actual territorio boliviano.

Respecto al derecho humano al agua y al saneamiento, su Constitución señala varios mandatos que tienen relevancia sobre el tema, los cuales se transcriben a continuación:

"Artículo 16.

I. Toda persona tiene derecho al agua y a la alimentación.

---

<sup>73</sup> Ibídem, artículos 83 al 86.

<sup>74</sup> Wikipedia, 2020.

Artículo 20.

I. Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones.

III. El acceso al agua y alcantarillado constituyen derechos humanos, no son objeto de concesión ni privatización y están sujetos a régimen de licencias y registros, conforme a ley.

Artículo 309. La forma de organización económica estatal comprende a las empresas y otras entidades económicas de propiedad estatal, que cumplirán los siguientes objetivos:

1. Administrar a nombre del pueblo boliviano los derechos propietarios de los recursos naturales y ejercer el control estratégico de las cadenas productivas y los procesos de industrialización de dichos recursos.

2. Administrar los servicios básicos de agua potable y alcantarillado directamente o por medio de empresas públicas, comunitarias, cooperativas o mixtas.

Artículo 374.

I. El Estado protegerá y garantizará el uso prioritario del agua para la vida. Es deber del Estado gestionar, regular, proteger y planificar el uso adecuado y sustentable de los recursos hídricos, con participación social, garantizando el acceso al agua a todos sus habitantes. La ley establecerá las condiciones y limitaciones de todos los usos”<sup>75</sup>.

Es de mencionarse que es evidente que en el contenido de estos artículos esta la influencia de la Observación 15, pero también hay un reconocimiento de las costumbres indígenas, y la gestión del agua mediante cooperativas, empresas públicas y comunitarias, teniendo una visión de cooperación al crear empresas mixtas, que pueden involucrar al Estado Boliviano y a las comunidades indígenas.

---

<sup>75</sup> BOLIVIA: Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, artículos 16, 20, 309 y 374.

Existe una Ley de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, de 1999, con tendencia claramente neoliberal, la cual fue modificada al agregarse los principios que se enumeran:

#### "ARTICULO 3°.- SANEAMIENTO BASICO

El sector de Saneamiento Básico comprende los Servicios de: agua potable, alcantarillado sanitario, disposición de excretas, residuos sólidos y drenaje pluvial.

#### ARTÍCULO 5°.- PRINCIPIOS

Los principios que rigen la prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario son:

- a) Universalidad de acceso a los servicios,
- b) Calidad y continuidad en los servicios, congruentes con políticas de desarrollo humano,
- c) Eficiencia en el uso y en la asignación de recursos para la prestación y utilización de los servicios,
- d) Reconocimiento del valor económico de los servicios, que deben ser retribuidos por sus beneficiarios de acuerdo a criterios socio-económicos y de equidad social,
- e) Sostenibilidad de los servicios,
- f) Neutralidad de tratamiento a todos los prestadores y Usuarios de los servicios, dentro de una misma categoría.
- g) Protección del medio ambiente.

#### ARTÍCULO 6°.- SISTEMA DE REGULACION SECTORIAL

Los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario del Sector de Saneamiento Básico quedan incorporados al Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE) y sometidos a las disposiciones contenidas en la Ley N° 1600, Ley del Sistema de Regulación Sectorial de 28 de octubre de 1994, sus reglamentos y la presente Ley y sus reglamentos.<sup>76"</sup>

---

<sup>76</sup>BOLIVIA: Ley Modificatoria a la Ley n° 2029 de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario, 2020, artículos 3, 5 y 6.

Esta legislación fue reformada para eliminar acciones que estaban en contra de los conceptos de un estado plurinacional, pero se reconoce con carácter de universal el derecho humano al agua y al saneamiento, así como la existencia de un sistema de regulación de los servicios para que lo mandado por la Constitución y en la Ley antes referida no solo sea una declaración, sino que los derechos referidos se cumplan a cabalidad.

Se consideró incluir a Bolivia en este trabajo, en atención a la declaración de universalidad del acceso a los servicios, así como el reconocimiento del valor económico de los mismos, que hace considerar que la distribución del agua potable y los servicios vinculados con ella tienen un costo que debe ser cubierto por los usuarios de este servicio.

### **2.2.3 Colombia**

Es un país sudamericano que se encuentra en la región noroccidente, siendo una República que se reconoce como un estado unitario, social y democrático, con una forma de gobierno presidencialista. Tiene una superficie de 1,141,748 km cuadrados, y una población un poco mayor a los 50 millones de habitantes, lo que lo hace uno de los países más poblados de Sudamérica. Colombia es un país que durante el siglo XX ha tenido grandes conflictos internos, siendo que existen movimientos guerrilleros que han tenido una gran influencia dentro de su territorio, haciendo que ciertas partes del mismo no hayan sido controladas por el gobierno central durante décadas. Sumado a lo anterior el narcotráfico ha generado mucha violencia, sobre todo en las décadas de los ochentas y noventas del siglo pasado<sup>77</sup>. Su visión respecto al agua potable es distinta a la de los países mencionados con antelación, y a la de México, sin embargo es considerada una experiencia interesante que además ha resultado efectiva, por lo que para conocerla se torna obligado transcribir lo relativo a los servicios públicos de agua potable que están dentro de su Constitución:

#### **"CAPITULO 5**

---

<sup>77</sup> Wikipedia, 2020.



## DE LA FINALIDAD SOCIAL DEL ESTADO Y DE LOS SERVICIOS PUBLICOS

Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberán indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.

Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

Artículo 367. La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.

Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.

La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.

Artículo 368. La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.

Artículo 369. La ley determinará los deberes y derechos de los usuarios, el régimen de su protección y sus formas de participación en la gestión y fiscalización de las empresas estatales que presten el servicio. Igualmente definirá la participación de los municipios o de sus representantes, en las entidades y empresas que les presten servicios públicos domiciliarios.

Artículo 370. Corresponde al Presidente de la República señalar, con sujeción a la ley, las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios y ejercer por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el control, la inspección y vigilancia de las entidades que los presten"<sup>78</sup>.

Estos conceptos permiten observar que su Constitución está enfocada a garantizar los servicios básicos, entre ellos el agua potable, a través de medidas que permitan la participación de particulares, como un medio de atender la necesidad, creando una serie de principios para evitar las desigualdades que pudieran derivarse de una finalidad mercantilista en la prestación de servicios. En contrapeso se crean esquemas de tarifas para que las personas de escasos recursos no queden fuera de los beneficios de la prestación de los servicios, así que dan origen a una institución de vigilancia, basada en la Regulación, que tiene como objetivo el controlar e inspeccionar que los entes operadores municipales cumplan con la prestación en las condiciones que establezca la Regulación.

De estos artículos se deriva la "Ley 142 de 1994, Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones"<sup>79</sup>, que sirven para normar la prestación de los servicios

---

<sup>78</sup>COLOMBIA: Constitución Política de Colombia, artículos 365 al 368.

<sup>79</sup>Ley 142 de 1994, Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.

domiciliarios, así como la Regulación de los mismos. Por lo anterior se transcriben, en lo conducente, algunos artículos que son ejemplificativos del objeto de esta ley:

"Artículo 1o. **Ámbito de aplicación de la ley.** Esta Ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente Ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta Ley.

Artículo 2o. **Intervención del Estado en los servicios públicos.** El Estado intervendrá en los servicios públicos, conforme a las reglas de competencia de que trata esta Ley, en el marco de lo dispuesto en los artículos 334, 336, y 365 a 370 de la Constitución Política, para los siguientes fines:

- 2.1. Garantizar la calidad del bien objeto del servicio público y su disposición final para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios.
- 2.2. Ampliación permanente de la cobertura mediante sistemas que compensen la insuficiencia de la capacidad de pago de los usuarios.
- 2.3. Atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico.
- 2.4. Prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito o de orden técnico o económico que así lo exijan.
- 2.5. Prestación eficiente.
- 2.6. Libertad de competencia y no utilización abusiva de la posición dominante.
- 2.7. Obtención de economías de escala comprobables.
- 2.8. Mecanismos que garanticen a los usuarios el acceso a los servicios y su participación en la gestión y fiscalización de su prestación.

2.9. Establecer un régimen tarifario proporcional para los sectores de bajos ingresos de acuerdo con los preceptos de equidad y solidaridad.

Artículo 3o. Instrumentos de la intervención estatal. Constituyen instrumentos para la intervención estatal en los servicios públicos todas las atribuciones y funciones asignadas a las entidades, autoridades y organismos de que trata esta Ley, especialmente las relativas a las siguientes materias:

3.1. Promoción y apoyo a personas que presten los servicios públicos.

3.2. Gestión y obtención de recursos para la prestación de servicios.

3.3. Regulación de la prestación de los servicios públicos teniendo en cuenta las características de cada región; fijación de metas de eficiencia, cobertura y calidad, evaluación de las mismas, y definición del régimen tarifario.

3.4. Control y vigilancia de la observancia de las normas y de los planes y programas sobre la materia.

3.5. Organización de sistemas de información, capacitación y asistencia técnica.

3.6. Protección de los recursos naturales.

3.7. Otorgamiento de subsidios a las personas de menores ingresos.

3.8. Estímulo a la inversión de los particulares en los servicios públicos.

3.9. Respeto del principio de neutralidad, a fin de asegurar que no exista ninguna práctica discriminatoria en la prestación de los servicios.

Artículo 10. Libertad de empresa. Es derecho de todas las personas organizar y operar empresas que tengan por objeto la prestación de los servicios públicos, dentro de los límites de la Constitución y la ley.

Artículo 11. Reglamentado por el Decreto Nacional 2668 de 1999, Reglamentado por el Decreto Nacional 1987 de 2000 Función social de la propiedad en las entidades prestadoras de servicios públicos. Para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tienen las siguientes obligaciones:

11.1. Reglamentado por el Decreto Nacional 2668 de 1999 Asegurar que el servicio se preste en forma continua y eficiente, y sin abuso de la posición dominante que la entidad pueda tener frente al usuario o a terceros.

11.2. Abstenerse de prácticas monopolísticas o restrictivas de la competencia, cuando exista, de hecho, la posibilidad de la competencia.

11.3. Facilitar a los usuarios de menores ingresos el acceso a los subsidios que otorguen las autoridades.

11.4. Informar a los usuarios acerca de la manera de utilizar con eficiencia y seguridad el servicio público respectivo.

11.5. Cumplir con su función ecológica, para lo cual, y en tanto su actividad los afecte, protegerán la diversidad e integridad del ambiente, y conservarán las áreas de especial importancia ecológica, conciliando estos objetivos con la necesidad de aumentar la cobertura y la costeabilidad de los servicios por la comunidad.

11.6. Reglamentado por el Decreto Nacional 2668 de 1999 Facilitar el acceso e interconexión de otras empresas o entidades que prestan servicios públicos, o que sean grandes usuarios de ellos, a los bienes empleados para la organización y prestación de los servicios.

11.7. Colaborar con las autoridades en casos de emergencia o de calamidad pública, para impedir perjuicios graves a los usuarios de servicios públicos.

11.8. Informar el inicio de sus actividades a la respectiva Comisión de Regulación, y a la Superintendencia de Servicios Públicos, para que esas autoridades puedan cumplir sus funciones.

Las empresas que a la expedición de esta Ley estén funcionando deben informar de su existencia a estos organismos en un plazo máximo de sesenta (60) días.

11.9. Las empresas de servicios serán civilmente responsables por los perjuicios ocasionados a los usuarios y están en la obligación de repetir contra los administradores, funcionarios y contratistas que sean responsables por dolo o culpa sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

11.10. Las demás previstas en esta Ley y las normas concordantes y complementarias.

### CAPÍTULO III

## DE LAS COMISIONES DE REGULACIÓN

Artículo 68. Delegación de funciones presidenciales a las Comisiones. El Presidente de la República señalará las políticas generales de administración y control de eficiencia de los servicios públicos domiciliarios, que le encomienda el artículo 370 de la Constitución Política, y de los demás a los que se refiere esta Ley, por medio de las comisiones de regulación de los servicios públicos, si decide delegarlas, en los términos de esta Ley.

Las normas de esta Ley que se refieren a las comisiones de regulación se aplicarán si el Presidente resuelve delegar la función aludida; en caso contrario, el Presidente ejercerá las funciones que aquí se atribuyen a las comisiones.

Artículo 69. Organización y naturaleza. Créanse como unidades administrativas especiales, con independencia administrativa, técnica y patrimonial, y adscritas al respectivo ministerio, las siguientes Comisiones de regulación:

69.1. Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico, adscrita al Ministerio de Desarrollo Económico.

Artículo 73. Funciones y facultades generales. Las comisiones de regulación tienen la función de regular los monopolios en la prestación de los servicios públicos, cuando la competencia no sea, de hecho, posible; y, en los demás casos, la de promover la competencia entre quienes presten servicios públicos, para que las operaciones de los monopolistas o de los competidores sean económicamente eficientes, no impliquen abusos de la posición dominante, y produzcan servicios de calidad. Para ello tendrá las siguientes funciones y facultades especiales:

73.1. Preparar proyectos de ley para someter a la consideración del gobierno, y recomendarle la adopción de los decretos reglamentarios que se necesiten.

73.2. Someter a su regulación, a la vigilancia del Superintendente, y a las normas que esta Ley contiene en materia de tarifas, de información y de actos y contratos, a empresas determinadas que no sean de servicios públicos,

pero respecto de las cuales existan pruebas de que han realizado o se preparan para realizar una de las siguientes conductas:

- a) Competir deslealmente con las de servicios públicos;
- b) Reducir la competencia entre empresas de servicios públicos;
- c) Abusar de una posición dominante en la provisión de bienes o servicios similares a los que éstas ofrecen.

73.3. Definir los criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos y solicitar las evaluaciones que considere necesarias para el ejercicio de sus funciones.

73.4. Fijar las normas de calidad a las que deben ceñirse las empresas de servicios públicos en la prestación del servicio.

73.5. Definir en qué eventos es necesario que la realización de obras, instalación y operación de equipos de las empresas de servicios públicos se someta a normas técnicas oficiales, para promover la competencia o evitar perjuicios a terceros, y pedirle al ministerio respectivo que las elabore, cuando encuentre que son necesarias.

73.6. Establecer la cuantía y condiciones de las garantías de seriedad que deben prestar quienes deseen celebrar contratos de aporte reembolsable.

73.7. Decidir los recursos que se interpongan contra sus actos, o los de otras entidades, en los casos que disponga la ley en lo que se refiere a materias de su competencia

73.8. Regulado por la Resolución de la C.R.A. 245 de 2003 Resolver, a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas, por razón de los contratos o servidumbres que existan entre ellas y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas. La resolución que se adopte estará sujeta al control jurisdiccional de legalidad.

73.9. Regulado por la Resolución de la C.R.A. 245 de 2003 Resolver, a petición de cualquiera de las partes, los conflictos que surjan entre empresas, y que no corresponda decidir a otras autoridades administrativas, acerca de quién debe servir a usuarios específicos, o en qué regiones deben prestar

sus servicios. La resolución que se adopte estará sujeta al control jurisdiccional de legalidad. La resolución debe atender, especialmente, al propósito de minimizar los costos en la provisión del servicio.

73.10. Dar concepto sobre la legalidad de las condiciones uniformes de los contratos de servicios públicos que se sometan a su consideración; y sobre aquellas modificaciones que puedan considerarse restrictivas de la competencia. Las comisiones podrán limitar, por vía general, la duración de los contratos que celebren las empresas de servicios públicos, para evitar que se limite la posibilidad de competencia.

73.11. Establecer fórmulas para la fijación de las tarifas de los servicios públicos, cuando ello corresponda según lo previsto en el artículo 88; y señalar cuándo hay suficiente competencia como para que la fijación de las tarifas sea libre.

73.12. Determinar para cada bien o servicio público las unidades de medida y de tiempo que deben utilizarse al definir el consumo; y definir, con bases estadísticas y de acuerdo con parámetros técnicos medibles y verificables, apropiados para cada servicio, quiénes pueden considerarse "grandes usuarios".

73.13. Ordenar que una empresa de servicios públicos se escinda en otras que tengan el mismo objeto de la que se escinde, o cuyo objeto se limite a una actividad complementaria, cuando se encuentre que la empresa que debe escindirse usa su posición dominante para impedir el desarrollo de la competencia en un mercado donde ella es posible; o que la empresa que debe escindirse otorga subsidios con el producto de uno de sus servicios que no tiene amplia competencia a otro servicio que si la tiene; o, en general, que adopta prácticas restrictivas de la competencia.

73.14. Ordenar la fusión de empresas cuando haya estudios que demuestren que ello es indispensable para extender la cobertura y abaratar los costos para los usuarios.

73.15. Ordenar la liquidación de empresas monopolísticas oficiales en el campo de los servicios públicos y otorgar a terceros el desarrollo de su



actividad, cuando no cumplan los requisitos de eficiencia a los que se refiere esta Ley.

73.16. Impedir que quienes captan o producen un bien que se distribuye por medio de empresas de servicios públicos adopten pactos contrarios a la libre competencia en perjuicio de los distribuidores; y exigir que en los contratos se especifiquen los diversos componentes que definen los precios y tarifas.

73.17. Dictar los estatutos de la comisión y su propio reglamento, y someterlos a aprobación del Gobierno Nacional.

73.18. Pedir al Superintendente que adelante las investigaciones e imponga las sanciones de su competencia, cuando tenga indicios de que alguna persona ha violado las normas de esta Ley.

73.19. Resolver consultas sobre el régimen de incompatibilidades e inhabilidades al que se refiere esta Ley.

73.20. Determinar, de acuerdo con la ley, cuándo se establece el régimen de libertad regulada o libertad vigilada o señalar cuándo hay lugar a la libre fijación de tarifas.

73.21. Señalar, de acuerdo con la ley, criterios generales sobre abuso de posición dominante en los contratos de servicios públicos, y sobre la protección de los derechos de los usuarios en lo relativo a facturación, comercialización y demás asuntos relativos a la relación de la empresa con el usuario.

73.22. Establecer los requisitos generales a los que deben someterse las empresas de servicios públicos para utilizar las redes existentes y acceder a las redes públicas de interconexión; así mismo, establecer las fórmulas tarifarias para cobrar por el transporte e interconexión a las redes, de acuerdo con las reglas de esta Ley.

73.23. Definir cuáles son, dentro de las tarifas existentes al entrar en vigencia esta Ley, los factores que se están aplicando para dar subsidios a los usuarios de los estratos inferiores, con el propósito de que esos mismos factores se destinen a financiar los fondos de solidaridad y redistribución de ingresos, y cumplir así lo dispuesto en el numeral 87.3 De esta Ley.

73.24. Absolver consultas sobre las materias de su competencia.

73.25. Establecer los mecanismos indispensables para evitar concentración de la propiedad accionaria en empresas con actividades complementarias en un mismo sector o sectores afines en la prestación de cada servicio público.

73.26. Todas las demás que le asigne la ley y las facultades previstas en ella que no se hayan atribuido a una autoridad específica.

Salvo cuando esta Ley diga lo contrario en forma explícita, no se requiere autorización previa de las comisiones para adelantar ninguna actividad o contrato relacionado con los servicios públicos; ni el envío rutinario de información. Pero las comisiones, tendrán facultad selectiva de pedir información amplia, exacta, veraz y oportuna a quienes prestan los servicios públicos a los que esta Ley se refiere, inclusive si sus tarifas no están sometidas a regulación. Quienes no la proporcionen, estarán sujetos a todas las sanciones que contempla el artículo 81 de la presente Ley. En todo caso, las comisiones podrán imponer por sí mismas las sanciones del caso, cuando no se atiendan en forma adecuada sus solicitudes de información.

Artículo 74. Funciones especiales de las comisiones de regulación. Con sujeción a lo dispuesto en esta Ley y las demás disposiciones que la complementen, serán además, funciones y facultades especiales de cada una de las comisiones de regulación las siguientes:

74.2 De la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico:

a) Promover la competencia entre quienes presten los servicios de agua potable y saneamiento básico o regular los monopolios en la prestación de tales servicios, cuando la competencia no sea posible, todo ello con el propósito de que las operaciones de los monopolistas y de los competidores sean económicamente eficientes, se prevenga el abuso de posiciones dominantes y se produzcan servicios de calidad. La comisión podrá adoptar reglas de comportamiento diferencial, según la posición de las empresas en el mercado.

b) Establecer, por vía general, en qué eventos es necesario que la realización de obras, instalaciones y operación de equipos destinados a la prestación de

servicios de acueducto, alcantarillado y aseo se sometan a normas técnicas y adoptar las medidas necesarias para que se apliquen las normas técnicas sobre calidad de agua potable que establezca el Ministerio de Salud, en tal forma que se fortalezcan los mecanismos de control de calidad de agua potable por parte de las entidades competentes<sup>80</sup>.

El caso de Colombia se consideró el incorporarlo en este trabajo con la intención de que se conociera un modelo de sistema de Regulación funcional ya maduro, desarrollado y con una normatividad exhaustiva, que permite obtener ejemplos claros para fundamentar la Regulación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento en México, porque constituye una herramienta que ha mostrado efectividad, y por tanto puede ser adoptada para regular el tema de Agua Potable y Saneamiento, en todos sus aspectos desde el servicio hasta su conservación y mantenimiento.

Es necesario entender que la Regulación en México es un aspecto real en otras áreas, como son la Contabilidad Gubernamental, Telecomunicaciones, Banca y Finanzas, etcétera, mostrando efectividad en beneficio de la población, por lo que se sugiere adaptar a la materia de Agua Potable dadas las características de esta, incluyendo este andamiaje institucional con el objetivo de dar cumplimiento al Derecho Humano al Agua y al Saneamiento. Es fundamental que exista un cambio en las instituciones y en los principios que las originan para que la población tenga servicios de agua potable fiables en todos los aspectos. En el tema de Agua Potable hay que entender a la Regulación como las normas que emite el Estado y que tienen como fin el de regular la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en beneficio de los usuarios, buscando cumplir con el Derecho Humano al Agua y Saneamiento<sup>81</sup>.

---

<sup>80</sup> COLOMBIA: Ley 142 de 1994.

<sup>81</sup> ¿Sabes que es la Regulación? Gobierno de México, Secretaría de Economía. Blog. <https://www.gob.mx/se/articulos/sabes-que-es-la-regulacion> (Secretaría de Economía, 2020)

## CAPÍTULO III

### LOS CONCEPTOS PARA DESARROLLAR UNA LEY GENERAL DE AGUAS DESDE UNA VISIÓN COORDINADORA. UNA PROPUESTA DE SU ANDAMIAJE INSTITUCIONAL

#### 3.1. Elementos que debe considerar una Ley General de Aguas

Haciendo un paréntesis la presente Tesis reconoce los esfuerzos que se han realizado para integrar al Derecho Humano al Agua y al Saneamiento en la Constitución Federal Mexicana, y la labor que han llevado a cabo algunas Entidades Federativas al incorporarlo en sus Constituciones Locales, pero no existe la coordinación necesaria en agua potable y saneamiento, por lo que es preciso hacer un análisis del rumbo que se requiere tomar en estos temas, y de ahí desprender las acciones que deriven en una Ley General de Aguas que abarque los temas fundamentales, con una visión de largo plazo, ya que las decisiones que deben tomarse para que la población reciba el agua potable y saneamiento con las condiciones de la Observación 15 y que vaya permeando una mentalidad de que el acceso al agua genera una situación de equidad e igualdad, que mejorará sustancialmente el nivel de vida de la población mexicana.

Hay que desglosar el artículo 4 Constitucional para poder determinar el contenido que debe contemplar la legislación respectiva, mismo se transcribe a continuación:

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

entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines<sup>82</sup>."

Es necesario definir los elementos que contiene este Derecho para que estos puedan adoptarse en la ley.

Lo primero es definir que es **acceso**, que puede entenderse como entrada o acceder a algo, por lo que el Estado Mexicano debe garantizar que todos los mexicanos puedan obtener agua, directamente de las fuentes, como son pozos, ríos, etc., señalados como aguas nacionales en el artículo 27 Constitucional<sup>83</sup>. El acceso es muy importante comprender, porque muchas personas consideran al agua como un bien sujeto de apropiación, ya que los titulares de las aguas concesionadas, al tener el pozo o fuente dentro de su predio, lo consideran como parte de su propiedad, siendo que, conforme al artículo antes mencionado, las aguas referidas son de la Nación. Por lo anterior, no se puede negar el acceso a las fuentes de agua concesionadas si existe la imposibilidad física de tomarla de otra, por lo que la Ley General de Aguas debe de incluir la "servidumbre de derecho humano al agua", para que puedan acceder las personas que usarán el agua únicamente para uso personal y doméstico, obteniendo los mínimos que debe definir la ley como suficiente para el consumo de un día.

En esta situación se entiende que debe haber una accesibilidad física respecto a las instalaciones y servicios de agua, al alcance de toda la población<sup>84</sup>.

Para los casos en los que exista imposibilidad de llevar el agua a los domicilios de las personas, la Organización Mundial de la Salud refiere que se tendrá que instalar un hidrante o fuente de agua, que permita que a los vecinos a la misma obtener el agua para cubrir los mínimos que requiere la salud de las

---

<sup>82</sup> MÉXICO: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 4, párrafo sexto.

<sup>83</sup> Ídem, Artículo 27.

<sup>84</sup> Guía de Políticas Públicas en el ámbito Estatal en Materia de Agua Potable y Saneamiento, Comisión Nacional del Agua, pag. 59, [https://www.imta.gob.mx/biblioteca/libros\\_html/guia-politicas-publicas/files/assets/basic-html/index.html#1](https://www.imta.gob.mx/biblioteca/libros_html/guia-politicas-publicas/files/assets/basic-html/index.html#1)

personas, a menos de un kilómetro de distancia y el tipo de terreno, así como un tiempo máximo de desplazamiento, de treinta minutos, ida y vuelta<sup>85</sup>.

También es de considerarse que existe el servicio de agua potable con toma domiciliaria, instalada por el Organismo Operador, en este caso, deberá garantizar la prestación en forma adecuada para que las personas puedan acceder al aguay en caso de suspensión del servicio por cualquier motivo, exista un hidrante del cual se puedan surtir para su dotación mínima diaria.

Por cuanto ve al concepto **suficiente** se entiende como la disponibilidad que existe del agua, conocido como mínimo vital de acceso al agua, y se cumple cuando se puede entregar una cantidad suficiente y continua, para cubrir, las necesidades básicas de la persona, siendo para la toma directa, elaboración de alimentos e higiene personal, y el uso doméstico, como lavado de ropa, limpieza del domicilio. Este punto es fundamental, ya que debe existir un criterio establecido conforme a las regiones que componen nuestro país, así como a la cantidad que puede extraerse de las fuentes, y la relación del clima con el consumo del agua, sumado a que la Organización Mundial de la Salud considera un volumen diario mínimo, o dotación, conforme a la siguiente tabla:

<b>Nivel del servicio</b>	<b>Medición del acceso</b>	<b>Necesidades atendidas</b>	<b>Nivel del efecto en la salud</b>
Sin acceso (cantidad recolectada generalmente menor de 5 l/r/d)	Más de 1.000 m ó 30 minutos de tiempo total de recolección	Consumo – no se puede garantizar Higiene – no es posible (a no ser que se practique en la fuente)	Muy alto

<sup>85</sup>Organización Mundial de la Salud, La cantidad del agua domiciliaria, el nivel del servicio y la salud. [https://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/disease](https://www.who.int/water_sanitation_health/disease)

Nivel del servicio	Medición del acceso	Necesidades atendidas	Nivel del efecto en la salud
Acceso básico (la cantidad promedio no puede superar 20l/r/d)	Entre 100 y 1.000 m ó de 5 a 20 minutos de tiempo total de recolección	Consumo – se debe asegurar Higiene – el lavado de manos y la higiene básica de la alimentación es posible; es difícil garantizar la lavandería y el baño a no ser que se practique en la fuente	Alto
Acceso intermedio (cantidad promedio de aproximadamente 50 l/r/d)	Agua abastecida a través de un grifo público (o dentro de 100 m ó 5 minutos de tiempo total de recolección)	Consumo – asegurado Higiene – la higiene básica personal y de los alimentos está asegurada; se debe asegurar también la lavandería y el baño	Bajo
Acceso óptimo (cantidad promedio de 100 l/r/d y más)	Agua abastecida de manera continua a través de varios grifos	Consumo – se atienden todas las necesidades Higiene – se deben atender todas las necesidades	Muy bajo <sup>86</sup>

l/r/d= litros/recolección/diarios

Dotación se entiende como la cantidad de agua que en promedio debe recibir cada persona de un núcleo poblacional, conforme a la capacidad de las fuentes, considerando factores como clima, región, etcétera, y no solo es para el consumo

<sup>86</sup>Organización Mundial de la Salud, La cantidad del agua domiciliaria, el nivel del servicio y la salud. [https://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/diseases/wsh0302/es/](https://www.who.int/water_sanitation_health/diseases/wsh0302/es/)

humano, sino que incluye las actividades humanas, lo que resulta en qué cantidad de agua se necesita para el comercio, industria, escuelas, etcétera.

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en la Observación General No. 15, refiere que "Los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento para cada persona deben ser continuos y suficientes para el uso personal y doméstico. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), son necesarios entre 50 y 100 litros de agua por persona al día para garantizar que se cubren las necesidades básicas y que no surjan grandes amenazas para la salud"<sup>87</sup>.

Acorde a estos referentes cada Entidad Federativa o Municipio, de acuerdo con lo contemplado en el artículo 4 Constitucional, deberá de establecer los mínimos que ofertará a los usuarios, de conformidad con las situaciones especiales de la región en que preste el servicio, siempre considerando lo señalado en la Observación 15 y los criterios de la Organización Mundial de la Salud, para atender las necesidades de su población, no siendo limitativo el que pueda ofrecer más. Es de mencionar que esto deberá considerarse en un Reglamento de Prestación de Servicios de Agua Potable y Saneamiento, en ejercicio de su facultad reglamentaria que le otorga a los Municipios el artículo 115 Constitucional, debiendo señalar la Ley General de Aguas que todos estos cuenten con este instrumento normativo.

Con la finalidad de cumplir con el derecho humano al agua es necesario que los prestadores de servicio cuenten con un padrón de usuarios que les permita conocer las necesidades de abasto de su población, conforme a las actividades que se realizan en su territorio, entendiendo que los Municipios, y en su defecto las Entidades Federativas, son los prestadores de servicios públicos de agua potable y saneamiento, y deberán de priorizar el uso personal y doméstico sobre cualquier otro uso<sup>88</sup>. El compromiso que implica el prestar los servicios conlleva la obligación

---

<sup>87</sup> ONU: CUESTIONES SUSTANTIVAS QUE SE PLANTEAN EN LA APLICACIÓN DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES Observación general N° 15 (2002). El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)

<sup>88</sup> Guía de Políticas Públicas en el ámbito Estatal en Materia de Agua Potable y Saneamiento, Comisión Nacional del Agua, pag. 41, [https://www.imta.gob.mx/biblioteca/libros\\_html/guia-politicas-publicas/files/assets/basic-html/index.html#1](https://www.imta.gob.mx/biblioteca/libros_html/guia-politicas-publicas/files/assets/basic-html/index.html#1)



del usuario de realizar un pago, el cual comprende los costos que genera la prestación del servicio, no el costo del agua en sí, por lo que debe de hacerse una diferenciación efectiva de dicha situación y plasmarse en la Ley, para que se establezca en forma clara que el corte del servicio no es una violación al derecho humano al agua, sino que el Organismo Operador lo realiza para que los demás usuarios puedan seguir gozando de la prestación del mismo en forma continua y de calidad, garantizando el acceso a las fuentes de agua para que el usuario deudor pueda tenerlo en su domicilio el mínimo indispensable que señala la Observación 15.

Debe entenderse como **salubre** al agua con características saludables que se utiliza para el uso personal y doméstico, es decir, sin microorganismos, sustancias químicas, o cualquier otra en la que su consumo ponga en peligro la salud humana. En México estas características se encuentran en la Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-127-SSA1-1994, relativa a agua para uso y consumo humano, la cual establece los tratamientos para potabilizar el agua, así como los límites permitidos de calidad<sup>89</sup>.

Se requiere elegir el tratamiento más adecuado para el agua que se destine para consumo humano, por lo que para garantizar su potabilidad debe de existir una evaluación constante del agua a efecto de garantizar que la misma cumpla con los requisitos de calidad, sumado a lo anterior debe haber muestreos aleatorios en tomas domiciliarias, y además que los Organismos Operadores tienen la obligación de entregar en buenas condiciones el vital líquido.

Debe existir una protección de las aguas superficiales y subterráneas para cumplir con el derecho humano al agua, así como a un medio ambiente sano, siendo que el agua es un bien que es indispensable para la vida en general, por lo que el cuidado para que no sea contaminada protege a los seres vivos en general incluyendo a los humanos. El agua es un recurso finito, necesario para todos, por lo que el saneamiento es indispensable que se realice dentro de las acciones cotidianas del Municipio o la Entidad Federativa que trate los volúmenes residuales,

---

<sup>89</sup>MODIFICACION a la Norma Oficial Mexicana NOM-127-SSA1-1994, Salud ambiental. Agua para uso y consumo humano. Límites permisibles de calidad y tratamientos a que debe someterse el agua para su potabilización. <http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/m127ssa14.html>

ya que la actividad humana contribuye en un alto porcentaje en la contaminación de las aguas.

En este punto es importante recalcar que el saneamiento es parte de las actividades que deben realizar los Organismos Operadores, de acuerdo con las tecnologías más adecuadas para las condiciones de éste, pero es una realidad que no se ha alcanzado el cien por ciento de saneamiento de las aguas residuales<sup>90</sup>, lo que provoca que el medioambiente mexicano cada vez este más contaminado. Sumado a lo anterior no han existido acciones que incentiven el rehúso de agua tratada, para la industria o el comercio, por lo que es necesario que dentro de la Ley se condicione la planeación y construcción de infraestructura de saneamiento a que estas tengan la posibilidad de ser retornadas a procesos o actividades que puedan darle uso al agua tratada.

Respecto a las aguas pluviales, la infraestructura construida está diseñada para desalojarla de los centros urbanos, pero esta también debe de planearse para que el agua sea aprovechada, ya que no es un residuo de la lluvia, la cual tiene muchos fines, entre ellos el de recargar los mantos acuíferos, por lo que se debe apostar por un desarrollo urbano que permita usar técnicas que permitan facilitar los procesos de filtración del agua de lluvia a los mantos acuíferos, por lo que debe separarse de las aguas residuales en su conducción.

Se entiende como **aceptable** que el agua debe tener color, olor y sabor adecuados para el uso personal y doméstico<sup>91</sup>, lo que deriva en la necesidad de que la Ley General de Aguas determine la obligación del prestador de servicios de que durante la potabilización se utilicen procesos adecuados para que las aguas lleguen a los domicilios o fuentes públicas con estas características.

En esta apreciación de aceptable debe de entrar la participación de la ciudadanía, ya que la comprensión de estos aspectos puede incidir en que se

---

<sup>90</sup> Situación del subsector Agua Potable y Saneamiento. Gobierno de México  
<https://www.gob.mx/publicaciones/articulos/situacion-del-subsector-agua-potable-alcantarillado-y-saneamiento?idiom=es>

<sup>91</sup> Guía de Políticas Públicas en el ámbito Estatal en Materia de Agua Potable y Saneamiento, Comisión Nacional del Agua, pag. 57,  
[https://www.imta.gob.mx/biblioteca/libros\\_html/guia-politicas-publicas/files/assets/basic.html/index.html#1](https://www.imta.gob.mx/biblioteca/libros_html/guia-politicas-publicas/files/assets/basic.html/index.html#1)

acrezca el nivel de confianza de tomar el agua directa de la llave, así como usarla para cubrir otras necesidades personales y domésticas. En este punto la Ley debe establecer la obligatoriedad de elaborar informes periódicos para que la población esté informada sobre las características del agua que utilizan a diario, para dar un soporte a la labor del Estado en el acceso al agua y a la prestación del servicio, ya que ello permitirá que los ciudadanos puedan evaluar el trabajo realizado, la calidad y cantidad del agua que están recibiendo y los elementos que originan el costo del servicio<sup>92</sup>; esto ya se ha hecho en otros países.

La participación ciudadana es fundamental para que los usuarios mantengan una retroalimentación con los integrantes de los Organismos Operadores, para que en forma conjunta analicen los avances, vean los cambios a realizar, así como el revisar que el acceso y el servicio cumplen con los principios del derecho humano al agua y al saneamiento, y de esta manera generar confianza en la población sobre la calidad del agua que utiliza.

El agua debe ser **asequible** para todos, por lo que tiene tener un precio que se fijará de manera independiente de cualquier nivel socioeconómico, implicando que todos los mexicanos puedan cubrirlo. El precio se deriva de los costos que originan tanto el acceso como el servicio de agua potable y el saneamiento de las residuales, por lo que debe realizarse el cobro en forma eficiente y suficiente para cubrir cada uno de los aspectos que conlleva proporcionar agua a la población. Se precisa que los Organismos Operadores cuenten con un buen financiamiento para que el servicio se preste con calidad y en la cantidad adecuada, por lo que es necesario que exista la facultad de suspender o cortar el mismo, como medio de presión para que los usuarios estén al corriente en sus pagos. En México se expidió una norma (NMX-AA-147-SCFI-2008) relativa a la metodología sobre la evaluación de la idoneidad de las tarifas de agua potable y saneamiento, por lo que es importante que sus principios sean contenidos dentro de la Ley General de Aguas, obligando a los Organismos Operadores a generar tarifas adecuadas para cumplir

---

<sup>92</sup> "Derecho al agua: Del concepto a la aplicación", Consejo Mundial del Agua [https://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/www/Library/Publications\\_and\\_reports/Right\\_to\\_Water\\_Spanish\\_Final.pdf](https://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/www/Library/Publications_and_reports/Right_to_Water_Spanish_Final.pdf)

con el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento<sup>93</sup>, por lo que las Legislaturas de los Estados serán las que aprobarán las tarifas, para ello deberán de realizar un estudio del esquema utilizado para determinar si estas cumplen la finalidad de hacer sostenible en el tiempo a los Organismos Operadores, y tendrán facultades de modificarlas mismas de ser necesario, si se estas no están dando resultados en beneficio de la población.

Es una realidad que no existe una distribución equitativa de los recursos del país<sup>94</sup>, por lo que es necesario considerar la existencia de subsidios para los grupos más vulnerables, esto a través de un subsidio cruzado, donde las personas paguen una cantidad mayor debido a que su domicilio se encuentre en zonas residenciales, y que las que habitan en zonas más pobres tengan que pagar un costo mínimo. Se deben establecer mecanismos para que exista un rehúso del agua y el consumo de agua tratada para que no aumente el precio del agua potable, y por consecuencia el costo de extracción de agua subterránea disminuya.

Es importante considerar que exentar de pago a un grupo implica que se generen costos para el Organismos Operador, los cuales deberán ser absorbidos por éste, por lo que la Ley General de Aguas tendrá que señalar cuáles serán los casos en que se pueda otorgar dicho beneficio.

Ante esta situación los Municipios deberán de crear un Reglamento de Prestación de Servicios de Agua Potable y Saneamiento que norme lo antes mencionado para darle una herramienta al Organismos Operador que le permita el calcular sus costos y fijar las tarifas que cubran los mismos.

En cuanto al saneamiento debe ser pagado por los usuarios ya que los Organismos Operadores tratan las descargas estos para incorporarlas a cuerpos de agua receptores, así como sanciones por aquellas que estén fuera de norma<sup>95</sup>, por

---

<sup>93</sup>MÉXICO: NORMA MEXICANA NMX-AA-147-SCFI-2008 SERVICIOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE Y SANEAMIENTO - TARIFA - METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE LA TARIFA. <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/166827/NMX-AA-147-SCFI-2008.pdf>

<sup>94</sup>México justo: políticas públicas contra la desigualdad, María Alcocer, Gerardo, OXFAM <https://www.oxfamMexico.org/historias/méxico-justo-pol%C3%ADticas-públicas-contra-la-desigualdad-0>

<sup>95</sup>MÉXICO: NORMA Oficial Mexicana NOM-001-ECOL-1996, Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales. SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES. <https://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/agenda/DOFsr/60197.pdf>

lo que los Municipios, dentro del Reglamento señalado con anterioridad, se establecerán multas por estas conductas, las que tendrán como motivación el que los particulares viertan aguas residuales con componentes químicos peligrosos o que estas afecten la operación de la planta de tratamiento, lo que redundará en mejor cuidado de las aguas por parte de los particulares.

### **3.2. La competencia de los distintos órdenes de gobierno para cumplir con el derecho humano al agua y al saneamiento**

México es una República Federal, que reconoce al municipio libre, ello obliga a entender el andamiaje institucional actual en el que tiene que desarrollarse el derecho humano al agua y al saneamiento, al respecto tenemos que:

a) A nivel federal y conforme a lo que señala el artículo 27 Constitucional<sup>96</sup>, el Ejecutivo Federal será el encargado de otorgar y vigilar las concesiones que se deriven de la explotación y uso de las aguas nacionales. Existe una autoridad de carácter administrativo desconcentrado del Poder Ejecutivo Federal, la Comisión Nacional del Agua (Conagua), cuya finalidad es la administración de las aguas nacionales, así como el asumir las funciones en materia de agua señaladas en el artículo constitucional antes mencionado. Esto hace que la Comisión, conforme a la Ley de Aguas Nacionales, sea la autoridad encargada de la gestión integrada de los recursos hídricos, y por tanto la que debe de administrar, regular, controlar y proteger las aguas de dominio público hídrico<sup>97</sup>; otorgar las concesiones de aprovechamiento, uso o explotación de las aguas nacionales a particulares, las cuales deben de cumplir ciertos requisitos, como el que su otorgamiento depende de la calidad y cantidad de que se disponga en las fuentes de agua respectivas<sup>98</sup>. Así mismo otorga asignaciones, las cuales son exclusivas para el uso público urbano o doméstico del agua, las cuales son entregadas a los Municipios o a las Entidades Federativas<sup>99</sup>.

---

<sup>96</sup> MÉXICO: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 27.

<sup>97</sup> MÉXICO: Ley de Aguas Nacionales, artículo 9.

<sup>98</sup> Ídem, artículo 3, fracción XIII

<sup>99</sup> Ibídem, artículo 3, fracción VIII

La Conagua surgió de la Ley de Aguas Nacionales publicada en el año de 1992, por lo que en sus funciones no se especifica una función sobre el derecho humano al agua y saneamiento, solo da prioridad al uso público urbano o doméstico en la prelación de los usos del agua, así como en casos de extrema necesidad<sup>100</sup>.

b) El artículo 115 constitucional establece que las Entidades Federativas reconocen el gobierno republicano para su régimen interior, en base al Municipio libre, teniendo como facultades el prestar los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado tratamiento y disposición de aguas residuales (entendiendo que al drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales como saneamiento), así como el emitir los reglamentos y demás disposiciones de carácter administrativo que permitan dar operatividad administrativa a los servicios públicos de su competencia, asegurando la participación ciudadana<sup>101</sup>. Asimismo, refiere que los Municipios podrán convenir que la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento los realice la entidad federativa respectiva, con la finalidad de que presten de manera directa o a través de organismo correspondiente para que éste se dé en forma temporal, o se ejerzan coordinadamente entre el Estado y el Municipio. Los municipios tienen personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo que son libres de establecer las tarifas por los servicios que prestan, bajo la condicionante de que deberán ser aprobadas por las legislaturas de sus Estados, lo cual se realiza mediante votación de las leyes de ingresos de cada Municipio, situación que fundamenta la facultad de cobro de los servicios<sup>102</sup>.

c) La Constitución Mexicana establece las facultades de la Federación y los Municipios, dejando a las Entidades Federativas lo no enunciado para estos, por lo que estos últimos pueden legislar en relación con los servicios de agua potable y saneamiento, siendo que la mayoría de los Estados cuentan con una Ley Estatal de Agua o similar, normando las relaciones jurídicas que existen entre los usuarios domésticos, comerciales e industriales. En estas condiciones los Municipios deberán ajustar su actuar respecto a los servicios conforme a lo que dicte la

---

<sup>100</sup> *Ibidem*, artículo 22, párrafo tercero y 13 bis 4.

<sup>101</sup> MÉXICO: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 115.

<sup>102</sup> *Ídem*, artículo 115.

legislación estatal. Así mismo reconoce la facultad de que los Estados puedan asumir la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento<sup>103</sup>.

Todo lo anterior es un diseño que no consideraba el derecho humano al agua y al saneamiento, por lo que su incorporación en el artículo Cuarto Constitucional, párrafo sexto que específicamente señala la participación de la Federación, Entidades Federativas y los Municipios para el cumplimiento de este derecho, lo que a nuestra manera de ver da las bases para legislar sobre la participación coordinada de estas autoridades en materia de agua potable y saneamiento, a efecto de señalar las funciones que a cada una de ellas corresponda, lo que puede hacerse en un capítulo de la Ley General de Aguas, que partiendo de esto debe contemplar:

1) La Federación tiene facultades sobre las fuentes de agua, con la condición de entregar para su uso personal y doméstico a los Municipios para que éstos presten en forma directa el servicio de agua potable y saneamiento. Las entidades federativas tendrán las facultades para legislar en cómo se presta el servicio de agua potable y saneamiento, sus funciones, y en su caso la organización que deberán adoptar los Municipios para que estos presenten el servicio. En este sentido la Ley General de Aguas debe agregar el uso personal y doméstico en las asignaciones, para que los Municipios y la Federación puedan coordinar sus esfuerzos en que los volúmenes otorgados sean utilizados en cumplir con el derecho humano al agua. Así mismo debe de considerarse una modificación en los permisos de descarga que considera la Ley de Aguas Nacionales<sup>104</sup>, para que se implemente el Saneamiento efectivo del agua, buscando que toda el agua residual se pueda rehusar, por lo menos una vez, antes de ser vertida en los cuerpos receptores de agua.

2) Los Estados tienen la facultad de legislar en la materia de agua potable y saneamiento, al ser un servicio prestado por los municipios, pero pueden a su vez operar (a través de la institución dependiente del Ejecutivo Estatal creada para atender dicha situación) en los casos en los que se firme convenio o se coordinen

---

<sup>103</sup> *Ibíd*em, artículo 116.

<sup>104</sup> MÉXICO: Ley de Aguas Nacionales, artículo 3 fracción XL.

con los municipios para llevar a cabo la prestación del servicio en beneficio de la población. Esta situación permite que los estados legislen sobre la manera en que los Municipios presten los servicios para atender el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento.

3) Los municipios tienen la obligación de prestar el servicio de agua potable drenaje y saneamiento conforme a los mandatos referidos en el anterior numeral, así como conforme a los reglamentos de prestación de servicios que estén o deban ser expedidos, con el fin de fijar las reglas de la prestación del servicio hacia el usuario domiciliario, por lo que podrá establecer las tarifas necesarias para que se dé la sostenibilidad de los servicios, al cubrir los costos de operación, mantenimiento, distribución e inversión en infraestructura nueva para agua potable y saneamiento.

De lo anterior y al analizarse la relación que deben tener la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, lo que se plantea es el Federalismo efectivo dentro del tema del agua, porque es un sistema de responsabilidades coordinadas que contribuye al cumplimiento del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento.

### **3.3. La regulación como medio de cumplimiento del derecho humano al agua y al saneamiento**

¿Qué es Regulación? La Regulación es la intervención del Estado, en la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento para guiar la conducta de los organismos operadores hacia la sostenibilidad y calidad en la prestación de los servicios mencionados.

En el capítulo anterior se hizo un análisis de la legislación en materia de agua de Ecuador, Bolivia y Colombia, del cual se desprende que la Regulación de los servicios de agua potable y saneamiento es la mejor opción para que estos se presten con eficiencia, en beneficio de la población. El caso colombiano es ejemplificativo de lo estructurada que puede ser la Regulación, fijando facultades claras para que se lleve a cabo en beneficio de los usuarios.



De esto deriva la necesidad de que exista una autoridad que tenga como función específica la Regulación Nacional de la Prestación de Servicios de Agua Potable y Saneamiento (que en esta Tesis se propone el nombre de Comisión Nacional Reguladora de Agua Potable y Saneamiento, como un ente descentralizado del Poder Ejecutivo Federal), siendo que, por la cantidad de Entidades Federativas y Municipios, la diferencia tan marcada que existe en la calidad de vida de estos, en sus niveles de riqueza, clima, etc., es necesario contar con una institución específica que permita supervisar, y en su caso sancionar las faltas en que incurran los prestadores obligados de este servicio, cuyo fin será el alcanzar el derecho humano al agua y al saneamiento.

Los servicios de agua potable y saneamiento tienen una naturaleza económica de carácter monopólico que debe considerarse como fundamental siendo que, por la capacidad financiera necesaria y a que en México el servicio de agua potable es un de carácter público por ley, nos encontramos con un monopolio legal que si no es regulado se traduce en servicios de mala calidad, en perjuicio de los usuarios.

Al existir la reglamentación de estos servicios en la Ley General de Aguas, las Entidades Federativas quedarán obligadas ajustar su marco legislativo e institucional para hacer efectiva la regulación, así como los Municipios o Estados que presten el servicio de agua potable y saneamiento cumplan con las directrices necesarias para este sea de calidad y cantidad suficiente, con las características para cumplir con el derecho humano al agua y al saneamiento.

Será competencia de los estados expedir las normas jurídicas, específicamente Leyes Estatales de Agua o similares, en las que plasme las directrices señaladas en la Ley para la Comisión Nacional de Regulación de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, las cuales desarrollen los conceptos que componen la correcta prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento, con una visión de sostenibilidad, que permita a los organismos operadores desarrollar sus funciones de forma adecuada, con reglas claras tanto para el ciudadano como para el operador.

Es necesario que las entidades federativas creen Instituciones Reguladoras de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, que se ocupen de ejecutar la vigilancia y supervisión, así como el realizar acciones para sancionar en caso de incumplimiento de los servicios. El objeto primario consistirá en: regular la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales del estado de a fin de propiciar el mejoramiento de la eficiencia de los organismos operadores y prestadores de los servicios y coadyuvar en el cumplimiento del derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.

Debe de introducirse en la Ley General de Aguas un capítulo sobre la Regulación, en el que se especifiquen reglas claras a los Estados y Municipios sobre las acciones que tienen que realizar, para dar cumplimiento al artículo 4 Constitucional.

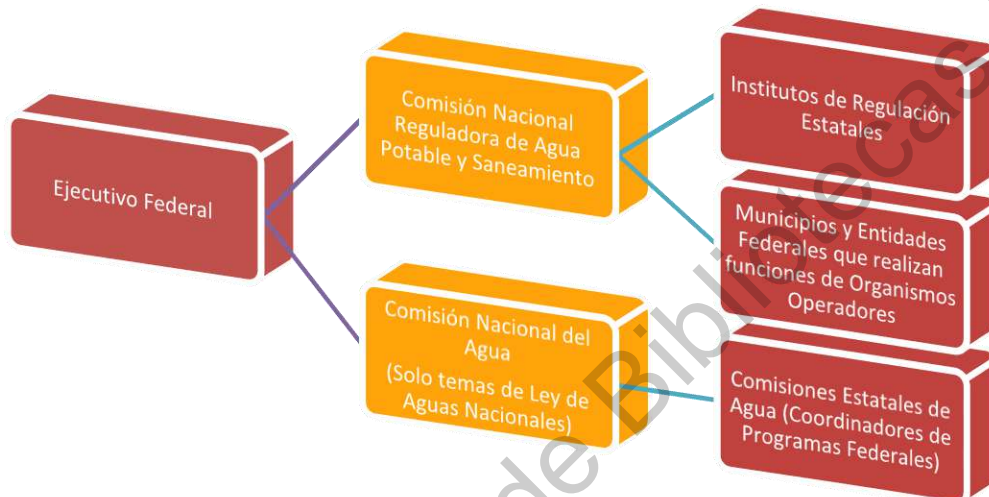
Sobre el punto de modificación a la Ley para introducir aspectos como el que se propone de regulación, ha habido voces que señalan que para hacer esto es indispensable el hacer una reforma constitucional para ampliar las atribuciones del Congreso Federal en cuanto a la legislación de agua potable y saneamiento, aumentando las facultades que tiene este en el artículo 73 Constitucional fracción XVII relativo a la jurisdicción de las aguas nacionales. Sin embargo, por nuestra parte se considera que no es necesaria dicha reforma, porque el artículo 4 Constitucional le permite al Congreso legislar sobre agua potable y saneamiento, incluyendo la regulación de los servicios respectivos y por tanto establecer las obligaciones de cada uno de los niveles de gobierno ya que el precepto en cita señala que la Federación, los Estados y Municipios deban de participar de manera coordinada para que se dé cumplimiento efectivo al derecho humano al agua y al saneamiento.

Teniendo estos puntos presentes al momento de realizar esta conceptualización de propuesta de Ley, en cualquiera de los dos casos (con o sin reforma), este diseño institucional de crear un órgano regulatorio de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, funciona, ya que su concepción se encuentra

basada en la existencia de la Ley General de Aguas, por lo que la expedición de ésta permitirá la operación de un sistema regulatorio.

Lo anterior nos lleva a proponer un orden institucional que basado en lo que ya existe, incluya la función regulatoria como enseguida se propone:

### Diseño Institucional:



A continuación, se describen los principios en los que debe basarse la Regulación para que sea un sistema efectivo que permita a los servicios de agua potable y saneamiento convertirse en bastiones de cumplimiento del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento:

En el orden Federal:

#### Disposiciones generales:

- La Comisión Nacional Reguladora de Agua Potable y Saneamiento debe tener autonomía técnica, así como personalidad jurídica y patrimonio propios, que le permitan elaborar criterios de cumplimiento a nivel nacional.
- Diseñar una clara relación entre las autoridades sobre las funciones que a cada una le corresponde realizar y cuáles son las nuevas que asumirán para cumplir con el derecho humano al agua y al saneamiento sin que se traslapen unas con otras. Es indispensable que no existan conflictos en cuanto a su competencia.

- Participación de la ciudadanía para revisar la información que generen los Institutos Estatales de Regulación de Agua Potable y Saneamiento, obtenida de los Municipios y Entidades Federativas, con la finalidad de generar confiabilidad en la prestación de los servicios.
- Los Institutos Estatales de Regulación de Agua Potable y Saneamiento deben tener una visión clara de los alcances del Derecho Humano al Agua y Saneamiento de acuerdo con las condiciones de cada entidad federativa, ya que este derecho es progresivo, tanto por su complejidad por crecimiento continuo de la población.
- El Plan Nacional de Desarrollo debe considerar el cumplimiento progresivo del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento, utilizándose a la Comisión Nacional de Regulación de Agua Potable y Saneamiento como herramienta de medición de los avances que haya en estos aspectos en el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento por Entidad Federativa.
- Establecer dentro de la Comisión Nacional del Agua un área de arbitraje en materia de agua, para atender los problemas que se deriven de las concesiones y asignaciones de esta.
- La Comisión Nacional de Regulación de Agua Potable y Saneamiento, que deberá contar, como mínimo, con las siguientes facultades:
  - 1) proponer metodologías para determinar tarifas, por regiones, por número de pobladores, con la finalidad de que estas sean utilizadas por los Organismos Operadores para elaborar sus leyes de Ingresos;
  - 2) establecer, por región, cual debe ser el estándar de los servicios de agua potable para que se considere que se ha cubierto en forma general el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento, así como comprometer a los Institutos Estatales de Regulación de Agua Potable y Saneamiento la supervisión y sanción de las faltas que realicen los Organismos Operadores para cumplir con este Derecho.
  - 3) elaborar mecanismos de planeación para que los Organismos Operadores realicen programas operativos que permitan desarrollar su infraestructura, recursos humanos e inversiones con el objetivo de cumplir de la manera más

eficiente y eficaz con el derecho humano al agua y saneamiento en sus respectivas jurisdicciones.

4) Elaborar metodologías para elaborar indicadores de gestión de los Organismos Operadores, por región, número de habitantes, etc.

5) Solicitar a la Comisión Nacional del Agua que se restrinja o aumenten los apoyos o los recursos de los programas federales conforme a las evaluaciones de gestión de los Organismos Operadores para cumplir con el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento.

6) La expedición y modificación de normas de carácter técnico que tengan como finalidad el mejoramiento de los servicios de agua potable y saneamiento en todos sus aspectos, obligatorias en su cumplimiento por parte de todos los prestadores de los servicios.

7) La expedición de metodologías para la elaboración de tarifas y la planeación financiera necesaria para que los Organismos Operadores logren cumplir con el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento en forma progresiva.

8) Fomentar la capacitación del personal de los Organismos Operadores de Agua Potable y Saneamiento a nivel nacional, así como de los Institutos de Regulación Estatales, con la finalidad que las normas y disposiciones que dicte la Comisión sean comprendidas y debidamente aplicadas en todas las Entidades Federativas.

En el orden Estatal.

- Deberán de crearse los Institutos Estatales de Regulación de Agua Potable y Saneamiento, que deberán aplicar las normas o disposiciones que emita la Comisión Nacional Reguladora de Agua Potable y Saneamiento, vigilando y supervisando que los prestadores de los servicios de agua de su Entidad Federativa cumplan con las mismas.
- Imponer las sanciones necesarias para que los Organismos Operadores den cumplimiento al Derecho Humano al Agua y al Saneamiento.

- Considerar a la Regulación dentro de los Planes Estatales de Desarrollo, estableciendo objetivos progresivos para el cumplimiento del Derecho Humano al Agua.
- Los Institutos de Regulación Estatal evaluarán las tarifas de Agua Potable y Saneamiento de los Organismos Operadores, bajo el principio de sostenibilidad de los servicios, debiendo de emitir su recomendación a la Legislatura respectiva para la aprobación de las Leyes de Ingresos de los Municipios o la reconsideración de estas para que se tengan tarifas adecuadas.
- Recabar la información necesaria para elaborar el Indicador de Gestión de cada Organismo Operador, haciendo público la información generada, con apego a los criterios que señala la Comisión Nacional Reguladora de Agua Potable y Saneamiento.
- Recibir quejas de los usuarios de los Organismos Operadores y, en los casos procedentes, actuar como mediadores entre el particular y estos.
- Elaborar con los Organismos Operadores los programas operativos de estos, con objetivos medibles y las características que señale la Comisión Nacional de Regulación de Agua Potable y Saneamiento.
- Señalar a la Secretaría de Finanzas Estatal cuales son los Organismos Operadores que están realizando acciones para cumplir con sus programas operativos para que les sean aumentados o limitados los recursos estatales, de acuerdo con su desempeño.
- En caso de que los Municipios no cumplan con las normas o disposiciones de la Comisión Nacional de Regulación o de los Institutos Estatales de Regulación, estos podrán destituir funcionarios, previa audiencia, indispensable cumplir con las disposiciones para alcanzar en forma progresiva el derecho humano al agua y al saneamiento.
- Si al elaborarse los indicadores de gestión se observa notoria negligencia en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, la Entidad Federativa respectiva tendrá la obligación de prestar en forma directa los servicios, sancionándose a los funcionarios respectivos, previa audiencia.

- El Instituto Regulador Estatal deberá contar, como mínimo, con las siguientes facultades:
  - 1) Supervisar que la prestación de los servicios de agua potable, y saneamiento cumpla con las condiciones mínimas que señala la Ley, para cumplir con el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento.
  - 2) Elaborar los indicadores de gestión de los prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento, con la finalidad de evaluar el desempeño de estos para cumplir con el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento.
  - 3) Realizar señalamientos para modificar acciones que realicen los prestadores de servicios de agua potable y saneamiento para mejorar sus eficiencias.
  - 4) Definir los conocimientos necesarios para poder llevar a cabo la operación de un Organismo de Agua Potable y Saneamiento, con el objetivo de detectar necesidades de capacitación y coordinarse a su vez con la Comisión Nacional de Regulación para otorgar el adiestramiento necesario.
  - 5) Evaluar las acciones que realicen los Organismos Operadores en temas operativos y económicos, para cubrir los montos necesarios para que estos puedan cumplir con el derecho humano al agua y al saneamiento, formulando recomendaciones de planeación e inversión mínimas.
  - 6) Dar visto bueno y reconsideraciones a las tarifas de los Organismos Operadores, cumpliendo con la adaptación de las metodologías de la Comisión Nacional Reguladora, y dictaminando si estas cubren las necesidades financieras de los Organismos Operadores para que el nivel de los servicios atienda al Derecho Humano al Agua y al Saneamiento.

En el Orden Municipal:

- Se crearán Reglamentos de Prestación de Servicios de los Agua Potable y Saneamiento, con un enfoque de protección y alcance del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento, estableciendo las condiciones del servicio entre los ciudadanos y el Organismo Operador para definir los derechos y

obligaciones que tienen como usuarios y las facultades que detenta el Organismo Operador para prestar los servicios en forma adecuada.

- Se deberá incluir dentro de los Planes de Desarrollo Municipal la inversión para aumentar la cobertura, calidad y cantidad de los servicios de agua potable y saneamiento.
- Las leyes de ingresos respectivas deberán contemplar las metodologías expedidas por la Comisión Nacional de Regulación, así como el visto bueno o reconsideración del Instituto de Regulación Estatal.
- Los Organismos Operadores presentarán al Instituto de Regulación Estatal su plan operativo progresivo para cumplir con el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento, el cual deberá tener información sobre la planeación y etapas para alcanzar su objetivo.
- Los Organismos Operadores proporcionarán la información que les solicite el Instituto Regulador Estatal o la Comisión Nacional de Regulación de Agua Potable y Saneamiento para integrar los indicadores de gestión.
- En caso de que existan varios Organismos Operadores, gestores comunitarios de los servicios de agua, asociaciones o particulares con actividades de prestación de los servicios, serán responsables ante el Municipio sobre la calidad y cantidad de agua que entregan a sus usuarios, así como el saneamiento de ella, debiendo de cumplir los requisitos que señala el Instituto de Regulación Estatal, y en caso de falta a lo anterior, el Municipio tendrá la potestad de prestar el servicio directamente o a través del área u Organismo Operador que señale con la finalidad que la población sea atendida en cumplimiento del derecho humano al agua y al saneamiento.
- Podrán solicitar a la Entidad Federativa que se haga cargo de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento por falta de recursos o escasas de población mínima necesaria para prestar el servicio.
- En el caso de que existan Organismos Operadores Estatales, deberán de aplicar las mismas disposiciones que se les obliga a los Municipios, ya que su responsabilidad como prestadores de servicios es igual a la que realizan estos.

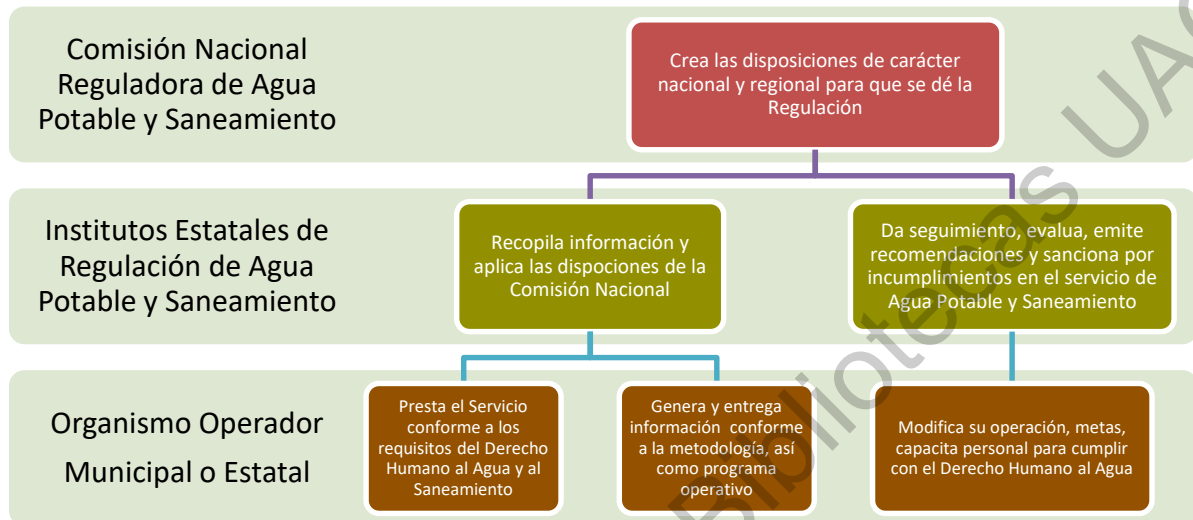


En este tenor de ideas, la Regulación debe de ser un supervisor de los servicios que se traduzca en un beneficio para los usuarios y redunde en la población en general, por lo que sus funciones deben considerarse como prioritarias para el cumplimiento del derecho humano al agua y saneamiento. Debe obligarse a las Entidades Federativas a modificar sus legislaciones para que los Prestadores de Servicios (independientemente de su naturaleza jurídica) tengan responsabilidades claras y precisas sobre cuál es su función y en consecuencia lo que se espera de ellos para dar respuesta positiva al cumplimiento del derecho humano al agua y al saneamiento.

El funcionamiento de este sistema regulatorio se basa en el federalismo, por lo que la Federación, a través de la Comisión Nacional de Regulación de Agua Potable y Saneamiento estudiará los elementos del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento para elaborar los instrumentos técnicos, financieros, administrativos, etc., que deberán de cumplir los Organismos Operadores, ya sean Municipales o Estatales, y que vigilarán su aplicación los Institutos Estatales de Regulación. Sumado a lo anterior, la Comisión elaborará las metodologías para elaborar los indicadores de gestión de los Organismos Operadores, siendo que la información debe ser proporcionada por estos últimos para el procesamiento por parte del Instituto Estatal de Regulación respectivo, con el objetivo de evaluar el avance en los elementos del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento. De esta evaluación, que se dará por medio del Instituto Estatal de Regulación se podrá determinar si hubo avances o no, y definir si esto fue por faltas u omisiones del personal del Organismo Operador, lo daría a lugar a una recomendación del Instituto para que se hagan las correcciones respectivas; en el caso de faltas graves en el acceso al agua o por no proporcionar información veraz, se puede suspender o sustituir funcionarios y solicitar a la Entidad Federativa que se reduzcan los apoyos a dicho Organismo, así como informar a la Comisión Nacional de Regulación para que haga la solicitud a la Conagua de no hacer partícipe de los programas federales a los que se encuentren en falta. Es necesario que exista un sistema de sanciones que obliguen al personal de los Organismos Operadores a tener responsabilidad por sus

acciones o negligencias, ya que dichas situaciones afectan directamente al cumplimiento del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento.

Como una reseña de dicho funcionamiento se presenta el siguiente diagrama:



## Conclusiones

El tema del Agua Potable y el Saneamiento es vital para el país, ya que de éste depende la subsistencia de las personas, así como de todas las actividades que realizan estas, por lo que legislar adecuadamente en esta materia es indispensable para el bienestar de todas y todos los mexicanos.

En su colaboración como Ente Soberano dentro de la Organización de las Naciones Unidas, México firmó el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el cual dio origen a la Observación 15, de carácter obligatorio en el territorio mexicano, reconociendo el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento.

Este derecho fue incorporado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 4, párrafo sexto, en el que se señaló la necesidad de la participación de la Federación, las Entidades Federativas y Municipios para que se garantice el acceso al agua para su uso personal y doméstico, con las características que señala la Observación 15 antes mencionada. Establece a su vez la necesidad de crear una Ley General de Aguas (desde febrero de 2012), que desarrolle estos conceptos sin alterar el marco institucional que señala la Constitución, sin que a la fecha de la elaboración de la presente Tesis se haya aprobado la ley respectiva, aunque han existido grandes esfuerzos para legislar en la materia.

Es indispensable considerar que en México los Municipios son los encargados de llevar a cabo la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento a la población, y analizando el derecho humano al agua y al saneamiento, si este servicio se presta de forma adecuada a la población, con todos los elementos que requiere la prestación de este para que sea de calidad y cantidad necesaria, se atendería al derecho antes mencionado.

Por lo anteriormente referido es necesario contemplar en la Legislación cuales son los elementos del Derecho Humano al Agua, siendo los siguientes:

- Acceso: que debe considerarse como el acceder al agua, ya que se necesita la accesibilidad física a la misma, por lo que el Estado debe garantizar que las personas puedan obtenerla de las fuentes de agua, y de las instalaciones y servicios de agua. Si no hay posibilidad de llevar el agua en forma domiciliaria se tendrá que instalar un hidrante o fuente de agua.

- Suficiente: que es la disponibilidad de existe del agua para cubrir las necesidades básicas de una persona, como es la toma directa, la elaboración de alimentos e higiene personal, y el uso doméstico, como lavado de ropa, limpieza del domicilio, siendo que la Organización Mundial de la Salud considera entre 50 y 100 litros para atender estos requerimientos. Es necesario de las personas cubran el pago necesario para acceder al agua ya que se necesitan infraestructuras mínimas para poder obtener el vital líquido, ya sea directamente en la fuente o por el servicio domiciliario, definiendo la suspensión y el corte de este sin afectar el derecho humano al agua y el saneamiento.

- Salubre: el agua debe tener características saludables que se utiliza para el uso personal y doméstico, es decir, sin microorganismos, sustancias químicas, o cualquiera en la que su consumo ponga en peligro la salud humana.

- Aceptable: el agua debe tener color, olor y sabor adecuados para el uso personal y doméstico.

- Asequible: el agua debe tener un precio adecuado a los ingresos de los usuarios, independiente de cualquier nivel socioeconómico.

Sumado a todo lo anterior debe generarse la Regulación Nacional que cumpla con los requisitos que señala el artículo 4 Constitucional, donde el sistema federalista servirá para realizar la coordinación de los servicios de agua potable y saneamiento, siendo que existe en los tres órdenes de gobierno facultades distintas pero que inciden en el Derecho Humano al Agua y al Saneamiento, por lo que es indispensable que exista un sistema de controles y de vigilancia donde participe la

Federación, las Entidades Federativas y los Municipios, todos dentro del ámbito de competencias para cumplir con los objetivos del referido artículo constitucional, mediante la aprobación de una ley coordinadora que lleve a las autoridades mencionadas a colaborar en forma armónica para atender el derecho humano antes citado.

En consecuencia, los Organismos Operadores de Agua Potable y Saneamiento, como instrumento del Municipio para prestar el servicio público respectivo, deben tener como objetivo el llegar a la sostenibilidad para cumplir con el derecho humano al agua y al saneamiento. Este último concepto puede considerarse desde dos aspectos, el económico y el ambiental, pero en estricto sentido si la tarifa que implemente un Organismo Operador se adaptara para cubrir los costos del servicio así como el saneamiento, resultaría que la actividad misma estaría sentando las bases para que las generaciones futuras sigan recibiendo el servicio con la calidad y cantidad necesaria para atender el derecho humano al agua, así como sanear las aguas residuales para que el ambiente sea sano para todos los seres vivos y que el servicio de agua no sea un contaminante más.

Podemos concluir que la inclusión de la Regulación de los servicios dentro de la Ley General de Aguas, junto con definiciones claras de los elementos del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento, logrará tener una legislación operativa y eficiente que permita gozar de este Derecho a todos los mexicanos.

## **Bibliografía:**

Buitrón, Ricardo. Derecho humano al agua en el Ecuador. En: ¿Estado constitucional de derechos?: informe sobre derechos humanos Ecuador 2009. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar. Sede Ecuador. Programa Andino de Derechos Humanos, PADH; Abya Yala

## **Legislaciones:**

Artículo tercero transitorio de la Reforma al artículo 4 Constitucional, publicado el día 8 de febrero de 2012 en el Diario Oficial de la Federación.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución de la Republica del Ecuador.

Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia.

Constitución Política de Colombia.

Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales. Observación general Nº 15 (2002). El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento acerca de su misión a México, presentado el 2 de Agosto de 2017, en la 36º período de sesiones del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. [En línea] [Citado el 24 de Septiembre de 2020]. Ver [https://www.hchr.org.mx/images/doc\\_pub/G1722952.pdf](https://www.hchr.org.mx/images/doc_pub/G1722952.pdf)

Ley de Aguas Nacionales

Ley de Recursos Hídricos, Usos y Aprovechamiento del Agua del Ecuador.

Ley Modificatoria a la Ley nº 2029 de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario de Bolivia.

Ley 142 de 1994, Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones de Colombia.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Wikipedia. [En línea] [Citado el 19 de Septiembre de 2020].

MODIFICACION a la Norma Oficial Mexicana NOM-127-SSA1-1994, Salud ambiental. Agua para uso y consumo humano. Límites permisibles de calidad y tratamientos a que debe someterse el agua para su potabilización.  
<http://www.salud.gob.mx/unidades/cdi/nom/m127ssa14.html>

NORMA MEXICANA NMX-AA-147-SCFI-2008 SERVICIOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE Y SANEAMIENTO - TARIFA - METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN DE LA TARIFA.  
<https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/166827/NMX-AA-147-SCFI-2008.pdf>

NORMA Oficial Mexicana NOM-001-ECOL-1996, Que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales. SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.  
<https://biblioteca.semarnat.gob.mx/janium/Documentos/Ciga/agenda/DOFsr/60197.pdf>

#### **Páginas electrónicas:**

Megadiverso, Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas  
<https://www.gob.mx/conanp/articulos/mexico-megadiverso-173682>

México en Cifras, INEGI. <https://inegi.org.mx/app/areasgeograficas/?ag=00>  
Banco de Indicadores, INEGI.  
<https://inegi.org.mx/app/indicadores/?ind=6200112358&tm=7#divFV6200112358#D6200112358>

Cuéntame, División Territorial, Inegi.  
<http://cuentame.inegi.org.mx/territorio/division/default.aspx?tema=T>

Estadísticas del Agua en México, Comisión Nacional del Agua.  
[http://sina.conagua.gob.mx/publicaciones/EAM\\_2018.pdf](http://sina.conagua.gob.mx/publicaciones/EAM_2018.pdf)

Situación del Subsector Agua Potable, Drenaje y Saneamiento 2019,  
Comisión Nacional del Agua.  
[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/554702/DSAPAS\\_1-20.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/554702/DSAPAS_1-20.pdf)

### Otros documentos:

La Carta de las Naciones Unidas se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año. El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia es parte integrante de la misma.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1976, artículo 1-9.

Review of the composition, organization and administrative arrangements of the Sessional Working Group of Governmental Experts on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural. Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Citado el: 17 de Septiembre de 2020. Ver <http://digitallibrary.un.org>

The World Factbook. Central Intelligence Agency. [En línea] [Citado el: 20 de Septiembre de 2020.] <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/mx.html>.

El 28 de julio de 2010, a través de la Resolución 64/292, la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, reafirmando que un agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos. [https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human\\_right\\_to\\_water](https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water).

¿Sabes que es la Regulación? Gobierno de México, Secretaría de Economía. Blog. <https://www.gob.mx/se/articulos/sabes-que-es-la-regulacion> (Secretaría de Economía, 2020)

Guía de Políticas Públicas en el ámbito Estatal en Materia de Agua Potable y Saneamiento, Comisión Nacional del Agua, pag. 59,



[https://www.imta.gob.mx/biblioteca/libros\\_html/guia-politicas-publicas/files/assets/basic-html/index.html#1](https://www.imta.gob.mx/biblioteca/libros_html/guia-politicas-publicas/files/assets/basic-html/index.html#1)

Organización Mundial de la Salud, La cantidad del agua domiciliaria, el nivel del servicio y la salud. [https://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/disease](https://www.who.int/water_sanitation_health/disease)

Guía de Políticas Públicas en el ámbito Estatal en Materia de Agua Potable y Saneamiento, Comisión Nacional del Agua, pag. 41, [https://www.imta.gob.mx/biblioteca/libros\\_html/guia-politicas-publicas/files/assets/basic-html/index.html#1](https://www.imta.gob.mx/biblioteca/libros_html/guia-politicas-publicas/files/assets/basic-html/index.html#1)

Situación del subsector Agua Potable y Saneamiento. Gobierno de México <https://www.gob.mx/publicaciones/articulos/situacion-del-subsector-agua-potable-alcantarillado-y-saneamiento?idiom=es>

Guía de Políticas Públicas en el ámbito Estatal en Materia de Agua Potable y Saneamiento, Comisión Nacional del Agua. [https://www.imta.gob.mx/biblioteca/libros\\_html/guia-politicas-publicas/files/assets/basic\\_html/index.html#1](https://www.imta.gob.mx/biblioteca/libros_html/guia-politicas-publicas/files/assets/basic_html/index.html#1)

Derecho al agua: Del concepto a la aplicación, Consejo Mundial del Agua [https://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/Library/Publications\\_and\\_reports/Right\\_to\\_Water\\_Spanish\\_Final.pdf](https://www.worldwatercouncil.org/fileadmin/wwc/Library/Publications_and_reports/Right_to_Water_Spanish_Final.pdf)

Políticas públicas contra la desigualdad, María Alcocer, Gerardo, OXFAM <https://www.oxfamexico.org/historias/méxico-justo-pol%C3%ADticas-públicas-contra-la-desigualdad-0>

## ANEXO I

**DICTAMEN DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES CON  
PROYECTO DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 4º DE  
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

Dirección General de Bibliotecas UAQ

28-04-2011

Cámara de Diputados.

**DICTAMEN** de la Comisión de Puntos Constitucionales con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Aprobado** en lo general y en lo particular, con 296 votos en pro, 78 en contra y 6 abstenciones. Se turnó a la Cámara de Senadores para sus efectos constitucionales.

Diario de los Debates, 28 de abril de 2011.

Discusión y votación, 28 de abril de 2011.

## ARTICULO 4 CONSTITUCIONAL

**Discusión de dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

ARTICULO 4 CONSTITUCIONAL

**El Presidente diputado Jorge Carlos Ramírez Marín:** El siguiente punto del orden del día es la discusión del dictamen con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**La Secretaria diputada María Dolores del Río Sánchez:** «Dictamen de la Comisión de Puntos

Constitucionales, con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

**Honorable Asamblea:**

La Comisión de Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 39 y 45 numeral 6, incisos e) y f), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80; 157, numeral 1, fracción I; 158, numeral 1, fracción IV y 167, numeral 4 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presenta a la Honorable Asamblea, el siguiente:

### Dictame

#### n I. Antecedentes:

1. En sesión celebrada el jueves 7 de diciembre de 2006, la Diputada Gloria Lavara Mejía, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México de la LX Legislatura, presentó Iniciativa con proyecto de Decreto que reforma los artículos 4 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Presidencia de la Mesa Directiva dictó el siguiente Trámite: "Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales".

2. El 12 de abril de 2007, la Diputada Aleida Alavez Ruiz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su análisis y dictamen correspondiente.

3. El 1 de octubre 2009, el Diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia, presentó iniciativa con proyecto de decreto, suscrita por el Diputado José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, que reforma los artículos 4°, 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su análisis y dictamen correspondiente.

4. El 10 de diciembre del 2009, la Diputada Claudia Edith Anaya Mota, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su análisis y dictamen correspondiente.

5. En Sesión celebrada el martes 2 de marzo de 2010, el Diputado Carlos Samuel Moreno Terán, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México de la LXI Legislatura, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocer el derecho al agua. La Presidencia de la Mesa Directiva dictó el siguiente Trámite: "Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales".

6. El 29 de abril de 2010, la Diputada Laura Arizmendi Campos, integrante del Grupo Parlamentario de Convergencia, presentó iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su análisis y dictamen correspondiente.

7. El 29 de abril de 2010, el Diputado Emiliano Velázquez Esquivel, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, presentó iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, para su análisis y dictamen correspondiente.

8. En la sesión celebrada el miércoles 19 de enero de 2011, el Diputado Guillermo Cueva Sada, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México de la LXI Legislatura, presentó Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocer el derecho al Agua y a un Medio Ambiente Sano, La Presidencia de la Mesa Directiva dictó el siguiente Trámite: "Túrnese a la Comisión de Puntos Constitucionales".

## II. Materia de las iniciativas.

Las iniciativas enunciadas en el apartado anterior, son coincidentes en materia de derecho, uso, acceso y saneamiento del agua, a fin de mejorar la utilización de la misma y fortalecer jurídicamente el párrafo cuarto en lo que corresponde al derecho al medio ambiente sano. En ese tenor, se describe a continuación el contenido de las mismas:

La iniciativa de la Diputada Aleida Alavez Ruíz, expone que el derecho al agua es ya una realidad en la legislación del Distrito Federal. Desde la II Legislatura de la Asamblea local, después de una gran esfuerzo conciliador entre las diversas propuestas legislativas en torno a la Ley de Aguas del Distrito Federal, se consensuó sobre disposiciones que no sólo atendieran las particularidades de los servicios hidráulicos, sino también sobre una política de gestión integral de los recursos hídricos, es decir, que todo el ciclo hidrológico esté sujeto a protección, conservación y aprovechamiento bajo los objetivos de la sustentabilidad.

Con su iniciativa, se atiende uno de los compromisos adoptados para el Decenio internacional para la acción: el agua, fuente de vida 2005-2015, y para lo cual solicita la sensatez y sensibilidad de nuestros compañeras y compañeros legisladores.

La iniciativa de los Diputados Jaime Fernando Cárdenas Gracia y José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña, expone que resulta indispensable el reconocimiento a nivel constitucional del derecho al agua como derecho fundamental ya que el propio Estado mexicano reconoce que el agua es un bien estratégico, “vital, vulnerable y finito, con valor social, económico y ambiental, cuya preservación en cantidad y calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la Sociedad, así como prioridad y asunto de seguridad nacional.”, según lo recoge la vigente Ley de Aguas Nacionales en su artículo 14 bis 5, fracción I.

Se pretende garantizar el derecho fundamental de acceso al agua a todas las personas y grupos, sin privatizar su uso y aprovechamiento y, dando amplia participación a la sociedad en la planeación, gestión y control de los recursos hídricos. Además, al ser el agua un recurso del dominio directo de la nación, la legislación reglamentaria de la Constitución en la materia, deberá establecer las competencias entre la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios.

El uso social del agua debe implicar, entre otras cosas, que en la construcción de grandes obras hidráulicas, sobre todo de presas, se respeten los derechos humanos de las personas y de las comunidades, principalmente el derecho a la consulta y a la participación en los beneficios. Y se debe entender que existe una interdependencia básica entre el agua y el cambio climático, privilegiando siempre el consumo personal y el doméstico, sobre el consumo industrial y comercial.

En la iniciativa se define el derecho al agua como el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación o por enfermedades gastrointestinales, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con la falta de agua o por mala calidad de ésta y, para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica.

La iniciativa de la Diputada Claudia Edith Anaya Mota, menciona que en este sentido, se hace necesario puntualizar el derecho a un medio ambiente adecuado para el desa-rrollo y bienestar que estipula la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 4o., de manera que se incorporen en él las características de sustentabilidad y equilibrio que se vinculan a la garantía efectiva de este derecho.

Asimismo, al ser el medio ambiente el elemento indispensable para la conservación de la especie humana, es necesario reconocer su carácter colectivo pues se trata de un bien público cuyo disfrute o daños no sólo afectan a una persona, sino a la

comunidad en general. Por lo cual, su defensa y titularidad debe ser reconocida en lo individual y en lo colectivo.

También, considera de vital importancia que nuestra Carta Magna establezca el deber que tenemos de conservar el medio ambiente para las presentes y futuras generaciones, ya que así estaremos asumiendo un compromiso para evitar el daño ambiental, atendiendo al principio de solidaridad con una visión de sustentabilidad; al mismo tiempo, estaremos contribuyendo a garantizar la prevención del daño y deterioro ambiental, de manera que sea posible combatir con mayor eficiencia la impunidad en el país por daños ambientales.

La iniciativa de la Diputada Laura Arizmendi Campos, pretende responder a la inaplazable necesidad de elevar a rango constitucional el diseño de políticas públicas que garanticen el derecho social al agua y que a su vez se garantice el recurso tal como lo expresan los pactos internacionales suscritos y ratificados por México, estableciendo en el artículo 4o. constitucional el derecho humano al agua.

El Derecho a acceder al agua es indispensable para vivir dignamente y debe ser suficiente y adecuado. Ese Derecho entraña tanto libertades como derechos. Las libertades comprenden el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, como lo es el caso de sufrir despojos u obstrucciones al suministro o a la no contaminación de los recursos hídricos. Esto implica el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del agua.

Sigue mencionando que, los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas inherentes a la persona, cuya realización efectiva resulta indispensable para el desarrollo integral del individuo. Estos derechos deben estar garantizados por el Estado y entre ellos el derecho a acceder al agua.

El derecho al agua tiene como características que el abastecimiento del agua debe ser suficiente y adecuado a las necesidades vitales de cada persona; el agua debe tener una calidad adecuada para el uso personal y doméstico; y ser accesible en términos económicos, es decir, ser asequible para cualquier persona.

La iniciativa del diputado Emiliano Velázquez Esquivel, prevé que toda persona o colectividad tendrá derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo humano, suficiente, salubre, aceptable y asequible, para lo cual 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.

La iniciativa del Diputado Guillermo Cueva Sada, expone que el derecho al agua y del ambiente sano para todos, es una precondition necesaria para obtener el desarraigo de la pobreza en el mundo, por lo que, el reconocimiento formal de éste, es un paso fundamental en la actuación del derecho a la vida para todos. Actualmente la sociedad mexicana padece problemas asociados con el suministro, drenaje y tratamiento de las aguas, es común que quienes tienen menos recursos pagan más por el agua potable, lo cual constituye un trato discriminatorio y no equitativo, por lo anterior, considera que es necesaria una gestión que tome en cuenta los intereses de todos los involucrados y favorezca su organización.

Por otro lado, considera que la calidad de vida y la salud de las personas, incluida su supervivencia, dependen del acceso al agua y el ambiente sano como su escenario de desarrollo, siendo éste conjunto, un recurso natural finito, su escasez y deterioro resulta una amenaza real para la sociedad humana. Reconocer el agua y la protección del medio ambiente como derecho humano y una política prioritaria del Estado, con una visión de largo plazo, es un paso fundamental para el desarrollo de las poblaciones, obedeciendo a la lógica de conservar la vida del individuo y su derecho al medio ambiente sano.

Por ser el acceso a los servicios básicos de agua y saneamiento un derecho fundamental, el Estado tiene la obligación de proveer estos servicios a la población

en general, sin discriminación alguna, no pudiendo eximirse de este deber bajo la justificación de falta de recursos.

Por lo que hace al medio ambiente los gobiernos y la sociedad deben actuar en conjunto para darles uso y aprovechamiento sustentable, con la finalidad de mejorar la calidad de vida, a las presentes y futuras generaciones.

### **III. Consideraciones**

Esta Comisión dictaminadora, después de hacer un análisis exhaustivo de las iniciativas presentadas por legisladores de diversos grupos parlamentarios, llegan a la convicción de emitir dictamen en sentido positivo para reformar el Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Es importante precisar, que se toma como base para efectos del presente dictamen, las iniciativas presentadas por los Diputados Guillermo Cueva Sada y Jaime Fernando Cárdenas Gracia, respecto al derecho al agua, haciendo hincapié en que las demás iniciativas se toman en cuenta para efectos de enriquecer las consideraciones de este análisis. En cuanto hace al derecho al medio ambiente sano se toma como referencia la propuesta del primero de estos legisladores.

Los miembros de ésta Comisión dictaminadora coinciden en que el tema materia del presente dictamen, constituyen una relevancia sustancial y de carácter vital para toda la población, estando consientes en la urgencia y necesidad de atender el tema ambiental y de la importancia del agua, basta decir que este ha sido un tema que forma parte de la agenda legislativa en este Congreso desde hace ya varios años, uno de sus avances más significativos fue en 2008 cuando derivado de los trabajos de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión y al amparo de lo que establecía el Artículo 11 de la Ley para la Reforma del Estado diversos diputados de los Grupos Parlamentarios de los Partidos de la Revolución Democrática, Revolucionario Institucional, del Trabajo, Convergencia, Alternativa y Nueva Alianza, presentaron la Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 4 y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de medio ambiente y agua, dicha iniciativa fue presentada por conceso y contiene los temas que se abordan en el presente dictamen.

Como criterio principal del presente dictamen, se toma como premisa que el derecho al agua, está ligado a la concepción de la correcta y oportuna actuación de los poderes públicos, de la misma manera la protección al medio ambiente en función del bienestar individual y colectivo.

Es una convicción de los miembros de esta Comisión dictaminadora, que al establecer el derecho al acceso al agua y medio ambiente sano, mediante protección constitucional, el concepto y la apreciación gubernamental respecto a la idea de calidad de vida será transformado, todo el aparato y estructura del Estado en beneficio de sus gobernados.

En primer término, resulta necesario atender el ámbito internacional, en el cual ha trabajado ampliamente para que el derecho al acceso al agua sea un derecho humano.

Como se mencionó, en el ámbito internacional existen diversos instrumentos referentes al derecho al agua los cuales se mencionan a continuación:

• **La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, signada por nuestro país en ese mismo año, en la que se establece en su artículo 25:**

“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios...”.

- **Observación General número 15 sobre el Derecho al Agua del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, reafirma el derecho al agua:**

“El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica.”

- **Convención Sobre los Derechos de los Niños, establece en su artículo 24, inciso c) que:**

“Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;”

- **El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, ratificado por nuestro país en 1981, en su artículo 11, párrafo 1, consagra:**

“El derecho a un nivel de vida adecuado.”

Además de los anteriores instrumentos, diversos organismos internacionales, han pronunciado sobre el tema en estudio, mismos que a continuación se señalan:

- **La UNESCO en su segundo informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo, “Agua para todos, Agua para la Vida”, ubica diversos desafíos mundiales en torno al agua, los cuales atienden principalmente a la crisis mundial que existe en torno al líquido vital, y que se resumen en lo siguiente:**

- 1) Satisfacer las necesidades humanas básicas; de acuerdo con algunos estudios, cada ser humano necesita ciento sesenta litros de agua no contaminada cada día.
- 2) Proteger los ecosistemas en bien de la población y del planeta. La degradación ecológica ha suscitado cambios medio-ambientales que han reducido la disponibilidad de recursos hídricos; al haberse roto varios ciclos naturales la recarga de los mantos acuíferos no se da de forma completa, lo cual tiene impactos en la agricultura y en el suministro de agua para las grandes concentraciones de población.
- 3) Satisfacer las necesidades de los entornos urbanos. Hay que considerar que para el año 2030 el 60% de la población mundial vivirá en pueblos y ciudades, lo cual requiere de una gestión planificada y racional del agua. Este desafío también comporta la conexión de una toma de agua en las viviendas existentes y en las que se vayan construyendo.

- 4) **Asegurar el abastecimiento de agua para una población mundial creciente.**



- 5) Promover una industria más limpia en beneficio de todos. En el mundo el uso industrial del agua supone el 22% del total, aunque en los países desarrollados esa cifra alcanza un 59% y en los países con desarrollo medio y bajo apenas llega al 10%.
- 6) Utilizar la energía para cubrir las necesidades del desarrollo. Se propone utilizar el agua responsablemente, con pleno respeto a las personas y comunidades, para generar electricidad, la cual a su vez tiene una incidencia directa en el combate a la pobreza.
- 7) Compartir el agua. Hay que considerar los potenciales conflictos que se pueden desatar por intereses de particulares por obtener el control del agua. Por ello, el Estado debe garantizar el control y predominio del bien común. La idea de este desafío va en el sentido de señalar que un uso responsable del agua implica que se comparta, por medio de acuerdos que garanticen una correcta gestión interregional y transfronteriza.
- 8) Identificar y valorar las múltiples facetas del agua. Los métodos de valoración actuales son demasiado complejos, la aplicación operativa de estos métodos de valoración es reducida y los servicios del agua son en general subvencionados, incluso en los países desarrollados.
- 9) Administrar el agua de modo responsable para asegurar un desarrollo sostenible. La crisis del agua es esencialmente una crisis de gestión de los asuntos públicos, o en otras palabras de gobernabilidad. Los síntomas de esta crisis han sido expuestos con anterioridad, pero las causas incluyen una falta de instituciones adecuadas en el sector del agua, la fragmentación de las estructuras institucionales, la contradicción de intereses aguas arriba y aguas abajo en lo que se refiere al acceso al agua, la transferencia ilícita de recursos públicos al sector privado y la imprevisibilidad en la aplicación de las leyes, reglamentos y prácticas en materia de permisos, lo cual traba los mercados.

• **Tercer Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo, señala:**

“El agua es vital en todos los aspectos de la vida humana. El uso inteligente del agua y la gestión de los recursos hídricos son un componente esencial del crecimiento, el desarrollo socioeconómico y la reducción de la pobreza y la igualdad, los cuales son aspectos esenciales para la consecución de los objetivos del Desarrollo del Milenio.”

“Hay que crear políticas efectivas y marcos legales para desarrollar, aplicar y reforzar las normas y reglas que regulan el uso y la protección de los recursos hídricos. Las políticas hídricas operan dentro de un contexto político local, nacional, regional y global y de marcos legales que deban apoyar los objetivos encaminados a una utilización racional del agua.”

Asimismo el día 26 de julio de 2010, dentro de su Sexagésimo cuarto periodo de sesiones la Asamblea General de las Naciones Unidas reafirmó la responsabilidad de los Estados de promover y proteger todos los derechos humanos, que son

universales, indivisibles, interdependientes y están relacionados entre sí, y que deben tratarse de forma global y de manera justa y equitativa y en pie de igualdad y recibir la misma atención, teniendo presente el compromiso contraído por la comunidad internacional de cumplir plenamente los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y destacando a ese respecto la determinación de los Jefes de Estado y de Gobierno, expresada en la Declaración del Milenio, de reducir a la mitad para 2015 la proporción de la población que carezca de acceso al agua potable o no pueda costearlo y que no tenga acceso a los servicios básicos de saneamiento, según lo convenido en el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social ("Plan de Aplicación de las Decisiones de Johannesburgo").

**Declaró 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.**

En este contexto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido la obligatoriedad del Estado Mexicano frente a los instrumentos internacionales, mediante la tesis jurisprudencial número P.IX/2007, Instancia: Pleno, Novena Época, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, abril 2007, establece lo siguiente:

*La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.*

De lo anterior se desprende la existencia de la obligación a cargo del Estado, para realizar las adecuaciones y reformas necesarias a fin de dar cumplimiento al espíritu de los instrumentos antes señalados.

Es una tendencia en nuestro derecho constitucional, el consagrar en forma cada vez más generosa los contenidos de los tratados internacionales en el derecho interno, para la creación y establecimiento de mecanismos de protección de derechos humanos.

Lo anterior es así, toda vez que los instrumentos internacionales, sin el debido cumplimiento del Estado en cuanto a la adopción en el derecho interno resultan ser imperfectos, es pues, que la intención de los miembros de esta Comisión dictaminadora, es la de incorporar expresamente en nuestro derecho, figuras sustantivas y adjetivas que regulen la coordinación entre los tres niveles de gobierno para efecto de que sus autoridades actúen debidamente para proteger el derecho al agua y a desenvolverse en un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

Al respecto, en Derecho Comparado existen otros países que han establecido en sus constituciones el mencionado derecho, como son:

• **Constitución de la República de Ecuador, que en su artículo 12 señala:**

“El derecho humano al agua es fundamental e irrenunciable. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida”.

• **La Constitución de Chile**, en su artículo 118 indica que:

“es deber fundamental del Estado garantizar que la población viva en un ambiente sano y libre de contaminación, en donde el aire, el agua y los alimentos satisfagan los requerimientos del desarrollo adecuado de la vida humana.”

• **La Constitución de Suiza**, en el artículo 24 bis menciona:

“garantizar la utilización económica y la protección del agua y **la prevención de daños por el agua**, la Confederación, teniendo en cuenta la economía del agua total, la legislación establecerá los principios de interés general relativas a: La conservación y la explotación de agua, especialmente para el suministro de agua potable y el enriquecimiento de las aguas subterráneas.”

• **La Constitución de Portugal**, en el artículo 81 establece:

Estado deberá adoptar una política nacional del agua, con aprovechamiento, planificación y gestión racional de los recursos hídricos.

• **La Constitución de Cuba**, establece en el artículo 27 que:

“Es deber de los ciudadanos contribuir a la protección del agua, la atmósfera, la conservación del suelo, la flora, la fauna y todo el rico potencial de la naturaleza”. En suma, resulta evidente que tanto para la comunidad internacional y algunos Estados en su derecho interno, el agua se considera una necesidad básica del ser humano, y en consecuencia, su disponibilidad es reconocida y consagrada como tal.

Con motivo de lo anterior, queda de manifiesto que el derecho mencionado, se constituye hoy en día, como un derecho fundamental que por su trascendencia e importancia, merece ser expresado en nuestra Carta Magna, para que en caso de violación u omisión, sea oponible, ante la autoridad.

Es por ello, que para los miembros de ésta Comisión dictaminadora, la presente reforma en estudio, representa uno de los pasos más importantes dentro del Estado, resulta primordial abordar el desafío de brindar a la gente el elemento más básico de la vida, en virtud de que sin el establecimiento del derecho de acceder y utilizar el agua en un medio ambiente sano, serían inalcanzables otros derechos establecidos en nuestra Carta Magna, tales como el derecho a la alimentación, un nivel de vida adecuado, salud y bienestar.

En 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sentó las bases de la organización social en nuestro país, al establecer un marco general para un equilibrio entre libertad, justicia, eficiencia y equidad. Se ilustró un contenido social al desarrollo nacional, al declarar que la sociedad tiene el deber solidario de crear las condiciones que permitan a todos los individuos el acceso al bienestar social.

Con lo anterior, en el artículo 27 constitucional, se estableció la propiedad originaria de la nación sobre las aguas nacionales, considerándolas bienes del dominio público, elemento fundamental de la regulación y reglamentación de las mismas.

La armonización de la norma frente a las necesidades sociales llevó a que se realizara la conciliación del interés público con el privado, señalándose que el uso o

aprovechamiento de dicho recurso por los particulares, sería mediante concesión otorgada por el Estado.

En virtud de lo anterior, la reglamentación del mencionado artículo dio pauta para la creación de diversas normas reglamentarias en materia de aguas, las cuales se enuncian a continuación.

- El 4 de enero de 1926, surge el primer ordenamiento de regulación hidráulica: la Ley sobre Irrigación, con dicha Ley se inicia la política sobre riego agrícola en el país, instituyendo la Comisión Nacional de Irrigación, antecedente de la Secretaría de Recursos Hidráulicos y de la actual Comisión Nacional del Agua. Esta ley se sustituyó por la Ley de Riego en 1946, en donde aparecen regulados los distritos nacionales de riego, que han tenido un papel fundamental en el desarrollo agrícola de México.

- En el año de 1929, se expidió la Ley de Aguas de Propiedad Nacional, antecedente de la actual Ley en la materia, en la que se precisaban las aguas que tendrían el carácter de nacionales, el régimen al cual estarían sujetas y la competencia de los órganos públicos encargados de su administración.

- En 1934, se expidió una nueva Ley de Aguas de Propiedad Nacional, que ha sido el ordenamiento legal de más prolongada vigencia en la historia de la legislación hidráulica. En dicha Ley, se precisó que las aguas nacionales no perdían su carácter por las obras artificiales que se realizarán; se crearon las sociedades de usuarios y las juntas de aguas; se establecieron procedimientos para el otorgamiento de concesiones; y otros aspectos relevantes.

- En la actual Ley Federal de Aguas, vigente desde 1972, se regula a detalle instituciones tan importantes como lo son los distritos y unidades de riego; se precisa el carácter de aguas nacionales que tienen las aguas del subsuelo y las residuales; se establece un marco para la expedición y regulación de las concesiones y asignaciones; se fijan las atribuciones de la autoridad hidráulica; y se institucionaliza un sistema de programación hidráulica, producto de la experiencia de muchas generaciones.

Incluso algunas entidades federativas han ejercido su facultad legislativa emitiendo diversos cuerpos legales sobre la materia, mismo que se expresan en los términos siguientes:

### **Aguascalientes**

#### **Ley de Agua para el estado de Aguascalientes**

**Artículo 2.** La presente Ley tiene por objeto regular:

- i. La coordinación entre los Municipios y el Estado y entre éste y la Federación, para la realización de las acciones relativas a la explotación, uso, aprovechamiento integral y sustentable, y reuso del agua;

- ii. La organización, funcionamiento y atribuciones del Instituto del Agua del Estado;

- iii. Los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, saneamiento y su reuso;
- iv. La organización, funcionamiento y atribuciones de los organismos operadores municipales e intermunicipales; Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes.
- v. La participación de los sectores gubernamental, social y privado en las diversas acciones previstas en esta ley;
- vi. Las relaciones entre las autoridades, los prestadores de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, saneamiento y su reuso, los contratistas y los usuarios de dichos servicios; y
- vii. La recuperación de los gastos y costos de inversión, operación, conservación y mantenimiento de los sistemas de agua potable, alcantarillado, saneamiento y su reuso.

## **Baja California Sur**

### **Ley de Aguas de Baja California Sur**

**Artículo 2.** La presente Ley tiene por objeto regular:

- i. Los Sistemas de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento;
- ii. La coordinación entre los Municipios y el Estado, y entre éste y la Federación para la realización de las acciones relacionadas con la explotación, uso y aprovechamiento del agua;
- iii. La organización, funcionamiento y atribuciones de la Comisión Estatal del Agua;
- iv. La planeación de los diversos usos del agua;
- v. Los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento;
- vi. Los programas en materia hidráulica, que coadyuve a proporcionar agua con la calidad adecuada para los diversos usos.
- vii. La organización, funcionamiento y atribuciones de los Organismos Operadores Municipales e Intermunicipales;
- viii. La participación de los sectores social y privado en la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento;
- ix. Las relaciones entre las autoridades, los prestadores de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento, los contratistas y los usuarios de dichos servicios; y

- x. La recuperación de los gastos y costos de inversión, operación, conservación, derechos de conexión y mantenimiento de los sistemas de agua potable, sistemas de desalación de agua, alcantarillado y saneamiento.

## **Coahuila**

### **Ley de Aguas para los municipios de Coahuila de Zaragoza.**

**Artículo 1.** La presente Ley es de interés público y tiene por objeto establecer las bases y regular la organización, atribuciones, actos y contratos relacionados con la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento, reuso y disposición de aguas residuales en los municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, todo ello bajo un esquema de desarrollo sustentable.

#### **Distrito Federal**

### **Ley de Aguas del Distrito Federal**

**Artículo 1.** La presente Ley es de observancia general en el Distrito Federal, sus disposiciones son de orden público e interés social, y tiene por objeto regular la gestión integral de los recursos hídricos y la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado, así como el tratamiento y reuso de aguas residuales.

#### **Estado de México**

### **Ley del Agua del Estado de México**

**Artículo 1.** Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y regulan las siguientes materias:

- I. La administración de las aguas de jurisdicción estatal;
- II. La creación, establecimiento y actualización del Sistema Estatal del Agua;
- III. La organización y atribuciones de las autoridades estatales y municipales en la administración del agua de jurisdicción estatal y la coordinación respectiva con los sectores de usuarios;
- IV. La prestación del servicio público de suministro de agua potable, de drenaje y tratamiento de aguas residuales;
- V. Las atribuciones del Estado, los ayuntamientos y de los organismos en la prestación de los servicios de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas, así como la coordinación respectiva con los sectores de usuarios;
- VI. La prestación total o parcial, por los sectores social y privado, de los servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales; y
- VII. La recaudación de las contribuciones establecidas en esta ley y demás disposiciones fiscales aplicables.

## **Jalisco**

### **Ley del Agua para el estado de Jalisco y sus municipios**

**Artículo 1.** La presente Ley es de observancia general en todo el territorio del Estado de Jalisco; sus disposiciones son de orden público e interés social y regulan la explotación, uso, aprovechamiento, preservación y reuso del agua, la administración de las aguas de jurisdicción estatal, la distribución, control y valoración de los recursos hídricos y la conservación, protección y preservación de su cantidad y calidad, en términos del de-sarrollo sostenible de la entidad.

## **Morelos**

### **Ley del Agua del Estado de Morelos**

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto reglamentar el artículo 9 de la Constitución Política del Estado, en materia de aguas de jurisdicción estatal, así como establecer las bases de coordinación entre los ayuntamientos y el Ejecutivo del Estado, en caso de aguas de jurisdicción nacional estarán a los dispuesto por la legislación federal respectiva.

## **Nuevo León**

### **Ley de Agua Potable y Saneamiento para el Estado de Nuevo León**

**Artículo 1.** Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer las normas conforme a las cuales serán prestados los servicios públicos de agua potable y saneamiento en el Estado.

## **Puebla**

### **Ley de Agua y Saneamiento del Estado de Puebla**

**Artículo 2.-** Esta Ley tiene por objeto:

- I. Regular la dotación y prestación de los servicios relacionados con el suministro de agua, desalojo por medio de los sistemas de alcantarillado de las aguas usadas y las pluviales, así como el tratamiento y reuso de las aguas residuales en el Estado.
- II. Establecer las autoridades en materia de agua y saneamiento, así como los mecanismos necesarios para hacer permisible la colaboración administrativa entre ellas.
- III. Regular la administración descentralizada o por colaboración administrativa de los servicios que constituyen la materia de esta Ley.

- iv. Regular las relaciones entre los usuarios y las autoridades en materia de agua y saneamiento.
- v. Determinar las atribuciones de las autoridades en el establecimiento y actualización de las contribuciones por los servicios que prestan las autoridades en materia de agua y saneamiento.

## **Sonora**

### **Ley de Agua del Estado de Sonora**

**Artículo 1.** Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y regulan la participación de las autoridades estatales y municipales, así como de los sectores privado y social, en la planeación y programación hidráulica y la administración, manejo y conservación del agua, en la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, así como en la realización de los estudios, proyectos y obras relacionadas con los recursos hídricos en el marco del desarrollo sustentable del Estado.

## **Veracruz**

### **Ley de Aguas del Estado de Veracruz**

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público e interés social y tiene por objeto reglamentar el artículo 9 de la Constitución Política del Estado, en materia de aguas de jurisdicción estatal, así como establecer las bases de coordinación entre los ayuntamientos y el Ejecutivo del Estado, en caso de aguas de jurisdicción nacional estarán a los dispuesto por la legislación federal respectiva.

Lo anterior es así, ya que el fenómeno jurídico es ante todo entrañablemente nuestro. La materia prima del Derecho es el propio ser humano con sus características naturales, sus necesidades, sus satisfactores, su vida de relación, su ubicación en la sociedad, sus ideales; y las normas jurídicas forzosamente deben respetar esta realidad.

Partiendo de lo anterior, nuestra actual legislación en materia de aguas y protección ambiental no ha cumplido con su cometido, quedando rebasada, ya que en el contexto nacional e internacional, no se encuentra actualizado desde un punto de vista como derecho individual.

Actualmente, la desigualdad en cuanto a la explotación, uso, aprovechamiento y acceso al agua, están marcando la diferencia entre las naciones desarrolladas y subdesarrolladas. Por lo que respecta al medio ambiente se ha brindado la satisfacción de necesidades inmediatas mediante la explotación de los recursos naturales, por lo que el Estado debe brindar protección para un uso y explotación sustentable.

Es de recordarse que de no atender la problemática que se presenta el día de hoy sobre la disponibilidad de dichos recursos naturales, no se puede hablar de una política verdadera sobre la atención y erradicación de la pobreza, ya que ésta no puede ser eliminada si el individuo no se le otorgan a su esfera jurídica la gama necesaria de derechos que tiendan a satisfacer sus necesidades más esenciales.

## **IV. Conclusiones**

Con respecto al contenido las propuestas de reformas y adiciones al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



Los integrantes de la Comisión de Puntos Constitucionales consideran que el derecho al agua y a un medio ambiente sano sean establecidos con el carácter de garantía individual con el fin de que surja la relación de supra a subordinación entre el Estado y el individuo, mediante la adecuación al artículo 4º Constitucional.

Es por ello, que los miembros de ésta Comisión dictaminadora coinciden con los autores de las iniciativas analizadas, respecto a que en México debe existir y consolidarse el derecho al agua y al medio ambiente sano como garantías individuales.

### **I. Derecho a un medio ambiente sano.**

Sin lugar a dudas el reconocimiento Constitucional del derecho a un medio ambiente adecuado para nuestro desarrollo, es el avance más significativo que en materia ambiental ha tenido el orden jurídico nacional, ya que esto permitió que México se sumara, aunque de manera tardía, a las más de 50 naciones que incluyen este derecho en su Carta Magna. Así, esta garantía Constitucional quedó consagrada dentro del párrafo cuarto de nuestro Artículo 4º; sin embargo, su texto cuenta con diversas limitantes, por las que corre el peligro de quedar sólo en una norma “programática”.

Reconociendo que el Artículo 4º se ubica dentro del Capítulo de Garantías Individuales, la presente reforma busca proteger el derecho a un medio ambiente sano que se integra a los llamados Derechos de Tercera Generación, denominados “nuevos derechos”, los que además protegen bienes tales como el patrimonio histórico y cultural de la humanidad, el derecho a la autodeterminación, la defensa del patrimonio genético de la especie humana, entre otros.

Del mismo modo el párrafo cuarto del artículo en estudio, considera que el ambiente debe ser adecuado para el desarrollo y bienestar de los individuos; sin embargo, el término “adecuado” tiene un carácter eminentemente subjetivo, lo que dificulta su certeza y da pie a la incertidumbre terminológica de la disposición, puesto que impide establecer parámetros concretos para determinar cuáles son las condiciones “adecuadas” para un desarrollo y bienestar. Es correcto sustraer la subjetividad del término vigente e incorporar enunciados concretos que faciliten la aplicación de la Ley, por lo que resuelta procedente sustituir el término “adecuado” por el de “sano”, siendo este último, un término con reconocida validez jurídica. Se reconoce que las condiciones ambientales de un ecosistema influyen directamente en la salud de quienes lo habitan, esto, de acuerdo con una evaluación de la Organización Mundial de la Salud realizada en 1988.

Resulta prudente establecer a nivel Constitucional, el derecho al medio ambiente sano, en virtud de que el Estado con la participación solidaria de la ciudadanía debe contar con políticas públicas, que permitan prevenir y mitigar la degradación ambiental. En este sentido, debemos considerar que en la actualidad, el concepto de salud no solo se encuentra concebido como la ausencia de enfermedad o incapacidad en el individuo, sino como un estado de completo bienestar físico, mental y social, bajo este contexto, resulta totalmente procedente la reforma planteada.

Se ha notado que existe una especial preocupación por establecer que el Estado es quien debe garantizar el ejercicio pleno de este derecho y su tutela jurisdiccional, hecho que se considera adecuado ya que es necesario fortalecer esta disposición otorgándole expresamente el carácter coactivo y fuerza de una norma “prescriptiva”, características propias de toda norma jurídica.

Ahora bien, hasta el momento se ha expuesto que el principal responsable de garantizar este derecho debe ser el Estado; sin embargo, también se reconoce que la preservación y restauración del medio ambiente natural es un asunto de interés público, cuyo cumplimiento necesariamente requiere que exista una responsabilidad solidaria y participativa aunque diferenciada entre el Estado y la

ciudadanía. Como toda norma jurídica, esta disposición no sólo debe otorgar derechos en favor de los gobernados, sino también responsabilidades y sanciones para quien provoque el daño ambiental la cual quedará determinada en términos de la Ley complementaria y así fortalecer la labor del Estado; este hecho constituye motivo para que el texto Constitucional disponga la corresponsabilidad entre la ciudadanía y el Estado en las acciones dirigidas al cuidado del medio ambiente.

Debe reconocerse que el sistema comando-control de las normas jurídicas, no siempre resulta el más adecuado, ya que apelar a una política correctiva antes que preventiva redundaría en un mayor uso del capital económico y humano. Una de las mejores vías sobre las cuales debe orientarse la política ambiental del país, es la preventiva, en virtud de que el uso de capital económico y humano orientado a este principio siempre es menor al requerido para reparar los daños causados, razón por la cual se acepta la inclusión de este término en la reforma ya que al incluir la responsabilidad para quien lo provoque, la política del Estado se orientará a cuidar en todo momento, que el daño ambiental no llegue a concretarse o bien se reduzca a los estándares señalados por las normas jurídicas, *ext ante* y *ext post*.

La protección del ambiente y sus elementos es un asunto de orden público e interés social, lo cual orienta la política nacional hacia la implementación de preceptos tendientes a la regulación de las conductas humanas en beneficio de la preservación del equilibrio ecológico, los ecosistemas y su diversidad biológica.

## **II. Derecho al agua.**

En años recientes, la contaminación incesante, el continuo deterioro de los ecosistemas, la sobreexplotación de los recursos hídricos y su distribución desigual han implicado que una gran cantidad de mexicanos, carezcan de un suministro suficiente de agua y de servicios adecuados de saneamiento; además de que el 3% de la población no tenga acceso al agua de forma regular.

El agua es un recurso natural limitado por lo que su uso y conservación resultan de interés público, la nación tiene en todo momento el derecho de transmitir su dominio a los particulares. Este es un bien fundamental para la vida y la salud. También es condición necesaria para vivir dignamente y para la realización de otros derechos. En virtud de que actualmente el texto Constitucionalmente regula lo relativo al uso y aprovechamiento de los recursos hídricos de la nación, los promoventes plantean adicionar un párrafo al Artículo 4º en el que se establezca el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo, de manera suficiente, salubre y asequible, así como el deber a cargo del estado de garantizar este derecho.

Como bien lo señalan los promoventes el acceso y disponibilidad que los gobernados tienen a los recursos hídricos, es un factor que se encuentra directamente vinculado con la calidad de vida de los gobernados, razón por la que ha sido contemplado dentro del Artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El hecho de garantizar este derecho implica el disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico. Si bien este derecho entraña el uso y aprovechamiento del recurso, lo cierto es que el Estado debe garantizar que este tipo de acciones sean congruentes con la capacidad de carga de los ecosistemas de los cuales se obtienen, respetando en todo momento los principios de sustentabilidad que rigen la materia, con el objeto de que este derecho pueda ser ejercido intergeneracionalmente.

Al igual que el derecho a un medio ambiente sano, la naturaleza de este derecho lo ubica dentro de los derechos difusos, por lo que se considera adecuado introducirlo como una garantía individual y a su vez de interés general o colectivo. Por lo que toca a la redacción del párrafo, esta contiene las características básicas para

garantizar el derecho al agua, como el abastecimiento, la calidad y la obligación a cargo del Estado para garantizarlo.

Estas Comisiones Unidas reconocen que la contaminación de las cuencas hidrográficas y el abatimiento de los mantos freáticos son un problema que impide al Estado garantizar la calidad de los recursos hídricos que son destinados para consumo humano o para actividades primarias, la reforma que se propone, se traduce en una importante oportunidad para impulsar una política nacional dirigida al saneamiento, uso y aprovechamiento sustentable del recurso; compromiso que ha sido adquirido por nuestro país desde hace años y que desafortunadamente, no se ha podido abordar como se esperaba, por solo mencionar un antecedente, en 1996 la XI Reunión de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, de la cual formo parte nuestro país, reconoció como el principal problema ambiental de la región, la contaminación de los ríos y de las franjas costeras.

Estamos de acuerdo en que el derecho al agua, necesariamente debe incorporarse dentro de la gama de garantías individuales y sociales, ya que es la base para satisfacer otro tipo de derechos como el Derecho a la Alimentación o el Derecho a la Salud.

El agua es un elemento indispensable para la vida humana, la salud y por tanto, elemento esencial para vivir adecuadamente, Además de ser necesario para la producción de alimentos y el desarrollo de otro tipo de actividades económicas. Resulta preocupante que en México, entre 12.1 y 12.8 millones de personas carecen de agua potable, además, en algunos estados del país, el porcentaje déficit del suministro fijo de agua potable alcanza cifras preocupantes tales son los casos de Guerrero con un 37%; Oaxaca con un 29.9%; Chiapas con 29.4%; Veracruz con un 27.3%, y Tabasco con 26.2%.

Es por ello que esta Comisión dictaminadora estima necesario mandar desde la Constitución, el diseño de políticas públicas que garanticen el derecho social al agua y que a su vez, se garantice la calidad y cantidad para el consumo humano y el aprovechamiento sustentable del recurso tal como lo expresan los Pactos Internacionales suscritos y ratificados por México cuyos lineamientos y compromisos aun no han sido plasmados en nuestra Carta Magna.

Adicionalmente, el hecho de garantizar a la población menos favorecida el acceso a este recurso hídrico se traduce en un factor determinante para reducir los índices de pobreza de la nación, hipótesis que se ve fortalecida por lo señalado dentro del Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo, coordinado por la UNESCO. En ese sentido México ha ratificado diferentes tratados internacionales en el que se establece el derecho humano al acceso al agua, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en sus artículos 11 y 12, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer en su Artículo 14 y en el inciso c) del párrafo segundo del Artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño.

Resulta evidente la voluntad de nuestro país con respecto al tema planteado por la presente reforma, razón por la cual, se ve fortalecido su contenido resultando procedente su aprobación por estas Comisiones Dictaminadoras, ya que el introducir a la Carta Magna dichos compromisos, impulsan la Política Nacional sobre el tema.

Con respecto a la reforma planteada al Artículo 27 constitucional, mediante la cual se busca salvaguardar el agua como un bien de dominio público, estableciendo expresamente que su uso y aprovechamiento no otorga derechos de propiedad a los particulares, se determina su no incorporación al decreto del presente dictamen en virtud de que el uso y aprovechamiento del líquido implica en algunos casos su consumo, además de que existen sectores que llevan a cabo la comercialización del líquido por lo cual al entrar a un sistema de mercado les otorga la propiedad de la misma como un producto, de tal suerte que aprobar la reforma en la vía y términos

planteados implicaría una limitación a este tipo de actividades, por otro lado lo conveniente para tal objeto es determinar una reforma a la Ley específica en la que se establezca su no apropiación en términos de las concesiones o permisos de aprovechamiento que el estado otorga.

Por lo que toca a la reforma que obra sobre el Artículo 73, se debe establecer que en él se sustentan las facultades legislativas de este Congreso de la Unión, así como las materias en las cuales podrá determinar competencia concurrente o coincidente a los demás ordenes de gobierno sobre temas en particular e incluso establecer competencia única para federación cuando así sea el caso, dicha reforma tiene implicaciones directas en el régimen normativo del agua, ya que establecer la facultad para que este congreso emita una normatividad general en la materia dejaría sin efectos diversas disposiciones de la vigente Ley de Aguas Nacionales y crear una ley en la cual se determine específicamente facultades para los estados y municipios en el tema, por otro lado se contrapondría con lo establecido en el Artículo 27 de la propia Constitución. Ahora bien se propone reformar el Artículo 115 de la Constitución con objeto de que los municipios no otorguen concesiones para la prestación de servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento propuesta relevante para esta Comisión, sin embargo este tipo de reformas requiere un mayor conceso con los entes implicados en dicho tema.

Dado lo anterior, esta Comisión dictaminadora determina que la preocupación del legislador se halla satisfecha con el texto vigente citado.

La acumulación de estas iniciativas aporta valiosos elementos para el trabajo de análisis en esta Comisión de Puntos Constitucionales ya que se encontró coincidencia propiamente en los temas específicos del agua y la protección al medio ambiente.

Por lo anteriormente expuesto, motivado y fundado; de acuerdo con la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso General y del Reglamento para la Cámara de Diputados, se somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados el siguiente:

**Proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 4o de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo cuarto y se adiciona un párrafo quinto recorriendo en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 4o. ...**

...

...

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

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

**entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.**

...  
...  
...  
...

### **Transitorios**

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

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

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

#### **Notas:**

1 [http://www.escri-net.org/resources\\_more/resources\\_more\\_show.htm?doc\\_id=428718&parent\\_id=425976](http://www.escri-net.org/resources_more/resources_more_show.htm?doc_id=428718&parent_id=425976)

2

<http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001295/1295>

56s.pdf

3

<http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr/wwdr3/pdf/>

Overview\_ Sp.pdf

4 Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 26 días del mes de abril de 2011.

**La Comisión de Puntos Constitucionales, diputados:** Juventino Castro y Castro (rúbrica), presidente; Nazario Norberto Sánchez (rúbrica), Feliciano Rosendo Marín Díaz (rúbrica), Reginaldo Rivera de la Torre (rúbrica), Francisco Saracho Navarro (rúbrica), Héctor Guevara Ramírez (rúbrica), Gustavo González Hernández (rúbrica), Carlos Alberto Pérez Cuevas, Guillermo Cueva Sada (rúbrica), Jaime Fernando Cárdenas Gracia (rúbrica en contra), secretarios; José Luis Jaime Correa (rúbrica), Dina Herrera Soto (rúbrica), Morelos Jaime Carlos Canseco Gómez, Fermín Gerardo Alvarado Arroyo, Víctor Humberto Benítez Treviño, Emilio Chuayffet Chemor (rúbrica), Fernando Ferreyra Olivares (rúbrica), Diva Hadamira Gastélum Bajo, Rafael Rodríguez González, José Ricardo López Pescador (rúbrica), Felipe Solís Acero (rúbrica), Guadalupe Pérez Domínguez (rúbrica), Rolando Rodrigo Zapata Bello (rúbrica), Justino Eugenio Arraiga Rojas (rúbrica),

Víctor Alejandro Balderas Vaquera (rúbrica), Mario Alberto Becerra Pocoroba, Óscar Martín Arce Paniagua, Sonia Mendoza Díaz, Cecilia Soledad Arévalo Sosa (rúbrica), Camilo Ramírez Puente.

Dirección General de Bibliotecas UAQ