

AMPARO EN REVISIÓN 1057/2016: EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO AL SUMINISTRO DE AGUA*

MILTON K. MONTES CÁRDENAS**

SUMARIO: I. Introducción. II. El principio de progresividad. III. El derecho al agua en lo general. IV. Contenido de la sentencia del amparo en revisión 1057/2016. V. Justificación de la medida. VI. Subsidio o mínimo vital. VII. Conclusiones. VIII. Referencias.

I. INTRODUCCIÓN



En documentos como el Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2019,¹ se expone de manera detallada lo que a mi juicio constituye uno de los principales problemas que enfrentaremos como humanidad en los próximos años: el acceso al agua, su demanda y disponibilidad. El presente comentario pretende articular esa problemática con el principio de progresividad de los derechos humanos, con la finalidad de visualizar cómo se está enfrentando y resolviendo ese tema en nuestro país, desde el enfoque de la función judicial,² particularmente mediante el análisis de una sentencia que respetuosamente considero que es regresiva en relación con el aludido derecho fundamental.

II. EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD

De acuerdo con el artículo 1° constitucional, en nuestro sistema jurídico las fuentes de reconocimiento de derechos humanos son la Constitución Federal y los tratados internacionales de los que el país es parte, y todas las autoridades del país, en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promoverlos,

* Amparo en revisión 1057/2016, resuelto en sesión de 29 de marzo de 2017, por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia la Nación.

** Juez Tercero de Distrito en el Estado de Aguascalientes.

¹ Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2019, "No dejar atrás a nadie", Resumen ejecutivo, disponible en: <https://www.un.org/5c93c4c34.pdf>

pdf

² En el presente comentario me referiré a la función judicial por tratarse de un comentario a una sentencia de un órgano del Poder Judicial de la Federación.

AMPARO EN REVISIÓN 1057/2016: EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD... MILTON K. MONTES CÁRDENAS

respetarlos, garantizarlos y protegerlos conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y *progresividad*.

Como principio, es decir, como norma que ordena que algo se realice en la mayor medida posible de acuerdo con las posibilidades jurídicas y fácticas,³ la progresividad reviste especial importancia debido a que los derechos humanos establecen y protegen un mínimo⁴ que el Estado debe respetar, esto es, constituyen un mero punto de partida respecto de principios fundamentales o límites morales para las autoridades, por lo que, como auténticos mandatos de optimización, exigen la mejor conducta posible, de ahí que el Estado cuenta con una obligación de lograr de manera progresiva su pleno ejercicio por todos los medios apropiados.

En la función judicial, la progresividad fomenta la evolución de las normas de derechos humanos para ampliar su alcance de protección, por ejemplo, al engrosar su contenido esencial de acuerdo con la realidad social, económica o cultural que prevalezca al momento de su interpretación, lo que limita las posibles restricciones con la finalidad de consolidar aquellos elementos mínimos que el Estado debe proveer a cualquier persona de inmediato, sin que medien justificaciones fácticas como la escasez de recursos o cuestiones semejantes.⁵

La progresividad conlleva tanto gradualidad, como progreso. La primera se refiere a que la efectividad de los derechos humanos no se logra, generalmente, de una vez y para siempre, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazo. El segundo, implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. Además, el principio de progresividad en el ámbito judicial impide la interpretación restrictiva de las normas de derechos humanos y la regresión respecto de su sentido jurídico u ontológico.

Es decir, en la tarea judicial, la regresión implica que el Estado no podrá disminuir el nivel alcanzado; por ende, este principio se observará en las leyes, políticas públicas y, por supuesto, en las *decisiones judiciales*.⁶

Conforme lo anterior, existirá una violación al principio de progresividad cuando el Estado mexicano no adopte medidas apropiadas de carácter legis-

³ Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan, *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Ariel, Barcelona, 2004, p. 31.

⁴ Cruz Parceró, Juan Antonio, *Hacia una teoría constitucional de los derechos humanos*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, 2017, p. 96.

⁵ Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, FLACSO-México, México, 2013, p. 100.

⁶ *Ibidem*, p. 111

rativo, administrativo, presupuestario, *judicial* o de otra índole, para dar plena efectividad a los derechos humanos, o bien, una vez adoptadas tales medidas, *exista una regresión* —sea o no deliberada— en el avance del disfrute y protección de tales derechos. Obviamente, el aludido principio no tiene el carácter de absoluto, ni opera sin mayor razonamiento, de ahí que destaque su importancia en la función judicial, en donde se decidirá en definitiva si la medida que se cree regresiva es compatible con las normas convencionales o la constitución, y determina si se encuentra justificada por razones de suficiente peso.⁷

III. EL DERECHO AL AGUA EN LO GENERAL

En el ámbito nacional, el artículo 4º, sexto párrafo constitucional a propósito del derecho a la salud reconoce específicamente el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.⁸

Además, también se encuentra reconocido de forma directa o indirecta, entre otros muchos, en instrumentos internacionales como la Observación general número 15, aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto). En este documento, de manera semejante al artículo 4º constitucional, el derecho al agua se define como el derecho de toda persona a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, asequible para el uso personal y doméstico. Y el saneamiento se define como el derecho de toda persona a acceder a un servicio de saneamiento adecuado y seguro que proteja la salud pública y el medio ambiente.⁹

Así, el derecho al agua se encuentra plenamente reconocido por el sistema jurídico nacional e internacional, por lo que si lo relacionamos con la progresividad como principio de aplicación, debemos entender que en cualquiera de las competencias que corresponden al Estado, incluidas las decisiones judiciales, no puede —por regla general o sin justificación válida— disminuir o reducir tal

⁷ Corte IDH. Caso *Acoveo Buendía y otros ("Cesantes y Jubilados de la Contraloría") vs. Perú*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198, párr. 103.

⁸ Art. 4º. [...] Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.

⁹ Comité ESCR. Observación General No. 15, el Derecho al Agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

AMPARO EN REVISIÓN 1057/2016: EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD...
MILTON K. MONTES CARDENAS

derecho, y menos aún, cuando se trata de los mínimos indispensables reconocidos por normas jurídicas vigentes.

En relación con lo anterior, para que una persona pueda cubrir sus necesidades básicas requiere de 50 a 100 litros de agua, y de 20 a 25 litros como límite mínimo, aunque tal cantidad puede representar problemas sanitarios.¹⁰

IV. CONTENIDO DE LA SENTENCIA DEL AMPARO EN REVISIÓN 1057/2016

Con motivo de la publicación de un decreto legislativo relativo a la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes, de seis de julio de dos mil quince, se reformaron —entre otros— sus artículos 96 y 104.¹¹

En esa entidad federativa, el servicio de suministro de agua se encuentra concesionado a una empresa privada. Dicha persona jurídica —en su calidad de gobernada— impugnó como inconstitucionales los artículos en comento mediante juicio de amparo indirecto. Seguido el proceso constitucional en la primera instancia, el juez de Distrito auxiliar sobreseyó el juicio. Inconforme con esa decisión, la quejosa interpuso recurso de revisión respecto del cual inicialmente conoció el Tribunal Colegiado correspondiente que resolvió revocar la sentencia, levantar el sobreseimiento y remitir los autos a la Suprema

¹⁰ Gómez, Omar, "Los derechos a la alimentación, al agua, a la salud y a la vivienda contenidos en el artículo 4º. Constitucional a la luz del derecho internacional de los derechos humanos en México", en Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot (coord.) *Derechos humanos en la constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México y Konrad Adenauer Stiftung, México, 2013, p. 598.

¹¹ Artículo 96.- [...]

A las escuelas y hospitales públicos, por ser considerados bienes de dominio público, conforme a lo dispuesto por al (sic) artículo 8º fracción II de la Ley de Bienes del Estado de Aguascalientes, no se les cobrará por los servicios de agua potable y alcantarillado.

Artículo 104. La falta de pago en dos ocasiones consecutivas, por parte de usuarios no domésticos faculta al Municipio o al prestador de los servicios para suspender el suministro de agua potable hasta que se regularice el pago. En el caso de uso doméstico, la falta de pago en tres ocasiones consecutivas ocasionará que el Municipio o prestador del servicio cuando el mismo esté otorgado a un tercero, reduzca el suministro a 200 litros de agua por día, por domicilio, hasta en tanto se regularice el pago, por considerarse que quien se ve afectado por la presente medida, se encuentra en el supuesto de grupo vulnerable conforme a los criterios contemplados en el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza que emite el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Corte de Justicia de la Nación con la finalidad de que asumiera su competencia originaria dada la trascendencia y relevancia del asunto.

Finalmente, el recurso se resolvió por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de 29 de marzo de 2017, en el sentido de sobreseer en el juicio respecto a diversos artículos de los que aquí se destacan; y amparar a la quejosa en relación con los preceptos impugnados 96 y 104 de la Ley de Agua del Estado de Aguascalientes, lo que evidentemente significa la inaplicación en relación con la quejosa que es la encargada de suministrar el agua en esa entidad federativa. O para efectos prácticos, la empresa recurrente podrá suspender de forma total el suministro de agua de inmediato ante la falta de pago de los usuarios de servicio doméstico.

Las razones fundamentales de la decisión son las que a continuación se resumen:

- En primer lugar, la sala precisó que para la resolución del recurso se consideraría lo resuelto por el Tribunal Pleno al fallar la controversia constitucional 48/2015,¹² en la que se analizó una problemática similar a la que se planteaba en el juicio de amparo que nos ocupa, para lo cual en principio analizaría la constitucionalidad del artículo 96 de la ley previamente aludida.
- Adujo la Segunda Sala del Alto Tribunal, que del artículo 115 de la Ley Suprema, en sus fracciones II, III y IV se podría destacar que:
 - 1) Las Legislaturas de los Estados deben expedir las leyes en materia municipal que, entre otras cuestiones, establezcan las bases generales de la administración pública municipal y las disposiciones aplicables en los Municipios que no cuenten con los bandos y reglamentos municipales.
 - 2) La disposición constitucional contempla a favor de los Municipios la facultad de administrar libremente su hacienda, al señalar que se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, específicamente, las contribuciones, incluidas tasas adicionales, sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales y los ingresos derivados de la prestación de los servi-

¹² En la mencionada controversia constitucional se impugnaron también los artículos 96 y 104 de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes entre otros.

AMPARO EN REVISIÓN 1057/2016: EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD...
MILTON K. MONTES CÁRDENAS

cios públicos a su cargo, entre los que se encuentra el servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

- Determinó que el artículo 96 de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes era violatorio del artículo 115, fracción IV, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al eximir del pago de los derechos por servicios de agua potable y alcantarillado a las escuelas y hospitales públicos, al considerarlos como bienes de dominio público, porque la liberación del pago de los derechos se traduce en una transgresión al principio de reserva de fuente de ingresos municipales, el cual asegura a los Municipios que tendrán disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas, lo que prohibía específicamente a la Federación y Entidades Federativas establecer *exenciones o subsidios* respecto de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora y respecto de las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles, así como sobre los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.
- Resolvió que lo mismo sucedía con relación al artículo 104, párrafos primero y segundo, de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes, pues dicho numeral contempla *un beneficio o subsidio* a favor de todos los usuarios del servicio de agua potable y alcantarillado con uso doméstico que dejen de pagarlo en tres ocasiones consecutivas, consistente en que el Municipio o prestador del servicio continuarán suministrando hasta 200 litros de agua por día, por domicilio, hasta que el pago se regularice y sin que puedan generarse cuotas o pagos posteriores a la implementación de la medida, mientras el servicio no se preste de manera regular. Se afirmó que esa disposición también vulnera el principio de reserva de fuente de ingresos municipales contemplado por la fracción IV del artículo 115 de la Ley Fundamental, ya que se afecta una de las fuentes de ingreso reservada a los Municipios para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.
- Finalmente, determinó que con independencia de que las personas que reciben el servicio de agua potable y alcantarillado de uso doméstico y dejan de pagarlo en tres ocasiones consecutivas podrían, en principio, estimarse colocadas en el supuesto de grupo vulnerable conforme al Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza que emite el Consejo Nacio-

nal de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), lo cierto es que ello no puede llevar a su generalización, al considerar en abstracto que todos los usuarios del servicio con un destino doméstico sean vulnerables por encontrarse en pobreza extrema o en una situación económica apremiante.

Como se puede apreciar, la razón fundamental para declarar la invalidez de los preceptos normativos impugnados fue que su contenido era contrario a lo previsto en el artículo 115, fracción IV, constitucional debido a que la liberación del pago de los derechos se traduce en una transgresión al principio de reserva de fuente de ingresos municipales, el cual asegura a los Municipios que tendrán disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas, lo que prohibía específicamente a la Federación y Entidades Federativas establecer *exenciones o subsidios*.

Por otra parte, para justificar por qué debía anularse la norma impugnada aun cuando establecía el mínimo vital en materia de suministro de agua; la mayoría del Pleno del Alto Tribunal adujo que el Congreso demandado estableció la aludida medida al considerar que todos aquellos que dejen de pagar el servicio de agua potable y alcantarillado para uso doméstico durante tres ocasiones consecutivas se colocan en el supuesto de grupo vulnerable, lo que carece de toda racionalidad pues puede incurrir en la falta de pago del servicio por tres ocasiones consecutivas cualquier usuario con independencia de su posición económica, de sus recursos, de la zona geográfica en que se encuentre el bien inmueble al que se le suministra y de las características de la vivienda de que se trate; esto es, la norma no atiende ni da criterios que permitan determinar realmente si las personas que se beneficiarán de la medida implementada en la norma impugnada, se encuentran en estado de vulnerabilidad y, por tanto, no cumple con el objetivo que pretende y, en cambio, afecta una de las fuentes de ingreso que la constitución reserva al Municipio para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.

Por otro lado, justificó la inconstitucionalidad de la norma en que la propia Ley del Agua del Estado de Aguascalientes contempla otras medidas por medio de las cuales se apoya a las personas en situación económica vulnerable y apremiante, por lo que no se encuentra justificación alguna para que en la norma impugnada se implemente una medida carente de racionalidad (mínimo vital), que no cumple con los fines pretendidos y es violatoria del principio de reserva de fuente de ingresos municipales contemplado en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución General de la República.

AMPARO EN REVISIÓN 1057/2016: EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD...
MILTON K. MONTES CÁRDENAS

V. JUSTIFICACIÓN DE LA MEDIDA

Respetuosamente considero que la forma de aproximarse al problema planteado para justificar la inconstitucionalidad de la norma impugnada, no fue la adecuada ni con una perspectiva de derechos humanos, debido a que se resolvió la *litis* atendiendo estrictamente al contenido de los agravios, en relación con la prohibición para el legislador local de emitir normas que afectan una de las fuentes de ingreso reservada a los Municipios para cumplir sus necesidades y responsabilidades públicas.

Sin embargo, se dejó observar que la consecuencia de resolver en tal sentido, implica necesariamente la *regresión* del aludido derecho humano, ya que de existir un mínimo vital, se retrocedió a un estado en donde si era posible, o al menos no ilegal, suprimir el suministro de agua en su totalidad y de inmediato ante cualquier falta de pago. Por lo mismo, había que justificar la regresión mediante un escrutinio intenso y de manera contundente, no sólo resolver considerando un tema de competencias constitucionales, ya que de una interpretación funcional del artículo 1° constitucional, puede concluirse que dichas circunstancias —de regresión— están sujetas a un escrutinio estricto, pues implican la restricción de un derecho humano especialmente relevante para la autonomía personal, para la igualdad real de las personas y para el bienestar y desarrollo de la sociedad. De manera que, en estos supuestos, corresponde a la autoridad que pretende realizar una medida regresiva (legislativa, administrativa o, incluso, judicial) justificar plenamente esa decisión. Criterio ya avalado por el Alto Tribunal en diversas ejecutorias.¹³

La justificación que se dio para resolver como se hizo no es la adecuada, pues se aduce la falta de idoneidad de la medida por ser sobre-inclusiva, al considerarse incorrecto que la falta de pago por tres veces consecutivas implica que quien incurrió en el impago se encuentra en estado de vulnerabilidad. Sin embargo, considero que el análisis debió partir del hecho que la norma establece un derecho humano en un rango mínimo, el cual es aplicable a todos los gobernados, no sólo a los que efectivamente se encuentren en estado vulnerable o de desventaja, pues independientemente de que el precepto impugnado haga referencia a ellos, lo cierto es que la prohibición opera a favor de cualquier persona, lo que lejos de resultar sobre-inclusivo, es consistente con el hecho de que estamos en presencia de un derecho humano, cuyo contenido esencial es

¹³ A manera de ejemplo se cita el amparo en revisión 750/2015, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de 20 de abril de 2016.

el acceso a una cantidad mínima de agua para la subsistencia y la salud. Es decir, debió darse prioridad a proteger, respetar y garantizar el derecho humano involucrado sobre cualquier otro interés estatal.

Los derechos humanos como todos los derechos en general, no son absolutos, por lo que admiten afectaciones de distinto grado, siempre que sean constitucionalmente legítimas, necesarias, adecuadas y proporcionales a la protección de otro derecho fundamental, de manera que pueden ser restringidos o establecerse medidas regresivas siempre que, mediante un escrutinio intenso se justifiquen. Si deliberadamente se adopta alguna medida regresiva, o se pretende emitir una sentencia que tiene como consecuencias la regresión de un derecho, el Estado (juzgador) tiene la obligación de demostrar que esa opción fue elegida tras la consideración cuidadosa de todas las alternativas y que se justifica plenamente en relación con la totalidad de los derechos humanos en juego. Lo que no sucedió en la sentencia que nos ocupa, ya que se parte de que la norma establece una exención o subsidio los cuales no están permitidos que se establezcan en leyes locales, y la medida es sobre-inclusiva; pero insisto, no se justifica qué otro derecho se protege con esa decisión.

VI. SUBSIDIO O MÍNIMO VITAL

Una razón adicional para comentar es que en la sentencia se resolvió que el artículo 104 de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes es contrario al principio de reserva de fuente de ingresos municipales contemplado por la fracción IV del artículo 115 de la Ley Fundamental, pues establece *un beneficio o subsidio* a favor de todos los usuarios del servicio de agua potable y alcantarillado con uso doméstico que dejen de pagarlo en tres ocasiones consecutivas, no obstante que la norma constitucional es clara en prohibir exenciones o subsidios que se establezcan en normas locales.

El artículo constitucional establece literalmente que:

Artículo 115.- [...]

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. *Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios*⁴ en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio

⁴ Lo destacado es mío.

AMPARO EN REVISIÓN 1057/2016: EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD...
MILTON K. MONTES CÁRDENAS

público de la Federación, de las entidades federativas o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Como se puede ver, lo que la norma constitucional prohíbe es que las leyes estatales concedan *exenciones o subsidios* a persona alguna, en relación con las contribuciones que el municipio adopte vinculadas los servicios públicos que presta. Nunca se refiere a beneficios.

Ahora, en la sentencia materia de comentario, se dice textualmente:

Como se advierte, la disposición transcrita contempla un beneficio o subsidio a favor de todos los usuarios del servicio de agua potable y alcantarillado con uso doméstico que dejen de pagarlo en tres ocasiones consecutivas, consistente en que el Municipio o prestador del servicio continuarán suministrando hasta 200 litros de agua por día, por domicilio, hasta que el pago se regularice y sin que puedan generarse cuotas o pagos posteriores a la implementación de la medida, mientras el servicio no se preste de manera regular.

Por su parte, el artículo 104 de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes establece:

Artículo 104.- La falta de pago en dos ocasiones consecutivas, por parte de usuarios no domésticos faculta al Municipio o al prestador de los servicios para suspender el suministro de agua potable hasta que se regularice su pago. En el caso de uso doméstico, la falta de pago en tres ocasiones consecutivas, ocasionará que el Municipio o prestador del servicio cuando el mismo esté otorgado a un tercero, reduzca el suministro a 200 litros de agua potable por día, por domicilio, hasta en tanto se regularice el pago, por considerarse que quien se vea afectado por la presente medida, se encuentra en el supuesto de grupo vulnerable conforme a los criterios contemplados en el Índice de Tendencia Laboral de la Pobreza que emite el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

El Municipio o el prestador del servicio, por ningún concepto, podrán generar ni cobrar cuotas de pago posteriores a la implementación de la presente medida, hasta en tanto no proporcione el servicio de manera regular.

Debo enfatizar que en la norma constitucional se utilizan las locuciones “exención” y “subsidio”, que evidentemente tienen una denotación especial, no sólo por su significado, sino incluso por el contexto material en dónde se utilizan; es decir, se entiende que el legislador constitucional las eligiera por ser las más precisas en cuanto a la materia que estaba regulando, que específicamente es la fiscal, pues justamente la citada fracción IV se refiere en lo general a las contribuciones propias del municipio.

La utilización de ciertas locuciones en particular, no siempre atiende a una cuestión de estilo o redacción, sino que puede también deberse a la precisión que se quiere dar a la norma, o la especialidad material de ésta. Sin embargo, con independencia de que el autor de la norma esté consciente de que dichas expresiones pueden agregar, modificar o quitar cierto sentido normativo, lo cierto es que sí repercuten al momento de interpretarla.

De esta forma, debido a la especialidad del lenguaje utilizado, se puede afirmar que el artículo 104 de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes no establece un “subsidio” ya que según se ha definido por la doctrina especializada, por éste se entiende:

SUBSIDIO. I. (Del latín *subsidiūm*.) El subsidio es un apoyo de carácter económico que el Estado concede a las actividades productivas de los particulares con fines de fomento durante un periodo determinado [...] IV. De todo lo anterior se sigue que hay un concepto amplio de subsidio, en virtud del cual debe entenderse como una especie de la subvención que supone el otorgamiento de beneficios de orden presupuestal y fiscal a las actividades económicas de particulares y empresas públicas con fines de fomento y disuasión para efectos de los objetivos que persigue el Estado en la conducción del proceso de desarrollo [...].¹⁵

Por su parte, Adolfo Arrijo Vizcaíno define al subsidio como la eliminación de la regla general de causación de contribuciones de forma parcial, es decir, en donde se reduce la carga tributaria, pero no se elimina en su totalidad.¹⁶

Por todo lo anterior, considero que lo establecido en el artículo 104 de la Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes no se trata de un subsidio, pues no se está eliminando parcialmente alguna carga tributaria, ni está otorgando a los usuarios del servicio de agua, un apoyo económico para el fomento o di-

¹⁵ Adame, Jorge, voz, “subsidio”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, t. P-Z, México, 2011. p. 3578.

¹⁶ Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *Derecho fiscal*, Themis, México, 2009, p. 564.

AMPARO EN REVISIÓN 1057/2016: EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD... MILTON K. MONTES CÁRDENAS

suasión de una actividad productiva o económica en particular por un tiempo determinado; incluso, dicho artículo prevé que la reducción del suministro será hasta que se regularice el pago; es decir, la obligación de pago subsiste en su integridad, sólo que suspendida, debido a que, en atención al servicio público de que se trata, el legislador local decidió consolidar el mínimo vital de un derecho humano de esa importancia al margen del tema tributario o del pago de derechos.

De este modo, estimo que del artículo 104 de la Ley de Aguas Local no se desprende el establecimiento de una exención fiscal ni un subsidio —entendido en su correcta acepción— a favor de determinadas personas, sino una medida que asegura un suministro mínimo del líquido vital, aún en caso de incumplimiento de pago, exclusivamente para el uso doméstico. Esto es, lo que se busca con esta medida no es establecer un supuesto de no pago por la recepción del servicio (exención o subsidio), sino garantizar el contenido mínimo del derecho de acceso al agua, al asegurar que el suministro no se vea interrumpido.

VII. CONCLUSIONES

La consecuencia inmediata de la sentencia que se comenta, impacta de manera negativa en el derecho humano a la salud, relacionado con el derecho al agua; es decir, implica una regresión.

Cuando el artículo 1° constitucional establece que todas las autoridades del país —incluidos los jueces— tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con principios como el de progresividad, está ordenando una visión de Estado con perspectiva de derechos humanos en todas sus competencias. Se refiere a que las autoridades dentro del ámbito de sus atribuciones, deben enfatizar la importancia de los derechos humanos y darles preponderancia —de manera justificada— sobre otros temas como pueden ser los ingresos fiscales de los municipios. Es decir, el punto de partida debe ser el derecho humano, no el interés estatal y, en todo caso, debe ser el juzgador el que justifique de manera adecuada que la regresión es constitucional o convencional.¹⁷

Este desarrollo progresivo de los derechos humanos puede ser realizado no sólo por medio de la legislación secundaria, sino también de medidas constitucionales, de actos de la administración e incluso de las resoluciones de las autoridades judiciales, pues la norma constitucional impone esa obligación a todas

¹⁷ Cossío Días, José Ramón, *Voto en contra*, Debate, México, 2019, p. 51.

las autoridades del Estado, en el ámbito de sus competencias. Por lo tanto, el contenido mínimo del derecho al agua previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos puede ser ampliado por otras autoridades del Estado por medidas legislativas, administrativas y afianzarse por las *judiciales*.

De no ser así, la efectividad de los derechos humanos y sus garantías se vería cuestionada por la preponderancia que se otorga a otros intereses estatales, que aunque son constitucionalmente válidos (ingresos municipales), no pueden anteponerse a la protección de aquéllos, pues la garantía que tienen los Municipios de percibir ingresos por el suministro de agua en términos del artículo 115, fracción IV, inciso c), presupone que la prestación de dicho servicio se realice garantizando los derechos humanos, al menos en su mínimo vital.

VIII. REFERENCIAS

BIBLIOGRÁFICAS

- Adame, Jorge, voz "Subsidio" *Diccionario Jurídico Mexicano*, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, t. P-Z, México, 2011.
- Arrijo Vizcaíno, Adolfo, *Derecho fiscal*, Themis, México, 2009.
- Atienza, Manuel y Ruiz Manero, Juan, *Las piezas del derecho. Teoría de los enunciados jurídicos*, Ariel, Barcelona, 2004.
- Cossío Días, José Ramón, *Voto en contra*, Debate, México, 2019.
- Cruz Parceró, Juan Antonio, *Hacia una teoría constitucional de los derechos humanos*, Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, México, 2017.
- Gómez, Omar, "Los derechos a la alimentación, al agua, a la salud y a la vivienda contenidos en el artículo 4º. Constitucional a la luz del derecho internacional de los derechos humanos en México", en Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot (coord.) *Derechos humanos en la constitución: comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana*, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Universidad Nacional Autónoma de México y Konrad Adenauer Stiftung, México, 2013.
- Serrano, Sandra y Daniel Vázquez, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, FLACSO-México, México, 2013.

ELECTRÓNICAS

- Informe Mundial de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos 2019, "No dejar atrás a nadie", *Resumen ejecutivo*, ACNUR, disponible en: <https://www.acnur.org/5c93e4c34.pdf>

NORMATIVAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Agua para el Estado de Aguascalientes.
- Observación General No. 15, el Derecho al Agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales).

AMPARO EN REVISIÓN 1057/2016: EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD...
MILTON K. MONTES CÁRDENAS

JURISPRUDENCIALES

**Corte IDH. Caso *Acevedo Buendía y otros* (“*Casantes y Jubilados de la Contraloría*”) *Vs. Perú*.
Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 1 de julio
de 2009.**