

Artículo

El acceso al agua potable en México

Luisa Fernanda Tello Moreno*

SUMARIO: I. Introducción: el acceso al agua potable en el derecho internacional de los derechos humanos. II. Situación de la gestión de los recursos hídricos en México. III. El acceso al agua potable desde los derechos a la alimentación y a la salud. IV. La legislación en materia de agua en el Distrito Federal. V. Recomendaciones de los organismos internos e internacionales de protección de los derechos humanos relacionadas con el agua. VI. Bibliografía.

I. Introducción: el acceso al agua potable en el derecho internacional de los derechos humanos

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, celebrada en Mar del Plata, Argentina, en 1977, se trató por primera vez el tema de los recursos hídricos en el mundo con el fin de realizar evaluaciones sistemáticas sobre los mismos, utilizarlos eficazmente y asegurar los niveles más elevados posibles de bienestar para los Estados en esta materia.

Los temas tratados prioritariamente dentro de esta reunión fueron las graves consecuencias para la salud que arroja la falta de acceso al agua limpia para consumo y saneamiento, además de la urgencia de cubrir las necesidades básicas de los pobres en materia de agua. A pesar de ser la primera reunión internacional en el marco de las Naciones Unidas respecto del agua, en ella se estableció lo siguiente:

Todos los pueblos, cualquiera que sea su estado de desarrollo y sus condiciones sociales y económicas, tienen el derecho a disponer de agua potable en cantidad y calidad suficiente para sus necesidades básicas. Es de reconocimiento universal que la disponibilidad de dicho elemento por parte del hombre es imprescindible para la vida y para su desarrollo integral como individuo o como integrante del cuerpo social.¹

* Investigadora del Centro Nacional de Derechos Humanos de la CNDH.

¹ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Mar del Plata, Argentina, del 14 al 25 de marzo de 1977, documento E/CONF.70/29, p. 67.

Posterior a esta Conferencia, al interior de las Naciones Unidas se han realizado diversos foros y conmemorado días, años y decenios a favor del acceso al agua potable para todas las personas y el cuidado del agua; asimismo, el periodo de sesiones de la Asamblea General del 5 de septiembre del año 2000, fue declarado como la Asamblea del Milenio para dar inicio a la Cumbre del Milenio en la que representantes de 191 países se reunieron para expresar sus puntos de vista respecto del trabajo a realizarse en el siglo XXI. En esa cumbre se adoptó la Declaración del Milenio,² planteándose los principales retos a enfrentar, además de establecerse objetivos concretos a resolver.³

Como uno de los Objetivos del Milenio planteados en esta Declaración, dentro del tema III, relativo al desarrollo y la erradicación de la pobreza, se fijó reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carecieran de acceso al agua potable o que no pudieran costearlo. A su vez, dentro del tema IV, relativo a la protección del entorno común, se manifestó la importancia de poner fin a la explotación de los recursos hídricos mediante la formulación de estrategias de ordenación de los mismos en los planos regional, nacional y local, aparte de la promoción de un acceso equitativo y un abastecimiento adecuado.

En el año 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU aprobó, durante su 29o., Periodo de Sesiones, la Observación General Núm. 15, "El Derecho al Agua",⁴ en la que se infiere la existencia de este derecho a partir de los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,⁵ relativos a los derechos a un nivel de vida adecuado y al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

En este documento se concibe el derecho al agua como el derecho de todas las personas a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico; se establece la necesidad de un abastecimiento adecuado de agua salubre para evitar la

² Adoptada mediante la Resolución 55/2, de la Asamblea General de la ONU, durante la 8a. Sesión Plenaria del 8 de septiembre de 2000.

³ Los objetivos concretos a resolver se especificaron dentro del texto de la Declaración del Milenio, y recibieron el nombre de Objetivos del Milenio (ODM).

⁴ Documento E/C.12/2002/11, aprobado durante el 29o. Periodo de Sesiones del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del 11 al 29 de noviembre de 2002.

⁵ Adoptado por la Asamblea General de la ONU en su Resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966, y en vigor a partir del 3 de enero de 1976.

muerte por deshidratación, reducir el riesgo de contraer enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer necesidades de consumo, cocina, higiene personal y doméstica.

Se establece que además de que este derecho se encuadra dentro de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, por ser una de las condiciones fundamentales para la supervivencia; se asocia indisolublemente al derecho al más alto nivel posible de salud, al derecho a la vivienda y al derecho a la alimentación, entre otros, por lo que debe ser considerado de manera conjunta con los derechos a la vida y a la dignidad. También se relaciona con la necesidad de garantizar el acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas dentro del derecho a la alimentación, y la higiene ambiental, como parte del derecho a la salud, por ello el derecho al agua no se satisface con el simple acceso al recurso, sino que su estado debe de ser salubre y encontrarse libre de sustancias tóxicas.

A partir de la emisión de esta Observación, los esfuerzos internacionales tendentes a reconocer el acceso al agua potable como derecho humano son cada vez mayores, lo cual se refuerza con la llamada crisis de los recursos hídricos en el mundo, atribuida no a la escasez del agua en sí misma, sino a la inadecuada gobernabilidad sobre el recurso, y con las demandas de sectores sociales que carecen de dicho acceso o que temen el alza en los precios de los servicios públicos de agua potable y saneamiento a causa de la privatización de los organismos operadores y distribuidores del servicio.

Con este texto intentamos analizar el estado del acceso al agua potable en México, donde toda vía no se constituye como un derecho, haciéndose necesarias y urgentes las acciones que garanticen el acceso de este recurso a toda la población.

II. Situación de la gestión de los recursos hídricos en México

La Comisión de Desarrollo Sustentable de la ONU ha determinado que los recursos hidrológicos en México se encuentran sujetos a una presión moderada, basándose en un cuadro de clasificación de cuatro categorías de presión sobre el agua, dependiendo del porcentaje de agua disponible utilizado en un país, donde menos del 10 % de recursos disponibles corresponden a una categoría de baja presión; del 10 al 20 % existe presión moderada; del 20 al 40 % presión media alta, y del 40 % en adelante la

presión es considerada como alta y de atención urgente. Aunque existe una presión media sobre los recursos hídricos del país, la situación es riesgosa si se toman en cuenta los altos grados de contaminación y sobre-explotación de las fuentes de agua, pues no obstante las regulaciones en materia de contaminantes y calidad del agua, el Gobierno ha reconocido que la mayoría de los cuerpos de agua superficiales reciben descargas de agua residuales sin tratamiento de tipo industrial, agrícola o pecuario y doméstico, lo que ha ocasionado diversos grados de contaminación que limitan el uso directo de los recursos.⁶

Se estima que sólo 5 % de los cuerpos de agua en México presentan excelente calidad, aunque para su abastecimiento y consumo, de cualquier forma resulta necesario implementar procesos de potabilización o desinfección, en cumplimiento de las normas técnicas oficiales que regulan y especifican la calidad que debe de tener el agua potable.

Dentro del Programa Hidráulico Nacional 2001-2006 se encuentra un mensaje del ex Presidente Vicente Fox, en el que menciona que el agua, como fuente de vida, condiciona el desarrollo de muchas regiones del país, y por ello, su manejo y preservación son considerados asuntos estratégicos y de seguridad nacional; sin embargo, esta consideración le generó diversas críticas al Gobierno, pues habiéndole otorgado una prioridad esencial al sector, las políticas de gestión y manejo del agua fueron cada vez menos restrictivas para la inversión privada, no existió voluntad para reconocer el acceso al agua potable como derecho humano y se redujo el presupuesto destinado a la Comisión Nacional del Agua.

En el país no se ha alcanzado a satisfacer la cobertura de servicios de agua potable y saneamiento para toda la población, a pesar de que el Gobierno aduce haber cumplido con los ODM hace tiempo, ya que más de la mitad de la población goza de dichos servicios. Sin embargo, con los Objetivos del Milenio no se pretendió establecer como aceptable que la mitad de los habitantes de un estado gozaran de un acceso adecuado al agua potable, sino reducir 50 % para el año 2015 el número de personas que en el 2000 carecieran de dicho acceso con el fin de suprimir paulatinamente esa carencia, lo cual difícilmente pudo haberse cumplido en México o en otro país, en un plazo de seis años.

Conforme a los datos de la publicación *Situación del Subsector Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento 2006*, al 31 de diciembre de 2005,

⁶ Programa Nacional Hidráulico 2001-2006. <http://www.cna.gob.mx/eCNA/Espaniol/Directorio/Busqueda.aspx?id=programa%20nacional%20hidraulico>

10.5 millones de personas carecían de agua potable y 14.1 millones de alcantarillado, esto es, 10.5 % y 14.1 % de la población del país, respectivamente,⁷ aunque conforme a otras fuentes los datos varían y apuntan que 12 millones de personas carecen del servicio de agua potable y de 22 a 26 no cuentan con alcantarillado.

Para el Gobierno, los problemas de distribución del agua se ubican en la proliferación del desarrollo y concentración de la riqueza en zonas urbanas en detrimento de las rurales, ya que las tasas de mayor crecimiento se encuentran en el área geográfica del norte y centro del país, que a su vez es la que cuenta con menor disponibilidad de agua, no sólo porque a mayor población y actividad económica exista mayor demanda, sino porque geográficamente las reservas hídricas más grandes del territorio se ubican en la zona sur. Sin embargo, corresponden al Gobierno las facultades y obligaciones de regular sobre desarrollo sustentable, planeación urbana y demás aspectos relacionados con la adecuada distribución del agua. Paradójicamente, los habitantes de las zonas del sur —donde más agua hay— son quienes menos agua tienen y quienes más pagan por ella.

La población, la actividad económica y las mayores tasas de crecimiento se concentran en el centro, norte y noroeste del país, donde la disponibilidad del agua per cápita alcanza valores cercanos a los 2000 m³/hab/año, valor internacionalmente considerado como peligrosamente bajo. Esta situación comienza a generar problemas de suministro, sobre todo en periodos de sequía.⁸

Dicha situación seguramente se agravará en los próximos años, pues como lo indica Iván Restrepo, aun cuando durante años las autoridades han reiterado que los problemas de abasto de agua son pasajeros, la realidad muestra que el agua escasea, o no alcanza a satisfacer las necesidades de cientos de miles de hogares.⁹ Por otra parte, un grupo de científicos ha dado a conocer que la escasez de agua será el primer indicio de la crisis del cambio climático para México.¹⁰

⁷ Comisión Nacional del Agua, "Situación del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento 2006". <http://www.cna.gob.mx/eCNA/Español/Publicaciones/Subsector2006/Subsector2006-2.pdf>

⁸ Plan Nacional Hidráulico 2001-2006.

⁹ Iván Restrepo, "Desajustes y carencias, herencia común", en *La Jornada*, 11 de julio de 2005.

¹⁰ Guillermina Guillén, "Desolador futuro por cambio climático", en *El Universal*, miércoles 21 de febrero de 2007. (http://www.eluniversal.com.mx/nacion/vi_148618.html)

En el sur existe un mayor índice de marginación por entidad federativa, los estados más afectados son Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Veracruz, donde la cobertura de agua potable, alcantarillado y saneamiento son inferiores a la media nacional, siendo las zonas con mayores grados de marginación aquellas que constituyen asentamientos pequeños en donde se concentra una proporción de población municipal baja y no existen economías de escala en la prestación de servicios. En las zonas rurales, dichas coberturas corresponden, conforme a las cifras oficiales, a 68 % y 36.6 %, respectivamente, lo cual indica que los niveles de saneamiento y alcantarillado son realmente bajos.

Por otra parte, mientras la agricultura utiliza 78 % de la extracción del recurso, el uso público urbano representa sólo 12 %, sin embargo, la eficiencia hídrica en los procesos agrícolas se estima en sólo 46 %; en las zonas rurales se pierde 60 % del líquido utilizado y en los centros urbanos 40 %. En el ámbito de la industria, aunque se estima que el promedio de agua utilizado es relativamente bajo, se ha originado una fuerte competencia con los demás usuarios por la utilización del recurso, pero sobre todo trasciende el tema de la contaminación de los cuerpos de agua, ya que la industria utiliza alrededor de 6 km³ al año y descarga aproximadamente 5.36 km³ anuales de aguas residuales. El Gobierno ha estimado que el tratamiento de aguas residuales industriales, condicionado por las inversiones iniciales requeridas, se ha visto postergado por la falta de liquidez de algunas empresas, e igual que en el caso del uso público urbano, las condiciones financieras hacen ver como un gasto oneroso el tratamiento de descargas que no serán reutilizadas.

Otro de los grandes problemas que se enfrentan dentro del sector es la calidad del agua potable en los sistemas de distribución. Especialistas indican que gran parte de las plantas purificadoras del país no funcionan adecuadamente y el líquido se contamina en las redes de conducción, cisternas y tinacos. Además, el recurso se desperdicia en los sistemas de abastecimiento y en el ámbito agrícola existe sobreexplotación en los acuíferos, sustancias contaminantes en las cuencas, al menos la mitad de las presas están azolvadas, las tarifaciones de los servicios son inadecuadas y el alto grado de comercialización del recurso ha provocado que a veces cueste más un litro de agua embotellada que uno de leche.¹¹

¹¹ I. Restrepo, "El problema del agua en 10 datos", en *La Jornada*, lunes 21 de marzo de 2005.

Paradójicamente y a pesar de los altos precios de comercialización del agua purificada, México ocupa el primer lugar entre los países consumidores de agua embotellada en Latinoamérica, y el segundo a nivel mundial;¹² el mercado es tan grande y rentable que se estima que toda la red de distribución del país podría ser saneada con las ganancias anuales del comercio de agua embotellada,¹³ que en México vende 18 millones de litros anuales y recibe 34 mil millones de pesos.

Conforme a la Comisión Nacional del Agua, 104 de los 653 mantos acuíferos del país están sobreexplotados, y en ellos se concentra más del 50 % del consumo nacional. Se acusa al Gobierno de no haber aplicado políticas verdaderamente ecológicas y haberse regido por imperativos de carácter económico y político, originando modelos de gestión que han derivado en la sobreexplotación de los recursos y una ausencia total de planeación tanto urbana como industrial, lo cual agrava el problema medioambiental.

Mientras en el Plan Nacional Hidráulico el agua es concebida como un asunto estratégico de seguridad nacional, y en el discurso inaugural del III Foro Mundial del Agua celebrado en la ciudad de México en marzo de 2006, el ex Presidente del país afirmó que el agua es un derecho de las personas, no se encuentran disposiciones jurídicas que así lo conciban; el énfasis de las políticas gubernamentales se ha enfocado a la importancia del recurso para el sector económico, superando por mucho las alusiones respecto de los derechos de las personas en la materia.

Dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no se encuentra reconocido el derecho de acceso al agua potable. La regulación respecto del control y la gestión del agua, se enfoca directamente a las cuestiones administrativas, técnicas, económicas o medioambientales, dejando de lado la importancia del acceso de los individuos al agua potable; si bien, todas las reglamentaciones tienen como fin este propósito, la escasa alusión al mismo debilita las políticas que puedan cumplirlo; como lo menciona Miguel Carbonell, la Ley de Aguas Nacionales¹⁴ no incluye derechos subjetivos articulables frente a la jurisdicción constitucional, y sí,

¹² Laura Gómez Flores, "Escasez de agua dispara ventas en el D. F. del líquido envasado", en *La Jornada*, 4 de julio de 2005.

¹³ Gerold Schmidt, "Legal and institutional changes towards water privatization in Mexico", en *Brot für die welt*, marzo 2005, p. 15.

¹⁴ Última reforma, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 29 de abril de 2004.

en cambio, contempla impugnaciones para cuestiones de la jurisdicción administrativa.¹⁵

Algunos documentos y estudios internacionales indican que en los Estados que como en el nuestro no se ha reconocido este acceso como un derecho, es posible fortalecer y cubrir el acceso por medio de las disposiciones relativas a los derechos a la salud y a la alimentación; sin embargo, dicha hipótesis no parece ser una opción viable en nuestro país, dado que tampoco se encuentra reconocido el derecho a la alimentación de manera general, y dentro de las regulaciones de salud son pocas las verdaderas reglamentaciones al respecto.

III. El acceso al agua potable desde los derechos a la alimentación y a la salud

El párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución establece que “los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral”.¹⁶ Por tanto, la Constitución no reconoce un derecho a la alimentación de todas las personas en general sino solamente de los menores de edad, aunque al referirse a éste, no establece el reconocimiento de un derecho sino el derecho a la satisfacción de una necesidad, lo que debilita su protección, al no poseer la fuerza jerárquica de un derecho fundamental.

La Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes,¹⁷ reglamentaria del párrafo sexto del artículo 4o. constitucional, establece en su artículo 11, como obligación de las madres, padres y personas que tengan a su cuidado menores de edad, el proporcionarles una vida digna y garantizarles la satisfacción de la alimentación, la cual, para efectos del artículo, comprende la satisfacción de las necesidades de comida, habitación, educación, vestido, asistencia por enfermedad y recreación; también establece que las leyes preverán los procedimientos y la asistencia jurídica necesaria para asegurar que los sujetos responsables cumplan con su deber de darles alimentos.

¹⁵ Miguel Carbonell, “Notas para el estudio del derecho a la alimentación y el derecho al agua”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 24, tomo LIV, p. 29.

¹⁶ Reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del viernes 7 de abril de 2000.

¹⁷ Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 29 de mayo de 2000.

Sin embargo, lo anterior estipula derechos de los menores de edad frente a sus padres, no frente al Estado; la ley no contempla mecanismos que comprometan el gasto público respecto de los recursos que el Gobierno ha de destinar al beneficio de la niñez y su desglose específico para las distintas áreas a atender. En este sentido, informes de la Organización de las Naciones Unidas para la Infancia demuestran que en el medio rural, 42.8 % de los menores de cinco años padecen desnutrición y el país carece de una política nacional en materia de nutrición.¹⁸

Por otra parte, la Ley General de Desarrollo Social¹⁹ establece como objetivo en la fracción I, de su artículo 1o., el garantizar el pleno ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social. El artículo 6o. establece que son derechos para el desarrollo social la educación, la salud, la alimentación, la vivienda, el disfrute de un medio ambiente sano, el trabajo y la seguridad social y los relativos a la no discriminación en términos de la Constitución.

Resulta confuso que aún cuando la Constitución no reconoce el derecho a la alimentación, la Ley General de Desarrollo Social, encargada de garantizar los derechos sociales plasmados en la norma fundamental, establezca como derecho para el desarrollo social a la alimentación junto con los derechos sociales sí reconocidos de manera abierta, general y explícita por el texto constitucional, lo cual deja sujeta a cuestionamiento la jerarquía del derecho.

El artículo 14 de la Ley establece que la Política Nacional de Desarrollo debe incluir, entre otros temas, la superación de la pobreza a través de la educación, la salud, la alimentación, la generación de empleo e ingreso, el autoempleo y la capacitación. Respecto de los programas prioritarios, el artículo 19 comprende la inclusión de programas y acciones públicas para asegurar la alimentación y nutrición materno-infantil y programas de abasto social de productos básicos.

El artículo 67 contempla la figura de una denuncia popular que toda persona u organización puede presentar ante la autoridad competente, sobre hechos, actos u omisiones que produzcan o puedan producir daños al ejercicio de los derechos establecidos en la ley, contravengan sus disposiciones o las de otros ordenamientos que regulen materias relacionadas con el desarrollo social.

¹⁸ En http://www.derechosinfancia.org.mx/Legislación/leg_agenda_leg.htm

¹⁹ Publicada en el *Diario Oficial* de la Federación del 20 de enero de 2004.

A pesar de la implementación de estos programas, sus alcances son todavía insuficientes; una política nacional de alimentación generalizada y específica en su contenido podría ser complementaria a los planes de desarrollo sectorial, el reconocimiento del derecho a la alimentación dentro del texto constitucional contribuiría tanto a su protección, como al desarrollo normativo del derecho, dejando claro el estatus del mismo dentro del sistema jurídico, pues tampoco se determina en las leyes el contenido y aplicación de los planes de alimentación para subsanar las deficiencias, de modo que la inclusión del consumo de agua potable como parte integral del derecho a la alimentación es un aspecto de imposible evaluación.

Respecto del derecho a la salud, también el párrafo tercero del artículo 4o. constitucional reconoce el derecho de todas las personas a la protección de la salud de la manera siguiente: “Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”.

La Ley General de Salud, reglamentaria del artículo 4o., párrafo tercero, de la Constitución, contiene algunas disposiciones respecto del agua potable en su texto; las fracciones XIV y XVI del artículo 3o. indican que la orientación y vigilancia en materia de nutrición y el saneamiento básico son materia de salubridad general en términos de la Ley.

Por su parte, las fracciones I, IX y X del artículo 27 señalan que la educación para la salud, la promoción del saneamiento básico, el mejoramiento de las condiciones sanitarias del ambiente, la promoción del mejoramiento de la nutrición, así como la asistencia social a los grupos vulnerables se consideran servicios básicos de salud, para efectos del derecho a la protección de la salud.

Dentro del título tercero, relativo a la prestación de los servicios de salud, la fracción IV del artículo 65 indica que las autoridades sanitarias, educativas y laborales, en sus respectivos ámbitos de competencia, apoyarán y fomentarán acciones relacionadas con educación básica, accesos al agua potable y medios sanitarios de eliminación de excreta; sin embargo, la Ley General de Educación no contiene ninguna disposición al respecto, y aunque no se descarta su inclusión dentro de los planes de educación básica, dicha omisión en el texto de la ley no permite evaluar las medidas a realizarse por dicha secretaría.

El artículo 121 establece que las personas que intervengan en el abastecimiento de agua no podrán suprimir la dotación de servicios de agua potable y avenamiento de los edificios habitados, excepto en los casos que determinen las “disposiciones generales aplicables”, mismas que no se especifican, por lo que se presume que alguna una de estas causas se refiere a la falta de pago por el servicio; al respecto resulta importante recordar lo establecido en la Observación General Núm. 15, “El Derecho al Agua”, en la que se precisa que en la suspensión de los servicios por causa de adeudos hay que tomar en cuenta la capacidad de pago de los usuarios.

En el capítulo VI, relativo a los delitos en materia de salud, el artículo 457 establece una sanción que impone una pena de uno a ocho años de prisión y una multa por el equivalente de 100 a 2,000 días de salario mínimo general vigente, a la persona que contamine un cuerpo de agua superficial o subterráneo, cuyas aguas se destinen para uso o consumo humanos, con riesgo para la salud de las personas; a pesar de ello la mayoría de los cuerpos de agua del país, se encuentran contaminados.

Las disposiciones anteriores no son suficientes para desglosar un programa general respecto del acceso al agua potable, hace falta una política fuerte e integral para hacer llegar el agua potable y el saneamiento a toda la población, porque mientras los servicios esenciales falten en diversas comunidades, la vida de las personas se seguirá viendo impactada esencialmente en los ámbitos de los derechos a una vida digna, al desarrollo y a la salud.

IV. La legislación en materia de agua en el Distrito Federal

El Distrito Federal es una de las zonas con mayores problemas hídricos en el país; sin embargo, contrario a las políticas y disposiciones legales relativas al agua en el ámbito federal, localmente la Ley de Aguas del Distrito Federal²⁰ reconoce el derecho de acceso al agua potable; su artículo 5o. establece lo siguiente:

Toda persona en el Distrito Federal tiene acceso suficiente, seguro e higiénico de agua disponible para uso personal y doméstico, así como al suministro

²⁰ Ley de Aguas del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial* del Distrito Federal, del 27 de mayo de 2003.

libre de interferencias. Las autoridades garantizarán este derecho, pudiendo las personas presentar denuncias cuando el ejercicio del mismo se limite por actos, hechos u omisiones de alguna autoridad o persona, tomando en cuenta las limitaciones y restricciones que establece la presente ley.

El concepto de derecho de acceso al agua en la ley implica tanto el reconocimiento del derecho como su garantía por parte de autoridades y la posibilidad de denunciar su incumplimiento, lo que puede hacer operativa la maquinaria jurisdiccional con miras al ejercicio adecuado del derecho.

En el artículo 6o. se incluye el conjunto de principios que ha de regir la formulación, ejecución y vigilancia de la política de gestión integral de los recursos hídricos. Entre ellos destacan que el agua es un bien social, cultural, ambiental y económico; que la infraestructura y los servicios hidráulicos deben ser accesibles para toda persona sin discriminación, incluyendo a la población expuesta o marginada, siempre y cuando éstas cumplan con las disposiciones legales sobre el uso del suelo en donde habiten o realicen sus actividades económicas; que el valor económico del agua en sus diversos usos en competencia a los que se destina y la prestación de los servicios hidráulicos debe pagarse de acuerdo con las disposiciones legales aplicables; que las autoridades tienen la obligación de apoyar a quienes tienen dificultades para acceder al suministro de agua, y que la determinación del pago de los servicios hidráulicos debe basarse en el principio de equidad, asegurando que éstos sean accesibles para todos, incluyendo a grupos sociales vulnerables.

Estos principios guardan correlación con las disposiciones internacionales al respecto, al reconocer la naturaleza social y cultural del recurso, establecer el principio de no discriminación, el apoyo a los sectores en situación de vulnerabilidad y la implementación de la norma de equidad en la tarificación de los servicios.

El artículo 54, incluido en el capítulo II, relativo al servicio de agua potable, establece que la prestación del servicio público de abasto y distribución de agua para consumo humano en cantidad y calidad suficientes para la población es una obligación del Gobierno Local, conforme a lo cual no puede interrumpirse su cumplimiento, sólo restringirse el suministro de acuerdo con las disposiciones contenidas en la misma ley y el Código Financiero del Distrito Federal.

Se contempla también un recurso de inconformidad como vía de impugnación en contra de los actos y resoluciones de carácter administrativo

de las autoridades y una denuncia ciudadana por actos que produzcan desequilibrios ecológicos, daños al ambiente o contravengan las disposiciones de dicha ley.

No obstante las novedosas disposiciones incluidas en esta ley, la situación respecto del abastecimiento de agua potable en el Distrito Federal dista mucho de parecerse a lo contemplado en la legislación; la ciudad enfrenta muchos y muy graves problemas en este ámbito, ya que el acuífero del valle de México padece un alto grado de explotación, pues del mismo se extrae más agua de la que se recarga y el resto de los recursos hídricos utilizados para la ciudad se bombean desde distintos lugares, lo que representa un elevadísimo costo económico.

Se afirma que en el Distrito Federal la distribución del recurso se ha realizado de manera desigual, privilegiando a las zonas de alto nivel socioeconómico y dejando en desventaja y rezago a los ciudadanos de la zona oriente, donde se sufren altos índices de marginación. La Delegación Cuajimalpa es la que mayor dotación de agua recibe con 686 litros por habitante al día, a diferencia de las Delegaciones Tlalpan y Tláhuac, que reciben en promedio 250 litros por persona diariamente. Se calcula que en la ciudad existe un déficit de dos terceras partes del volumen consumido, el cual se ha resuelto mediante la sobreexplotación de mantos acuíferos propios.²¹

Por otra parte, mientras la política del Gobierno Federal tiende a buscar que las tarifas de los organismos operadores de agua potable impliquen la recuperación total por los costos y el corte del servicio a falta de pago por el mismo, la situación para el Distrito Federal se complica en este sentido, ya que son muchas las dependencias de la administración pública federal que no pagan por el agua que consumen, considerándose que el adeudo alcanza la cifra de los mil millones de pesos.²²

Para Félix Hernández Gamundi, el problema de los recursos hídricos en las grandes urbes no se resuelve dándole un valor monetario al agua, porque no se trata de poder acceder al agua que se puede pagar, sino sólo a la que se necesita, por ello es imprescindible reconocer que el agua constituye un recurso estratégico de propiedad social, menciona que hace falta una cultura ciudadana del agua que garantice el ejercicio de un

²¹ Gabriela Romero y Laura Gómez, "Revisará la Asamblea tarifas de agua", en *La Jornada*, 14 de julio de 2005.

²² Bertha Teresa Ramírez, "Debe el Gobierno Federal a la ciudad mil millones de pesos por agua", en *La Jornada*, 31 de marzo de 2006.

derecho, el acceso a agua suficiente y de calidad, que haga a los ciudadanos corresponsables de la preservación del recurso.²³

Para Sergio Ampudia Mello, una estrategia para enfrentar la problemática sería el organizar y regular el mercado del agua como un instrumento de asignación de recursos económicos, por lo que sugiere que sea la implementación de una tarificación calculada conforme a la disponibilidad real, sin perder su carácter social, lo que informe a los consumidores sobre su condición escasa y provea los recursos financieros para atender su distribución y la recarga del acuífero.²⁴

Una de las zonas más afectadas de la ciudad de México, en la que constantemente se interrumpe el suministro de agua potable, es la Delegación Iztapalapa. En enero de 2006, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal resolvió la exención del pago de agua para habitantes de 69 colonias de esa Delegación, atendiendo a una propuesta vecinal de lugares en donde hay problemas de abasto del recurso, determinándose que no puede cobrarse un servicio cuando no se cuenta con él,²⁵ lo que demuestra que a pesar de que las disposiciones de la legislación local articulan una política con enfoque social y basada en el derecho de las personas a acceder al recurso, dichos principios no han sido aún satisfechos ni implementados de manera adecuada en la práctica y todavía hace falta adoptar diversas acciones y estrategias para la consecución de la meta que abarque un abasto integral e igualitario.

V. Recomendaciones de los organismos internos e internacionales de protección de los derechos humanos relacionadas con el agua

En el ámbito interno, los Organismos de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos han recibido diversas quejas referidas a problemas relacionados con el agua. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en 1992, emitió dos Recomendaciones que trataban cuestio-

²³ Laura Poy Solano, "Reprueba el experto Félix Hernández la gestión pública ineficiente del recurso", en *La Jornada*, 14 de julio de 2005.

²⁴ Sergio Ampudia Mello, "La disponibilidad del agua en el valle de México: apuntes sobre algunos aspectos críticos", en *Revista de Derecho Ambiental y Ecología*, año 2, núm. 11, p. 35.

²⁵ Alejandra Bordón, "Exentan pago de agua en 69 colonias", en *Reforma*, 13 de enero de 2006.

nes medioambientales relacionadas con la materia; en la Recomendación 101/1992,²⁶ la queja imputaba deficiencias en el funcionamiento del alcantarillado municipal, que resultaba insuficiente para transportar simultáneamente las descargas de agua residual de una maquiladora y las de las viviendas vecinas, provocando el desbordamiento de agua en la red de alcantarillado. La CNDH acreditó la violación al derecho a la legalidad al no haberse observado disposiciones que señalaban que las aguas residuales de usos industriales descargadas en los sistemas de alcantarillado debían reunir determinados requisitos con el fin de evitar alteraciones en el funcionamiento de los sistemas, correspondiendo a las autoridades estatales y municipales su manejo y control.

La Recomendación 102, del mismo año, trataba sobre daños causados a la ecología y a la salud de los habitantes de un poblado en el que pilotos aerofumigadores vertían sustancias tóxicas a las aguas de los canales de riego, esteros y bahías, lo que provocó que se contaminaran los campos de cultivo, la ganadería, los canales de riego y el agua destinada para el consumo humano; la CNDH acreditó daños a los derechos de protección de la salud y al medio ambiente.

En quejas posteriores, la institución determinó violaciones en materia de derecho al desarrollo, recomendando a las autoridades intensificar los programas de desarrollo social, al documentar en diversos expedientes de queja altísimos rezagos en materia de servicios públicos de acceso al agua potable, entre otros, y elevados grados de marginación en los estados de Veracruz, y Guerrero, dentro de las Recomendaciones 18, 19 y 116 de 1997.

Materia de la Recomendación 2002/47 fue la queja de los usuarios del Distrito de Riego 025, en Chihuahua, quienes argumentaron que en el año 2000 la Comisión Nacional del Agua restringió el suministro de agua para riego de los campos, reduciendo el volumen 100 %, con el argumento de que desde 1992 existía una gran sequía en la cuenca del río Bravo. La CNDH determinó que la reducción en los volúmenes de agua implicó un trato desigual para los usuarios del Distrito de Riego 025 y otros, mismo que se tradujo en la limitación del derecho al desarrollo al impedirse el abatimiento de la pobreza, la distribución justa del ingreso y la riqueza, afectarse la dignidad humana y los principios de solidaridad y justicia social, encontrándose violaciones al derecho al desarrollo, entre otros.

²⁶ Textos de las recomendaciones en <http://www.cndh.org.mx/recomen/recomen.asp>

La Recomendación 46/2003 versó sobre la falta de colocación de tomas de agua por parte del Sistema de Conservación de Agua Potable y Saneamiento en el municipio de Jiutepec, Morelos, aduciéndose la falta de recursos materiales, técnicos y humanos para la colocación de las tomas respectivas; la CNDH consideró que conforme a lo establecido en las leyes correspondía al municipio o a la dirección operativa responsable del sistema de agua manejar fondos de reserva para la construcción y ampliación de los servicios, además de que el Presidente de dicha municipalidad contaba con la facultad de efectuar convenios con otras autoridades estatales o con particulares para dar solución al problema; en consecuencia, acreditó la violación a los derechos de petición, al desarrollo y a la legalidad, además de la negativa en la prestación del servicio público de agua potable.

En la Recomendación 06/2004, la queja se imputó a la misma autoridad señalada en el caso anterior, con la variable de que en esta ocasión el quejoso había realizado dos pagos ante el Sistema de Conservación de Agua Potable y Saneamiento, por concepto de derechos de conexión de agua potable, sin que se le otorgara el servicio requerido. La autoridad argumentó no contar con la infraestructura hidráulica y los recursos necesarios para otorgar el servicio, por lo que la CNDH encontró las mismas violaciones que en el asunto anterior, además de considerar que la autoridad responsable incumplió lo establecido en el artículo 1.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, al omitir tomar medidas necesarias para asegurar el derecho de las personas a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, a la vivienda y a la mejora continua de las condiciones de existencia.

Para efectos de estudio de cuestiones relacionadas con el acceso al agua potable y su gestión, resulta imprescindible analizar la Recomendación 9/2003,²⁷ emitida por la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), Organismo Local que dentro de esta Recomendación dio un paso más allá al pronunciarse respecto de la violación del derecho al agua conforme a lo establecido en la Observación General Núm. 15, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, aun cuando la Constitución no reconoce el derecho humano al agua potable.

La queja materia de la Recomendación fue iniciada de oficio con motivo de una nota periodística en la que se mencionaba que una fisura en

²⁷ En <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=rec0903>

el acueducto Lerma Sur había ocasionado una fuga de agua en la que se desperdiciaban 10 litros de agua por segundo, además de que la fuga tenía un año de antigüedad sin que el Sistema de Aguas de la Ciudad de México, organismo público descentralizado del Gobierno del Distrito Federal, la subsanara.

La autoridad responsable respondió a la solicitud de información del órgano protector de derechos humanos, argumentando que la fuga había surgido por el largo tiempo que el acueducto llevaba en operación, y no se había podido reparar debido a la insuficiencia de los recursos presupuestales, ya que el presupuesto aprobado para el organismo había sido objeto de un recorte que incluía la partida asignada para la reparación.

La CDHDF emitió una opinión técnica, de la que se desprendió que la fuga ocasionaba graves daños en el consumo de agua potable de la localidad y a la posibilidad de dotar a otras comunidades; que las fisuras permitían la entrada de contaminantes al flujo del acueducto y presentaban un riesgo para las personas y vehículos que transitaban por la carretera; además de que el daño ambiental no sólo incluía la afectación de las personas que por ese motivo no tenían acceso al agua potable, sino que se relacionaba con la dinámica hidrológica y de gestión del recurso en la ciudad de México.

Parte del fundamento de la Recomendación recayó en un párrafo de la Observación General Núm. 15, que establece “la obligación de los Estados de adoptar estrategias y programas que aseguren la existencia de agua suficiente y saludable para las generaciones presentes y futuras; y que cada estrategia y programa incluya la reducción de fugas de agua en su distribución”.²⁸

Se argumentó la necesidad de fortalecer el sistema de responsabilidades en materia de daño ambiental y de atender las cuestiones relativas al recurso de manera conjunta entre las distintas autoridades, ya que al constituir el agua una prioridad nacional, los problemas relacionados con ella deberían de ser enfrentados también por las autoridades federales.

La conclusión arrojó que la conducta omisa del Gobierno lo hacía responsable *directo y objetivo* de la violación al derecho humano al agua en conexidad con los derechos a la vida, a la salud y a un medio ambiente sano, considerándose inaceptable que el Estado, por cualquier motivo, permaneciera indiferente durante tan extenso periodo de tiempo. La Comi-

²⁸ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Núm. 15, “El Derecho al Agua”, párrafo 28.

sión mencionó que el derecho al agua ha existido siempre a lo largo de la vida de los seres humanos como parte del derecho natural, y es un concepto jurídico en proceso de incorporación a la legislación internacional.

Esta Recomendación resulta relevante al ser México un país donde no se encuentra reconocido formalmente el derecho humano al agua; el manejar este derecho en conexidad con otros derechos humanos hace patente la interdependencia de los mismos.

Por otra parte, también organismos internacionales de protección a los derechos humanos han dirigido recomendaciones relacionadas con el acceso al agua al Gobierno del Estado mexicano.

El Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en México, realizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México en el año 2003, estableció algunas cuestiones relacionadas con el acceso al agua potable por medio del análisis del estado de cumplimiento de otros derechos.

En materia de salud determinó que en el control de las enfermedades infectocontagiosas se lograron resultados positivos en casi todos los rubros excepto en el caso de las enfermedades diarreicas, en las que se observaba un repunte significativo a partir de 1995, mostrándose un alto grado de correlación entre la carencia del agua y la calidad bacteriológica, situación que afectaba al 21 % de la población nacional.

En materia del derecho a la alimentación, el Alto Comisionado determinó que el derecho al agua potable y al agua de riego son elementos fundamentales del derecho a la alimentación de las personas que sólo disponen de los alimentos que ellas mismas producen. Lamentó la falta de una política nacional en la materia afirmando que la ausencia de dicha política se reflejaba en la desintegración de estrategias y programas del ámbito, así como en la inexistencia de una entidad responsable, encargada de dar seguimiento a las acciones de las dependencias involucradas.²⁹ Asimismo, propuso la realización de un programa de rehabilitación de obras de irrigación y de aseguramiento de disponibilidad de agua para riego y potable.

El derecho a la vivienda digna debe ser interpretado conforme a los estándares internacionales que determinan que debe contar con servicios de agua potable, electricidad y saneamiento; al respecto se determinó que

²⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, Diagnóstico sobre la Situación de los Derechos Humanos en México, México, 2003, p. 110.

la disponibilidad de terrenos provistos de servicios de agua y saneamiento era particularmente baja en los estados más pobres como Chiapas, Oaxaca y Veracruz.

También en materia de vivienda, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante la Recomendación 174,³⁰ mencionó la necesidad de expandir los servicios básicos de infraestructura doméstica o servicios públicos básicos a todas las viviendas, especialmente en las zonas rurales. El relator del derecho a la vivienda de la ONU resaltó la necesidad de ampliar el acceso a los servicios comunitarios básicos, e instó al Gobierno a tomar en cuenta el contenido de la Observación General Núm. 15 y a hacer plenamente efectivos los derechos a la vivienda, incluido el derecho al agua, prestando atención a mujeres, niños y comunidades en condiciones de pobreza extrema.

Con lo anterior podemos concluir que el acceso al agua potable en México aún no cuenta con una cobertura que satisfaga las necesidades básicas de la población y queda mucho por hacer en materia de gestión, abasto, cuidado y protección de los recursos hídricos; acciones que se hacen urgentes ante las nuevas amenazas del cambio climático mundial, por lo que sin duda el reconocimiento de este derecho social a nivel constitucional, un desarrollo normativo completo y la implementación de políticas públicas adecuadas para garantizar su cumplimiento constituyen factores indispensables en la meta de proporcionar a todas las personas, en cantidad suficiente y calidad adecuada, el bien más elemental para la vida.

VI. Bibliografía

- AMPUDIA MELLO, Sergio, "La disponibilidad del agua en el valle de México: apuntes sobre algunos aspectos críticos", en *Revista de Derecho Ambiental y Ecología*, año 2, núm. 11. México, febrero-marzo, 2006.
- BORDÓN, Alejandra, "Exentan pago de agua en 69 colonias", en *Reforma*, 13 de enero de 2006.
- CARBONELL, Miguel, "Notas para el estudio del derecho a la alimentación y el derecho al agua", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. LIV, núm. 24. México, 2004.

³⁰ Compilación de recomendaciones a México de los mecanismos internacionales y Comités de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

Compilación de recomendaciones a México de los mecanismos internacionales y Comités de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos. México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 2005.

GÓMEZ FLORES, Laura, "Escasez de agua dispara ventas en el D. F. del líquido envasado", en *La Jornada*, 4 de julio de 2005.

GUILLÉN, Guillermina, "Desolador futuro por cambio climático", en *El Universal*, miércoles 21 de febrero de 2007. (http://www.eluniversal.com.mx/nacion/vi_148618.html)

POY SOLANO, Laura, "Reprueba el experto Félix Hernández la gestión pública ineficiente del recurso", en *La Jornada*, 14 de julio de 2005.

RAMÍREZ, Bertha Teresa, "Debe el Gobierno Federal a la ciudad mil millones de pesos por agua", en *La Jornada*, 31 de marzo de 2006.

RESTREPO, Iván, "Desajustes y carencias, herencia común", en *La Jornada*, 11 de julio de 2005.

RESTREPO, Iván, "El problema del agua en 10 datos", en *La Jornada*, lunes 21 de marzo de 2005.

ROMERO, Gabriela y Laura Gómez, "Revisará la Asamblea tarifas de agua", en *La Jornada*, 14 de julio de 2005.

SCHMIDT, Gerold, "Legal and institutional changes towards water privatization in Mexico", en *Brot für die welt*, marzo, 2005.