

# Contribución de los Organismos No Jurisdiccionales de Protección de los Derechos Humanos en el fortalecimiento del Estado de Derecho: el caso del derecho al agua

Luisa Fernanda Tello Moreno \*

**RESUMEN:** El propósito de este trabajo es estudiar el papel de los Organismos No Jurisdiccionales de Protección de los Derechos Humanos en México, en relación con el reconocimiento y el cumplimiento del derecho al agua, a través de sus Recomendaciones, con el objetivo de evaluar su coadyuvancia al respecto, y su posible contribución al fortalecimiento del Estado de Derecho.

La primera parte aborda un esquema general de los modernos Estados de Derecho y el papel que las Comisiones de Protección de los Derechos Humanos desarrollan en él. En segundo lugar, se describe el régimen jurídico del derecho humano al agua y el saneamiento dentro del sistema universal de protección de los derechos humanos, así como las disposiciones al respecto en el sistema jurídico nacional. Posteriormente, se analizan las Recomendaciones emitidas por distintas instituciones protectoras de derechos humanos en el país en materia del derecho al agua, atendiendo específicamente al estudio de las conductas que motivaron las quejas; la calificación y acreditación de violaciones a derechos humanos; los criterios relevantes emitidos por los organismos; las referencias a la normativa internacional en la materia; sus puntos resolutivos, y su contribución al fortalecimiento del Estado de Derecho.

**ABSTRACT:** *The purpose of this article is to study the labor of the institutions for the promotion and protection of human rights in México, within the recognition and fulfillment of the right to water and sanitation, through their recommendations; with the aim to examine their contribution to strengthen the Rule of Law.*

*The first part of the article shows a general scheme of the modern concept of Rule of Law and the role of the local institutions for the promotion and protection of human rights in it. The second part describes the regime of the right to water and sanitation in the United Nations human rights system as in Mexican law. Furtherly, several recommendations issued by the local human rights institutions are analyzed, attending to the actions that motivated the original petitions; the proved human rights violations; the institutions outstanding criteria; the references to international human rights law; their specific recommendations to the government authorities and their contribution in strengthening the Rule of Law.*

---

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

SUMARIO: Introducción. I. El Estado de Derecho y los Organismos No Jurisdiccionales de Protección de los Derechos Humanos. II. El derecho al agua y el saneamiento. 1. Normativa internacional. 2. Sistema jurídico mexicano. III. Organismos No Jurisdiccionales de Protección de los Derechos Humanos como garantes del derecho al agua. 1. Tipos de conductas consideradas violatorias de derechos humanos. 2. Calificación de las Recomendaciones y acreditación de violaciones a derechos humanos. 3. Criterios relevantes y adecuación a la normativa internacional en materia de derechos humanos. 4. Puntos resolutivos de las Recomendaciones y su contribución al fortalecimiento del Estado de Derecho. IV. Conclusiones.

## Introducción

La configuración de los Estados modernos es impensable sin la existencia de mecanismos o instituciones que promuevan la defensa, la protección y la observancia de los derechos humanos. La tarea específica de estos sistemas u organismos constituye tanto una característica, como un aspecto primordial del Estado de Derecho, que a su vez tiende a fortalecerlo, al fomentar el cumplimiento de algunos de sus rasgos representativos, como el respeto a la ley y a los derechos humanos, así como a la determinación de las responsabilidades en que incurran los servidores públicos que falten a sus deberes, ya sea por el incumplimiento de la ley o en virtud de la vulneración de los derechos de las personas.

El respeto a los derechos humanos en los modernos Estados de Derecho implica también la observancia de los derechos consagrados en el orden jurídico internacional, por el derecho internacional de los derechos humanos, mismo que los Estados se han comprometido a respetar. Bajo esta perspectiva, el derecho humano al agua, de reciente reconocimiento, al no haber sido incluido en los textos y tratados principales en materia de derechos humanos que han configurado la práctica de la comunidad internacional, no ha sido objeto de una aceptación similar a la de los derechos reconocidos en dichos documentos; lo que no quiere decir que no existan disposiciones jurídicas que exijan su cumplimiento.

Su reciente reconocimiento se ha dado a través de interpretaciones sobre su inclusión implícita en dichos instrumentos internacionales, con motivo de su adopción en algunas convenciones sectoriales en materia de derechos humanos y en virtud de la emisión de documentos elaborados por organismos internacionales en los que se desarrolla su contenido normativo.

En nuestro país, el derecho al agua no se encuentra explícitamente reconocido en la Constitución, sin embargo, ello no implica que no haya tanto disposiciones que implícitamente lo supongan, como motivos jurídicos suficientes para justificar su exigencia y cumplimiento. También en tratados internacionales, leyes federales y secundarias, se advierten mandatos que imponen a distintas autoridades la realización de diversas acciones, con el fin de proveer a las personas de agua potable en condiciones específicas. En este contexto, las Comisiones de Protección de los Derechos Humanos tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento del derecho y garantizarlo.

El propósito de este trabajo es estudiar la actuación de los Organismos No Jurisdiccionales de Protección de los Derechos Humanos (ONJPDH) en nuestro país, en relación con el reconocimiento y el cumplimiento del derecho al agua,

a través de sus Recomendaciones, con el objetivo de evaluar su coadyuvancia al respecto y, con ello, su posible contribución al fortalecimiento del Estado de Derecho.

Para ello, en la primera parte se aborda un esquema general del Estado de Derecho actual y el papel que los ONJPDH en México desarrollan en él.

En segundo lugar se describe el régimen jurídico del derecho humano al agua y el saneamiento dentro del sistema universal de protección de los derechos humanos, así como las disposiciones al respecto en el sistema jurídico nacional.

En la tercera parte se analizan Recomendaciones emitidas por distintas Comisiones Estatales e Instituciones Protectoras de Derechos Humanos en el país en materia del derecho al agua, atendiendo específicamente al estudio de las conductas que motivaron la interposición de las quejas o su inicio de oficio; la calificación y acreditación de violaciones a derechos humanos; los criterios relevantes emitidos por los organismos, en atención a los casos individuales analizados; las referencias a la normativa internacional en la materia; sus puntos resolutivos, y la contribución de los mismos al fortalecimiento del Estado de Derecho, en su caso.

Por último, se presenta un apartado de conclusiones, a partir del análisis realizado.

## I. El Estado de Derecho y los Organismos No Jurisdiccionales de Protección de los Derechos Humanos

Para la elaboración de este trabajo se partirá de la concepción del Estado de Derecho, como el Estado contemporáneo surgido después de la Segunda Guerra Mundial, que entre sus elementos conjunta el imperio de la ley (característico del Estado Liberal de Derecho), los derechos fundamentales, incluidos los derechos sociales (propios del Estado Social) y “una forma democrática de gobierno”,<sup>1</sup> como principios informadores.

Este modelo de Estado Constitucional de Derecho ha sido considerado como la representación fuerte o sustancial<sup>2</sup> del Estado de Derecho, en el que los poderes públicos se encuentran limitados o sujetos a la ley, tanto en relación con las formas, como a los contenidos, y se caracteriza por tener Constituciones rígidas y porque sus normas deben ser acordes a la Norma Suprema, en contraposición a la acepción débil o formal de Estado de Derecho.<sup>3</sup> En palabras de Ferrajoli, en el modelo que nos ocupa todos los poderes “están vinculados al

<sup>1</sup> Constanza Margiotta, “Estado de Derecho Constitucional”, *Diccionario básico de derechos humanos. Cultura de los derechos en la era de la globalización*. México, Flacso, 2009.

<sup>2</sup> Véase Luigi Ferrajoli, “Pasado y futuro del Estado de Derecho”, en Miguel Carbonell *et al.*, coords., *Estado de Derecho, concepto, fundamentos y democratización en América Latina*. México, UNAM / ITAM / Siglo XXI Editores, 2002, pp. 187-188.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 187. Se considera que esta acepción débil o formal del Estado de Derecho es representada por Estados en los que el poder público es conferido por la ley y ejercido de acuerdo con las formas legalmente establecidas para ello, sin que implique necesariamente que se encuentre sujeto a la ley y sin atención especial sobre su contenido.

respeto de principios sustanciales, establecidos por las normas constitucionales”,<sup>4</sup> uno de esos principios es el respeto a los derechos fundamentales.

Dentro de este modelo, los Estados se encuentran también, hasta cierto punto, subordinados al orden jurídico internacional, cuyo desarrollo específico en el ámbito de los derechos humanos comprende la adopción de dos documentos básicos, la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que en opinión del autor determinan dos imperativos como límites a la soberanía de todos los Estados de la comunidad internacional: la paz y la tutela de los derechos fundamentales.<sup>5</sup>

Siguiendo al autor, la consagración de los derechos humanos en la Declaración y posteriormente en los Pactos que desarrollan los derechos en ella contemplados (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticas y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) caracteriza a los derechos humanos no sólo como derechos constitucionales, sino también como derechos supraestatales,<sup>6</sup> por lo que su cumplimiento ha de ser exigido en concordancia tanto con la norma fundamental, como con el sistema normativo internacional de la materia.

Bajo esta perspectiva, se tomarán las exigencias internas planteadas por Rodolfo Vázquez, como requisitos para que los Estados puedan ser realmente considerados como Estados de Derecho, a saber: 1) la primacía de la ley; 2) la responsabilidad de los funcionarios; 3) el control judicial de la constitucionalidad, y 4) el respeto y promoción de los derechos fundamentales.<sup>7</sup> Estos elementos serán considerados para efecto de evaluar la contribución de los ONJPDH en el fortalecimiento del Estado de Derecho; es decir, se analizará la medida en la que contribuyen al cumplimiento de los elementos señalados, exceptuando el control judicial de la constitucionalidad, dado que dicha materia se encuentra fuera de su competencia.

De la necesidad de respetar y promover los derechos humanos surgen los mecanismos u organismos encargados de protegerlos y promoverlos, que cuando se encuentran previstos en las Constituciones se consideran integrantes de la llamada jurisdicción constitucional de la libertad.<sup>8</sup> La institución de este tipo de organismos, derivados, pero diferentes del *Ombudsman* sueco, proliferó en la comunidad internacional en la segunda mitad del siglo pasado,<sup>9</sup> llegando a consolidarse como organismos fundamentales en los Estados modernos y como referentes democráticos en sí mismos.

<sup>4</sup> *Idem*.

<sup>5</sup> Luigi Ferrajoli, *Derechos y garantías. La ley del más débil*. 3a. ed. Trad. de Andrés Ibáñez y Andrea Greppi. Madrid, Trotta, 2002, p. 144.

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 145.

<sup>7</sup> Rodolfo Vázquez, “El Estado de Derecho: una justificación”, en M. Carbonell *et al.*, *op. cit.*, *supra*, nota 2, p. 111.

<sup>8</sup> Véase Héctor Fix-Zamudio, *Justicia constitucional, Ombudsman y derechos humanos*. 2a. ed. México, CNDH, 2001, pp. 292 y ss. El jurista menciona que esta jurisdicción constitucional de la libertad se integra por instrumentos jurídicos de carácter predominantemente procesal, dirigidos a tutelar las normas constitucionales que consagran los derechos fundamentales de las personas; no obstante, incluye a las instituciones de tipo *Ombudsman* por su función esencial de tutelar estos derechos.

<sup>9</sup> Véase Carlos F. Natarén, *La defensa no jurisdiccional de los derechos fundamentales en México. Estudio del Sistema Nacional de Organismos de Protección de Derechos Humanos*. México, CNDH, 2005, pp. 52 y ss. El estudio se refiere al surgimiento de estas instituciones en diversos países tanto europeos, como de América Latina.

Los objetivos y características principales de estos organismos se encuentran contemplados en los Principios de París,<sup>10</sup> que comprenden, entre sus facultades, la presentación al gobierno de dictámenes, Recomendaciones, propuestas e informes sobre todas las cuestiones relativas a la protección y promoción de los derechos humanos, incluyendo las disposiciones legislativas, administrativas o de organización judicial o proyectos de ley, relacionados con estos derechos; señalar situaciones de violación a los mismos, así como promover y asegurar que la legislación, los reglamentos y las prácticas nacionales se armonicen con los instrumentos internacionales de derechos humanos en los que el Estado sea parte, y que su aplicación sea efectiva.

En nuestro país, esta atribución le ha sido conferida a los ONJPDH, cuya competencia se fundamenta en el mandato constitucional previsto en el artículo 102, apartado B, que ordena la creación de este tipo de organismos tanto en el seno del Congreso de la Unión, como en las legislaturas de las entidades federativas. Tienen como encargo principal proteger los derechos humanos que ampara el orden jurídico del país, mediante la recepción de quejas que versen sobre actos u omisiones del ámbito administrativo, provenientes de cualquier autoridad, que vulneren los derechos humanos (con excepción de los atribuidos a integrantes del Poder Judicial de la Federación); tampoco pueden conocer de asuntos de las materias laboral, electoral y jurisdiccional.

En el ámbito Federal, la disposición establece como el organismo respectivo, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, organismo autónomo que también tiene la facultad de conocer sobre las inconformidades relacionadas con las Recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos creados en las entidades federativas. Conforme a su ley, tiene como objeto esencial la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos en nuestro sistema jurídico.<sup>11</sup>

Como instrumentos dirigidos a la tutela de los derechos humanos, las Comisiones y Procuradurías nacionales de protección a estos derechos pueden ser caracterizadas como garantías institucionales o garantías políticas secundarias,<sup>12</sup> debido a que su actuación comienza a partir de que los derechos han sido vulnerados; sus fines son evitar que las violaciones a los derechos continúen y, en la medida de lo posible, restituir su goce. Se analizará el cumplimiento de dichos fines, entre otros, en relación con las Recomendaciones emitidas por violaciones al derecho al agua.

<sup>10</sup> "Principios Relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos"; se trata de un conjunto de Recomendaciones emitidas durante la primera reunión técnica internacional de examen y actualización de las instituciones internacionales de derechos humanos, y adoptadas por la Asamblea General de la ONU, mediante su Resolución 48/134, del 4 de marzo de 1993.

<sup>11</sup> Artículo 2o. de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

<sup>12</sup> Rodrigo Gutiérrez Rivas, "Garantías de protección del derecho al agua en México: un panorama", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. México, núm. 21, julio-diciembre de 2009, pp. 156-165. Basándose en la teoría multinivel de las garantías de los derechos, el autor establece dos tipos de garantías principales, las institucionales y las sociales; a las primeras corresponden las políticas y las judiciales. Las garantías políticas primarias son constituidas por *mecanismos de resguardo a cargo de los poderes políticos*, cuyo objetivo es determinar el contenido normativo del derecho; mientras que las secundarias, encargadas a otro tipo de órganos políticos, tienen como fin *controlar y reparar la violación de una garantía primaria*.

## II. El derecho al agua y el saneamiento

### 1. Normativa internacional

A pesar de que el derecho al agua no se encuentra contemplado explícitamente en ningún tratado general de derechos humanos, sino sólo en convenciones específicas,<sup>13</sup> se ha entendido su inclusión implícita en dichos instrumentos, en la medida que éstos se refieren al derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye el goce de condiciones apropiadas de alimentación, salud, vivienda y servicios sociales necesarios,<sup>14</sup> así como a contar con servicios públicos básicos, como parte del derecho a un medio ambiente sano.<sup>15</sup>

Pero a partir de la emisión de la Observación General Número 15 (OG15), del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>16</sup> (CDESC), en el 2002, en la que, en virtud de los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), relativos a los derechos a un nivel de vida adecuado y a la salud, respectivamente, se infiere y desarrolla normativamente el derecho humano al agua, inició una nueva etapa en el reconocimiento de este derecho, marcado por su aceptación por parte de diversos sectores sociales alrededor del mundo; incluso podría decirse que fue un elemento indispensable en el reconocimiento formal de este derecho en algunos países.<sup>17</sup>

Dicha Observación define 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; y comprende al saneamiento<sup>18</sup> como parte del derecho, estableciendo su importancia fundamental para la dignidad, la vida privada y la salud de las personas, así como en función de la protección de las reservas y recursos de agua.<sup>19</sup>

No obstante, en la primera etapa de desarrollo del derecho, el aspecto del saneamiento no fue siempre identificado con el derecho al agua, siendo dejado un tanto de lado, por lo que el derecho era normalmente entendido como el acceso a la cantidad de agua suficiente para beber; lamentablemente, las cifras que alertan sobre la falta de acceso a servicios de saneamiento básico son mu-

<sup>13</sup> Véanse artículos 20 y 26 del Convenio III de Ginebra, relativo al Trato Debido a Prisioneros de Guerra; 85 y 89 del Convenio IV de Ginebra, sobre la Protección Debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra; 54 y 14, de los Protocolos I y II, adicionales a los Convenios de Ginebra, relativos a la Protección de Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales y No Internacionales, respectivamente; 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

<sup>14</sup> Véanse: Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25) y Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 12).

<sup>15</sup> En el ámbito regional, el Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales contempla esta disposición en su artículo 11.

<sup>16</sup> Órgano facultado para supervisar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales e interpretar sus disposiciones, conforme a la Resolución 1985/17, del 28 de mayo de 1985, del Consejo Económico y Social de la ONU.

<sup>17</sup> La mayoría de los países que han incorporado el derecho al agua a sus Constituciones lo han hecho recientemente. Algunos ejemplos: Bélgica (2005), Bolivia (2009), Ecuador (2008), Sudáfrica (1996) y Uruguay (2004).

<sup>18</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Número 15, "El derecho al agua", Documento E/C.12/2002/11, párrafo 12.

<sup>19</sup> *Ibid.*, párrafo 24.

cho mayores a los indicadores sobre la carencia de agua potable,<sup>20</sup> y dada la importancia del primero en términos de dignidad, salud y en la reducción de la mortalidad infantil,<sup>21</sup> los últimos desarrollos del derecho han puesto especial atención en los servicios de saneamiento. Específicamente, los informes de la experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento,<sup>22</sup> así como el realizado por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos,<sup>23</sup> sobre el mismo tema.

En este contexto se dio el acontecimiento más reciente en la construcción del derecho que nos ocupa, su reconocimiento por parte de la Asamblea General de la ONU, que a través de la Resolución 64/292<sup>24</sup> declara 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. Si bien la Resolución ha sido objeto de una gran polémica por parte de los representantes de los Estados al interior de la Asamblea General,<sup>25</sup> valga mencionar que, aun cuando no fue adoptada por consenso, tampoco fue objeto de ningún voto en contra,<sup>26</sup> lo que de alguna manera puede fortalecer sus efectos, pues fue también muy bien recibida por parte de la sociedad civil alrededor del mundo.

## 2. Sistema jurídico mexicano

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no contempla el derecho al agua y el saneamiento como derecho humano de manera expresa, sin embargo, en distintos artículos ordena la realización de ciertas actividades para que el recurso y los servicios respectivos sean disponibles para los habitantes, por lo que la inclusión de dichas disposiciones permite afirmar su reconocimiento implícito.<sup>27</sup>

El artículo 27 constitucional, después de establecer que la propiedad de las tierras y aguas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la nación, la cual tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares, por medio de la propiedad privada, y especificar que la explotación, uso o aprovechamiento de los recursos por parte de los particulares no podrá realizarse sino mediante las concesiones otorgadas por el Ejecutivo; indica, casi

<sup>20</sup> Las cifras más recientes indican que 884 millones de personas en el mundo carecen de agua potable, mientras que 2,600 millones no tienen acceso a servicios de saneamiento básico; véase Asamblea General de la ONU, Resolución 64/292, "El derecho humano al agua y el saneamiento", 28 de julio de 2010, párrafo cuarto del preámbulo.

<sup>21</sup> Organización Mundial de la Salud, "El medio ambiente y la salud de los niños", en <http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs284/es/index.html>

<sup>22</sup> Véase Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, 1 de julio de 2009, Documento A/HRC/12/24.

<sup>23</sup> Consejo de Derechos Humanos, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos, Documento A/HRC/6/3, del 16 de agosto de 2007.

<sup>24</sup> Asamblea General de la ONU, *op. cit.*, nota 20.

<sup>25</sup> Véase Departamento de Información Pública de la Asamblea General, Documento GA/10967.

<sup>26</sup> La Resolución fue adoptada con 122 votos a favor y 41 abstenciones.

<sup>27</sup> R. Gutiérrez Rivas, *op. cit.*, *supra*, nota 12, p. 152.

a modo de principio, que la ley regulará el aprovechamiento de aguas de uso común y la provisión de las acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores (fracción VII). Del precepto se deriva la obligación de las autoridades de ejecutar acciones dirigidas a regular la distribución y el acceso a los recursos hídricos necesarios para el desarrollo y el bienestar de las personas.

Por otra parte, al referirse a los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, la fracción VI del apartado A, del artículo 2o., les otorga autonomía para disfrutar y usar, de modo preferente, los recursos naturales de los lugares donde habitan y que sus comunidades ocupan; y el apartado B, fracción IV, establece que los tres niveles de gobierno tienen la obligación de ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos, con el fin de abatir sus carencias y rezagos. De ello se derivan las obligaciones tanto de no interferir en el aprovechamiento de los recursos naturales, como de realizar acciones con el fin de ampliar los servicios básicos, entre los cuales, obviamente, se incluyen servicios de agua potable y drenaje.

Otras disposiciones que no pueden desvincularse del acceso al agua son las relativas a los derechos a la salud y a la alimentación; es en este sentido que el acceso al agua potable y el saneamiento son considerados prerrequisitos para el goce de otros derechos humanos, pues no podría gozarse de una alimentación o salud adecuadas<sup>28</sup> sin agua potable y servicios de saneamiento apropiados. En el párrafo cuarto del artículo 4o. se establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud y que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios correspondientes. Si bien el precepto constitucional no abunda sobre el contenido mínimo del derecho, la Ley General de Salud, reglamentaria del mismo, desarrolla algunas cuestiones relacionadas con el saneamiento, la calidad del agua y el acceso a la misma.

De la ley se deriva que el saneamiento básico es materia de salubridad general (artículo 3o., fracción XVI); su promoción, así como la educación para la salud y el mejoramiento de las condiciones sanitarias ambientales, son consideradas servicios básicos de salud para efectos de la protección del derecho (artículo 27, fracción I); y en cuanto a la prestación de los servicios de salud, las autoridades sanitarias, educativas y laborales deben apoyar y fomentar acciones relacionadas con el acceso al agua potable (artículo 65, fracción IV).

Un aspecto fundamental del derecho al agua es que el acceso al recurso sea continuo,<sup>29</sup> en ese sentido, la Ley General de Salud contempla en su artículo 121 que las personas que intervengan en su abastecimiento 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 aplica-*

---

<sup>28</sup> En este sentido, la Observación General Número 14, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, relativa al derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, establece que éste es un derecho inclusivo, que abarca los principales factores determinantes de la salud, entre otros, el acceso a agua limpia y a condiciones sanitarias adecuadas. Documento E/C.12/2000/4.

<sup>29</sup> Conforme a los preceptos establecidos en la Observación General Número 15, los elementos del derecho deben de ser adecuados a la dignidad, la vida y la salud humanas, por lo que su ejercicio debe de comprender en toda circunstancia los factores de disponibilidad, calidad y accesibilidad. En ese sentido, el factor de disponibilidad implica que el abastecimiento del recurso sea continuo y suficiente para cubrir los usos personales y domésticos de las personas. Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.*, *supra*, nota 18, párrafos 11 y 12.

bles; disposición que en principio presume una protección en contra de cortes o la suspensión del servicio.<sup>30</sup>

Si bien las disposiciones anteriores no desarrollan todas las implicaciones sobre el acceso al agua en el ejercicio del derecho a la protección de la salud, sientan ciertas bases sobre las cuales partir, como por ejemplo que el saneamiento es un servicio básico de salud y que, en principio, no se puede privar a las personas del abastecimiento de agua potable.

Volviendo a la Constitución es importante precisar que la misma no comprende el derecho a la alimentación más que como el derecho de los niños y las niñas a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral, en el párrafo séptimo del mismo artículo 4o., y establece su preservación como un deber correlativo de padres, tutores y custodios, con la obligación del Estado de proveer lo necesario para propiciar el respeto a su dignidad y el ejercicio pleno de sus derechos. Aunque ninguna otra disposición constitucional hace referencia a este derecho, del precepto señalado se deriva la obligación de los poderes públicos de proveer los elementos necesarios para el ejercicio de los derechos mencionados, lo que necesariamente entraña medios de disponibilidad de los servicios básicos de agua y saneamiento.

La Constitución comprende otro aspecto relacionado con la materia del acceso al agua, su carácter de servicio público. Si bien, Organismos No Gubernamentales y promotores de derechos humanos han insistido en la necesidad de dejar de ver el tema del agua sólo como la prestación de un servicio,<sup>31</sup> no se puede dejar de lado la importancia de los servicios públicos en la satisfacción de las necesidades básicas y derechos de las personas, ya que constituyen un medio ideal para allegarles agua potable y de servicios de saneamiento adecuado.

Como bien se han definido, los servicios públicos representan actividades técnicas, encaminadas a la satisfacción de necesidades colectivas o básicas,<sup>32</sup> cuyos principios rectores son la regularidad, la uniformidad, la adecuación y la igualdad. Pero también constituyen indicadores sociales de bienestar<sup>33</sup> y últimamente se les vincula con la teoría de los derechos en el sentido de que muchos de ellos, sobre todo los económicos sociales y culturales, tienen el fin de asegurar que las personas puedan satisfacer algunas necesidades básicas; en cierta medida, la creación de los servicios públicos obedece a la necesidad de implementar y hacer eficaces esos derechos.<sup>34</sup> Por ello, la responsabilidad de las au-

<sup>30</sup> Al efecto, la Observación General Número 15 establece que cuando las autoridades realicen alguna acción que interfiera con el ejercicio del derecho al agua de las personas por deudas en el pago del servicio, se deberá tomar en cuenta su capacidad de pago, y en ningún momento se les deberá privar del mínimo indispensable de agua. Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.*, *supra*, nota 18, párrafo 56.

<sup>31</sup> Véase Alejandro Cruz, "Debe el gobierno dejar de ver el tema del agua sólo como la prestación de un servicio", *La Jornada*, 13 de agosto de 2010. <http://www.jornada.unam.mx/2010/08/13/index.php?seccion=capital&article=033n2cap>

<sup>32</sup> Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*. 9a. ed. México, Porrúa, 1990, p. 737.

<sup>33</sup> Yuri Pavón Romero, "Servicios públicos, legitimadores de los sistemas democráticos estables", en David Cienfuegos y Luis Gerardo Rodríguez, coords., *Actualidad en los servicios públicos en Iberoamérica*. México, UNAM, 2008, p. 501.

<sup>34</sup> J. Alberto Real Alcalá, "Diferencias culturales, extensión de los derechos y servicios públicos universales en el Estado de Derecho contemporáneo", en D. Cienfuegos y L. Gerardo Rodríguez, coords., *op. cit.*, *supra*, nota 33, p. 569.

toridades en cuanto a su prestación se liga también a la existencia del Estado Social de Derecho<sup>35</sup> y la teoría de la democracia.

En nuestro país, conforme al inciso a) de la fracción III del artículo 115 constitucional, los municipios tienen a su cargo los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, entre otros. Este aspecto también se relaciona con la disposición mencionada al principio del apartado, respecto del mandato constitucional dirigido a los tres niveles de gobierno, de ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos de los pueblos y comunidades indígenas.

En este contexto, cabe mencionar que la gestión de los recursos hídricos se encuentra a cargo de la Comisión Nacional del Agua, dependiente del Poder Ejecutivo, que a través de la Ley de Aguas Nacionales ejerce funciones de administración, regulación, control y protección del dominio público del agua, así como de vigilancia en el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas sobre la calidad de los recursos hídricos en distintos ámbitos. Sin embargo, esta ley se refiere prácticamente a cuestiones técnicas, económicas y administrativas, por lo que no incluye “derechos subjetivos articulables frente a la jurisdicción constitucional”<sup>36</sup> relacionadas con el derecho de las personas de acceder al recurso.

Las disposiciones anteriores, tanto constitucionales como legales, implican la responsabilidad de las autoridades de realizar diversas acciones con el fin de allegar a las personas los servicios necesarios para la satisfacción de sus derechos y necesidades básicas.

Por otra parte, se tiene la obligación de cumplir con las disposiciones de las convenciones internacionales que contemplan el derecho al agua y las derivadas de la interpretación del CDESC del Pacto Internacional de la materia, desarrollada en la OG15, pues conforme a la interpretación del artículo 133 de la Constitución, realizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los tratados internacionales son parte del derecho interno y se ubican jerárquicamente en segundo plano respecto de la Carta Magna, y sobre las leyes federales;<sup>37</sup> además, la tesis de amparo en revisión 1475/98, de la que se deriva esta interpretación, establece que cuando un tratado obliga a ampliar la esfera de libertades de los gobernados o compromete al Estado a realizar determinadas acciones en beneficio de grupos tradicionalmente débiles, debe considerarse constitucional.

En este sentido, los ONJPDH tienen la responsabilidad de promover y asegurar que la legislación y las prácticas nacionales estén en armonía con los instrumentos internacionales de derechos humanos, como lo indican los Principios de París; aspecto fundamental tratándose de los derechos sociales, dado el limitado desarrollo doctrinario sobre su contenido mínimo esencial, por lo que la

<sup>35</sup> *Idem*.

<sup>36</sup> Véase Miguel Carbonell, “Notas para el estudio del derecho a la alimentación y el derecho al agua”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, t. LIV, núm. 241, 2004, p. 29.

<sup>37</sup> Rubro “TRATADOS INTERNACIONALES SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, noviembre de 1999, novena época, pleno, tesis p. LXXVII/99, p. 46.

apelación a estándares internacionales constituye un elemento imprescindible para dotarlos de contenido,<sup>38</sup> como sucede con el derecho al agua.

### III. Organismos No Jurisdiccionales de Protección de los Derechos Humanos como garantes del derecho al agua

Como se señaló en el primer apartado de este trabajo, tanto la Comisión Nacional como las Comisiones y Organismos Locales de Derechos Humanos tienen la encomienda constitucional de proteger y defender los derechos de esta naturaleza que ampara el orden jurídico nacional; desde esta perspectiva, conocen de quejas por violaciones a los mismos y determinan su existencia y los medios para subsanar los daños ocasionados mediante conciliaciones o la emisión de las Recomendaciones respectivas.

Para analizar de qué manera la actuación de los ONJPDH contribuyen al respeto y ejercicio del derecho humano al agua, y con ello al cumplimiento de la ley y al fortalecimiento del Estado de Derecho, se analizaron diversas Recomendaciones emitidas por las Comisiones de las entidades federativas,<sup>39</sup> así como de la Comisión Nacional.

Si bien las Recomendaciones son instrumentos de *última instancia* en la labor de las Comisiones Protectoras de Derechos Humanos, son los documentos públicos por excelencia de este tipo de instituciones, por lo que resulta más sencillo analizar las Recomendaciones que otro tipo de documentos, como las conciliaciones. Aparte, en ellas es posible advertir el contexto completo en que se dieron las violaciones, así como la actuación de las autoridades y de los organismos protectores, y su interpretación de las situaciones dadas y las Recomendaciones giradas a la autoridad responsable con miras tanto a subsanarlas, como a determinar la responsabilidad de los servidores públicos involucrados.

Cabe señalar que el análisis de las Recomendaciones se limitará al estudio de los documentos en sí mismos, como instrumentos para dar cuenta de las violaciones del derecho al agua y procurar su cumplimiento, señalando a las autoridades responsables las acciones adecuadas para subsanarlas, mas no a su nivel de cumplimiento por parte de las autoridades, ya que no se tuvo acceso a la totalidad de la información respectiva.<sup>40</sup>

<sup>38</sup> Christian Courtis, *El mundo prometido. Escritos sobre derechos sociales y derechos humanos*. México, Fontamara, 2009, p. 23.

<sup>39</sup> Para el estudio se analizaron 53 Recomendaciones emitidas por las Comisiones de Chiapas, Chihuahua, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y de la CNDH, entre 2007 y 2010. Se incluyeron también 10 Recomendaciones emitidas con anterioridad, por su pertinencia temática. El criterio de selección de las Recomendaciones utilizadas fue en función de las Recomendaciones disponibles en línea, en las páginas de internet de las Comisiones protectoras de derechos humanos a nivel nacional; la exclusión de alguna entidad en particular se debió a que en sus páginas no se desplegaba el texto de las Recomendaciones, a que los enlaces (*links*) estuvieran rotos y no se pudiera acceder a las mismas o a que no se encontraran Recomendaciones del tema buscado. Asimismo, se omite el análisis de las Recomendaciones 101/1992, 18/1997, 19/1997, 47/2002, 46/2003 y 06/2004 de la CNDH, por haber sido objeto de un estudio anterior, en Luisa Fernanda Tello Moreno, *El acceso al agua potable como derecho humano*. México, CNDH, 2008, pp. 126-128.

<sup>40</sup> De las Recomendaciones analizadas, únicamente en 30 se señalaba su estado de cumplimiento (de las Comisiones del Distrito Federal, Guanajuato, Michoacán y Puebla), de las cuales 21 se encontraban totalmente cumplidas; cabe señalar que algunas de las actualizaciones del estado de cumplimien-

## 1. Tipos de conductas consideradas violatorias de derechos humanos

Independientemente de las voces con las que los ONJPDH calificaron las conductas consideradas como violatorias a los derechos en las Recomendaciones emitidas por quejas relacionadas con el derecho al agua,<sup>41</sup> en este apartado se muestra una categorización de las mismas, atendiendo al hecho predominante de reclamo o causa de la violación. La mayoría de las quejas que motivaron las Recomendaciones obedecen a inconformidades debidas a la falta de acceso al servicio público de agua potable, sin embargo, también se encontraron algunas generadas por la omisión de las autoridades de proveer servicios públicos de drenaje o porque éstos eran deficientes.

Para la presente clasificación, el acceso a servicios públicos de drenaje y alcantarillado será considerado como un aspecto del derecho al saneamiento, en el entendido de que éste, en el ámbito de los derechos humanos, se configura como un sistema para la recogida, el transporte, el tratamiento y la eliminación o reutilización de excrementos humanos, así como de aguas residuales domésticas;<sup>42</sup> y en México predomina un sistema de drenaje combinado, que traslada en una misma tubería tanto las aguas de desecho, como las aguas pluviales.

Las Recomendaciones fueron motivadas por distintos hechos o acciones, que pueden dividirse en seis grupos principales: a) suspensión del servicio público de agua potable; b) cobros arbitrarios y de naturaleza distinta al servicio de agua;<sup>43</sup> c) omisión ante la solicitud de instalación de servicios de drenaje y agua potable o deficiencias en el funcionamiento de los sistemas de drenaje; d) falta de acceso al servicio público de agua potable en instalaciones distintas de los domicilios particulares; e) contaminación y calidad del agua, y f) situación prevalectante tanto en separos y cárceles municipales como en reclusorios estatales y federales.<sup>44</sup>

### A. Suspensión del servicio público de agua potable

Esta categoría responde a las quejas de cuyos hechos se desprendió la suspensión del servicio público de agua potable,<sup>45</sup> motivada por algún adeudo en el pago del mismo, generalmente. Estas situaciones fueron consideradas contra-

---

to de las mismas correspondían incluso al año de 2007, por lo que dichos datos pueden ser poco acordes con la realidad actual.

<sup>41</sup> Cabe señalar que no todas las Recomendaciones fueron motivadas a raíz de quejas ciudadanas, muchas de ellas, sobre todo aquellas en las que se muestran posibles afectaciones colectivas, fueron iniciadas de oficio por los organismos respectivos.

<sup>42</sup> Véase Consejo de Derechos Humanos, Informe de la Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, 1 de julio de 2009, Documento A/HRC/12/24, párrafo 63.

<sup>43</sup> Normalmente aunados a la suspensión del servicio público de agua potable.

<sup>44</sup> Se incluye la referencia a este tipo de situaciones sin que las Recomendaciones relativas se hayan incluido en la investigación, debido a su extensa cantidad y a que a pesar de normalmente referir condiciones de carencia de servicios de agua y saneamiento, no se profundiza sobre las mismas; se trata de una situación estructural, característica de este tipo de centros.

<sup>45</sup> Guanajuato (Resolución del 10 de marzo de 2008); Guerrero (Recomendaciones 09/2008 y 65/2008); Michoacán (Recomendaciones 207/06, 84/2008, 46/2009 y 119/2009); Oaxaca (04/2010); Puebla (33/2008); San Luis Potosí (23/2008); Tamaulipas (16/06 y 22/06); Veracruz (50/2003 y 96/2009), y Yucatán (02/2002).

rias a las disposiciones legales de los municipios o entidades, en virtud de que, en muchas ocasiones, ante la falta de pago por los servicios de agua disponen su limitación, mas no su corte; o porque en el caso de que la suspensión procediera, no se respetaron las garantías de legalidad, seguridad jurídica y audiencia, ante los actos de privación y molestia, en contravención a los artículos 14 y 16 de la Constitución federal, respectivamente.

En este sentido se observó normalmente una manifestación de desapego a la legalidad, ya que los artículos señalados imponen que nadie puede ser privado de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho, y que nadie puede ser molestado en su persona, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; aspectos normalmente incumplidos.

#### B. Cobros arbitrarios y de naturaleza distinta al servicio de agua potable

Una cifra importante de los asuntos comprendidos en las Recomendaciones analizadas hacen alusión a cobros excesivos e indebidos por el servicio público de agua potable, y en consecuencia la suspensión del servicio por la falta del pago,<sup>46</sup> u ocasionado por la negativa de los quejosos de aportar pagos o cooperaciones por un concepto distinto.<sup>47</sup>

En el primer supuesto se advirtieron reclamos por aumentos desmedidos en las tarifas de los servicios; cobros de excedentes e intereses; irregularidades en los cobros a plazos; cobros dobles (por usos comerciales y domésticos a la vez o por servicios ya pagados), o en función del número de personas que habitaban en un domicilio. En el segundo se observaron situaciones en las que se solicitaba a las personas el pago de cuotas para cubrir los costos de diversas obras públicas en sus poblaciones o comunidades, como el empedrado, la pavimentación, la rehabilitación de pozos o incluso por la negativa de los quejosos de ejecutar trabajos (faenas) comunitarios.

Los casos que conforman ambos supuestos constituyen abusos de autoridad, pues se trata de cobros y acciones no previstas en las leyes, para cuya realización, las autoridades correspondientes no se encontraban facultadas. Cabe enfatizar que, en el segundo de los supuestos señalados, la decisión de suspender los servicios públicos de agua potable derivaba generalmente de consensos tomados en asambleas comunales o comités locales de agua, ante los cuales las autoridades municipales justificaban no poder interferir. En estos casos se advirtió también la violación a las garantías de seguridad jurídica y legalidad, consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tratarse de órganos no facultados para tomar dichas decisiones y por imponer cobros y sanciones no previstos en las leyes.

<sup>46</sup> Es el caso de las Recomendaciones emitidas por las Comisiones de Chihuahua (08/2009); Guerrero (63/2009); Michoacán (73/2005, 41/2007, 91/2007 y 47/2009), y Puebla (30/2008 y 28/2010).

<sup>47</sup> Oaxaca (13/2010) y Puebla (01/2007, 23/2007, 45/2007, 48/2007, 53/2007, 61/2007, 14/2009, 20/2009, 25/2009 y 55/2009).

### C. Omisión ante la solicitud de instalación de servicios de drenaje y agua potable o deficiencias en el funcionamiento de los sistemas de drenaje

Este rubro comprende reclamos relacionados con el saneamiento<sup>48</sup> y aunque no todos los asuntos tratan de problemas originados por falta de acceso al servicio, en muchas ocasiones el funcionamiento deficiente del sistema provocó diversos daños y violaciones a los derechos de las personas.

Algunos de los casos versaron sobre la falta de conexión a la red de agua potable y drenaje en los domicilios de los quejosos, quienes habiendo solicitado el servicio o conexión a las autoridades correspondientes no recibieron respuesta u obtuvieron una negativa sin fundamento ni motivación alguna. También comprendieron situaciones en las que las autoridades celebraron convenios, comprometiéndose a realizar las obras y arreglos necesarios para introducir el sistema de agua potable en ciertas áreas de alguna comunidad o a crear sistemas de drenaje y alcantarillado para el cauce de las aguas fluviales, incumpliendo los compromisos adquiridos.

Tratándose de deficiencias en el funcionamiento de los sistemas de drenaje, los quejosos manifestaron su desbordamiento, lo que ocasionó diversos daños en sus viviendas, como inundaciones de aguas negras, reblandecimiento de las construcciones, hundimientos y el riesgo latente de afectaciones en la salud.

### D. Falta de acceso al servicio público de agua potable en instalaciones distintas de los domicilios particulares

No obstante que en este apartado sólo obra una Recomendación, se decidió incluirla debido a su importancia. Se trata de la Resolución del 30 de noviembre de 2007, emitida por la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato,<sup>49</sup> dirigida al Secretario de Educación del Estado, debido a la falta de agua en una escuela, lo que provocaba que niños y niñas tuvieran que hacer uso de letrinas, poniéndose en riesgo su salud. Si bien en la página de internet del organismo no se incluye el texto completo de la Resolución, por lo que no se pudo tener acceso a los detalles del caso, la Recomendación constituye un precedente importante en relación con las condiciones de operación de las escuelas, contempladas por la normativa internacional al respecto.

En ese sentido, se ha determinado que la disponibilidad del derecho a la educación implica, entre otros elementos, que las instalaciones educativas cuenten con las condiciones necesarias para el desarrollo de las actividades que en ellas se realizan, por lo que además de contar con materiales y recursos especializados para ello, deberán tener instalaciones sanitarias para ambos sexos y agua potable;<sup>50</sup> la falta de alguno de estos servicios constituye también una violación al derecho a la educación. El caso que nos ocupa fue considerado como violación a los derechos de los niños.

<sup>48</sup> Guanajuato (resoluciones del 3 de agosto de 2007 y 20 de junio de 2008); Guerrero (78/2009); Michoacán (85/2006); Nayarit (20/2009); Puebla (47/2008 y 28/2009), y Veracruz (01/2010).

<sup>49</sup> Expediente 144/06-SE de la zona sureste, iniciado de oficio, disponible en [http://www.derechos-humanosgto.org.mx/images/stories/pdheg/documentos/gaceta2007\\_1.pdf](http://www.derechos-humanosgto.org.mx/images/stories/pdheg/documentos/gaceta2007_1.pdf)

<sup>50</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General Número 13, "El derecho a la educación", Documento E/C.12/1999/10, párrafo sexto.

## E. Contaminación y calidad del agua

Aunque los asuntos relacionados con la contaminación de los recursos hídricos podrían ser considerados como temas directamente vinculados con el derecho a un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado o con el derecho a la protección de la salud, se incluyeron algunas Recomendaciones, dada su estrecha relación con el acceso al agua, con su cuidado,<sup>51</sup> su calidad para efectos de consumo humano,<sup>52</sup> en las que los ONJPDH advirtieron la violación del derecho al agua.

## F. Situación prevaleciente tanto en separos y cárceles municipales, así como en reclusorios estatales y federales

Si bien en el presente trabajo no se da cuenta de las Recomendaciones relativas a las situaciones prevalecientes tanto en separos y cárceles municipales, como en reclusorios estatales y federales, donde los internos carecen de agua para cubrir sus necesidades de higiene personal y consumo, así como de servicios de saneamiento dignos y adecuados, no podía dejar de mencionarse esta situación, patente casi en cada visita de un Organismo de Protección a los Derechos Humanos en el país, a cualquier centro de detención o reclusión.<sup>53</sup>

## 2. Calificación de las Recomendaciones y acreditación de violaciones a derechos humanos

La metodología utilizada por los ONJPDH en la calificación de quejas y la elaboración de Recomendaciones difiere incluso al interior de una misma institución, por lo que a pesar de que en los textos de las Recomendaciones se señale la transgresión a alguna disposición legal, ésta no siempre es identificada con la violación a un derecho humano en particular; incluso pueden llegar a señalarse violaciones a derechos humanos en general, sin expresarse cuáles derechos fueron vulnerados; o no mencionarse violaciones en lo absoluto,<sup>54</sup> limitándose

<sup>51</sup> Distrito Federal (09/2003 y 05/2010); Estado de México (49/1998 y 15/2009); Jalisco (07/2007 y 01/2009), y Oaxaca (14/2019).

<sup>52</sup> Guanajuato (Resolución del 30 de noviembre de 2007, expediente 302/06-S de la zona sur) y Michoacán (55/2005).

<sup>53</sup> Dicha situación puede corroborarse en las Recomendaciones de los ONJPDH en cualquier entidad en materia de reclusorios y centros de detención. De manera específica, véase: Informe Especial de la CNDH sobre la Situación de los Derechos Humanos en las Estaciones Migratorias y Lugares Habilitados por el Instituto Nacional de Migración en la República Mexicana (2005); Informe Especial de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal sobre la Situación de los Centros de Readaptación en el Distrito Federal (2005); Informe Especial de la CNDH sobre la Situación de los Derechos Humanos en los Centros de Reclusión de la República Mexicana, dependientes de Gobiernos Locales y Municipales (2004); Informe Especial de la CNDH sobre la Situación de los Derechos Humanos en los Centros de Readaptación Social y Reclusorios Preventivos Varoniles y Femeniles del Distrito Federal (2002); Recomendación General 14/2002 de la CNDH, sobre las Mujeres Internas en los Centros de Reclusión en la República Mexicana, y, de manera general, el Diagnóstico Nacional de Supervisión Penitenciaria (2009).

<sup>54</sup> Una situación similar se advierte en Armando Meneses *et al.*, comps., *Digesto de Recomendaciones emitidas por los organismos de protección de derechos humanos en México*. México, CNDH / CDHDF / CDHEP / Universidad Iberoamericana, 2009.

a expresar el tipo de conducta con que se calificó la queja, cuando era apenas una presunta violación.

En este contexto, el conjunto de Recomendaciones mencionadas en el apartado anterior fueron calificadas o clasificadas como distintas conductas y derechos humanos violados.

Se señalaron las siguientes conductas:

- Cobro indebido.
- Incumplimiento de un deber.
- Omisión, deficiencia o insuficiencia en la prestación adecuada del servicio público en materia de agua.
- Negativa o inadecuada prestación de servicios públicos en materia de agua.
- Prestación indebida del servicio público.

Se mencionaron las violaciones a los siguientes derechos:

- Al agua.
- A la legalidad y a la seguridad jurídica.
- Al medio ambiente, al desarrollo y al bienestar.
- A la salud.
- A los servicios públicos.

El hecho de que en una Recomendación no se mencione el derecho humano vulnerado, independientemente de la referencia a la transgresión de otro tipo de normas o disposiciones jurídicas, resta fuerza a las resoluciones de las instituciones de protección a los derechos humanos y, en consecuencia, a la posibilidad de que los derechos vulnerados encuentren pronta satisfacción. En el conjunto de Recomendaciones analizadas, los derechos incumplidos de manera recurrente fueron los de legalidad y seguridad jurídica a consecuencia de actos infundados o no motivados; únicamente en cinco ocasiones —que se verán más adelante— se hizo referencia directa a la violación al derecho humano al agua.

### *3. Criterios relevantes y adecuación a la normativa internacional en materia de derechos humanos*

Este apartado comprende una breve referencia sobre los criterios relevantes de los ONJPDH en la defensa del derecho al agua, así como a los tratados de derechos humanos señalados en los textos de las Recomendaciones analizadas, con el fin de determinar su adecuación a los parámetros internacionales en materia del derecho al agua y el saneamiento.

#### A. Obligación de las autoridades de vigilar la prestación de los servicios

En la Recomendación 08/2009, emitida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua, la Junta Municipal de Agua justificaba el corte del servicio público de agua potable por mora en el pago, en virtud de un contrato de

adhesión, argumentando que la relación entre el organismo operador y los usuarios es de naturaleza estrictamente contractual y sujeta sólo a la legislación civil. En este caso, la Comisión consideró inaplicable dicho criterio debido a las afectaciones al derecho a la salud que la carencia del servicio podría conllevar, además de señalar que el agua es un elemento de primera necesidad e indicar que la legislación local prohibía la suspensión del servicio.

Tratándose de casos en que los comités de agua potable eran los encargados de proporcionar y administrar el servicio, se encontró el siguiente criterio:

[...] aun cuando los Comités de Agua Potable sean designados por los integrantes de las comunidades; que éstos sean regidos por usos y costumbres y que en la mayoría de las ocasiones sufragen los gastos necesarios para el suministro del agua potable, no significa que la autoridad municipal y el Sistema Operador de Agua Potable y Alcantarillado... sean ajenos al servicio y por tanto, eludan la responsabilidad que tienen para resolver la problemática que enfrentan los quejosos y que pueden enfrentar otros pobladores.<sup>55</sup>

En este sentido, la OG15 establece como elemento de la obligación de proteger el derecho que los Estados impidan a terceros menoscabar su disfrute, entendiendo por terceros a particulares, grupos, empresas y otras entidades.<sup>56</sup> Por otra parte, en el último informe de la experta independiente de la materia, se establece que un marco de derechos humanos no dicta una forma particular de servicio, dejando a los Estados en libertad de decidir las mejores maneras de prestarlo;<sup>57</sup> sin embargo, e independientemente de que los proveedores del servicio sean actores estatales, privados o informales, las autoridades no pueden desentenderse de sus obligaciones de derechos humanos en cuanto al derecho al agua, correspondiéndoles proteger a las personas frente a los abusos de terceros.<sup>58</sup>

Si bien en los casos de las Recomendaciones presentadas no se citaron los criterios de las disposiciones internacionales, se observa que los argumentos de los organismos resultan acordes a ellos.

## B. Características y calidad de los servicios públicos

Tratándose de las características y la calidad de los servicios públicos, se advirtieron consideraciones respecto de la obligación de la administración pública municipal en la prestación de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, en su carácter de orden público, que “debe prestarse en forma permanente y continua”, conforme a sus características teóricas. Además se caracterizó a los mismos como necesidades prioritarias que deben de realizarse sin desatención en perjuicio de la ciudadanía usuaria, “requiriéndose que en las obras destinadas a su prestación, se vigile y controle, tanto su estudio, como su diseño,

<sup>55</sup> Recomendación 01/2007, de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Puebla.

<sup>56</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.*, *supra*, nota 18, párrafo 23.

<sup>57</sup> Consejo de Derechos Humanos, Report of the independent expert on the issue of human rights obligations related to Access to safe drinking water and sanitation. Catarina de Albuquerque, Documento A/HRC/15/31, del 29 de junio de 2010, párrafo 15.

<sup>58</sup> *Ibid.*, párrafos 16 y 17.

proyecto, presupuesto, mejoramiento, construcción, operación, conservación, mantenimiento, ampliación y rehabilitación, a efecto de garantizar efectivamente la prestación uniforme, continua y permanente del servicio, en concordancia con lo establecido en la ley”.<sup>59</sup>

Al respecto, la normativa internacional establece como parte del contenido del derecho al agua, el derecho a no ser objeto de injerencias, como por ejemplo, no sufrir cortes arbitrarios del suministro,<sup>60</sup> lo que implica la permanencia y continuidad del servicio. Además, define como uno de sus elementos el factor de disponibilidad, referido a que el abastecimiento sea continuo y suficiente<sup>61</sup> para los usos personales y domésticos.

En este caso se observa también que a pesar de no citarse las disposiciones internacionales, los criterios y argumentos de la Comisión son acordes los mismos.

### C. Normativa internacional de derechos humanos y mención expresa del derecho

Partiendo de que en la mayoría de las Recomendaciones se mencionan las disposiciones transgredidas tanto de la Constitución Federal, como de las leyes locales aplicables y en lo general, artículos del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (respecto de las garantías de audiencia, legalidad y seguridad jurídica), se analizó la inclusión de las disposiciones internacionales en materia de derechos humanos relacionadas con los derechos sociales, que tienen una mayor relación con el derecho al agua, esto es, los artículos relativos del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, en su caso, la OG15, del Comité respectivo.

Al respecto, se advirtió que sólo en seis de ellas se mencionó el PIDESC,<sup>62</sup> en nueve se hizo alusión al Protocolo de San Salvador<sup>63</sup> y sólo cuatro refieren la OG15.<sup>64</sup> Las menciones respecto de la violación del derecho al agua también son diversas y pudieron encontrarse tanto en los apartados de observaciones, como en los puntos específicos recomendados. A continuación se citan algunas referencias de las Recomendaciones que consideramos más importantes en materia del derecho al agua a nivel nacional y que, evidentemente, comprenden la mención sobre el incumplimiento de este derecho y la argumentación que lo soporta.

<sup>59</sup> Recomendación 20/2009, de la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos para el Estado de Nayarit.

<sup>60</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.*, *supra*, nota 18, párrafo 10.

<sup>61</sup> *Ibid.*, párrafo 12.

<sup>62</sup> Chihuahua (08/2009); Distrito Federal (09/2003 y 05/2010); Jalisco (01/2009); Puebla (53/2007 y 61/2007), y San Luis Potosí (23/2008).

<sup>63</sup> Distrito Federal (09/2003 y 05/2010); Jalisco (01/2009), y Puebla (01/2007, 48/2007, 53/2007, 61/2007, 30/2008 y 28/2010).

<sup>64</sup> Distrito Federal (09/2003 y 05/2010); Guanajuato (Resolución del 10 de marzo de 2008, expediente 343/07-O de la zona oeste), y Oaxaca (04/2010).

La primera Recomendación en mencionar la violación del derecho al agua es la 09/2003, de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), documento paradigmático al respecto, ya que a principios de esta década se pronunció sobre el derecho, basándose en la OG15, ante una conducta omisa de la autoridad local para reparar una fuga originada por una fisura en un acueducto de distribución, desperfecto que contaba ya con un año de antigüedad y ocasionaba la pérdida de 10 litros de agua por segundo. La Comisión Local acreditó la violación del derecho humano al agua en conexidad con los derechos a la vida, a la salud y a un medio ambiente sano, considerando inaceptable la indiferencia de la autoridad responsable durante tan extenso periodo.

En la Recomendación 23/2008, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, se advierte la violación del derecho humano al agua, entre otros, y aunque no se menciona la OG15, de su lectura se advierte que el texto se basa en la misma. Justifica la existencia de la violación al derecho estableciendo que “aunque no está específicamente establecido en la Constitución, ni tratados internacionales, se encuadra en la categoría de las garantías indispensables para asegurar el derecho a un nivel de vida adecuado, porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia”.

Calificada como negativa o inadecuada prestación del servicio en materia de agua, la Resolución del 10 de marzo de 2008, de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, solicita a la autoridad en los puntos específicos recomendados la realización de todas y cada una de las acciones estimadas pertinentes para que tanto el quejoso, como sus vecinos, “cuenten a la brevedad posible con el servicio público de agua potable y alcantarillado y con ello se dé cabal cumplimiento a la Observación General Número 15 emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales..., garantizando el derecho humano al acceso al agua potable”.

Por otra parte, en la Recomendación de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco, relativa a la contaminación del río Santiago, el derecho al agua se configuró como uno de los derechos violados y dentro de sus puntos resolutiveos se solicitó a las autoridades la realización de acciones estrechamente relacionadas con los principios de acceso al agua potable como derecho humano.

Entre ellos se requirió que el plan integral para dotar de agua potable a la ciudad de Guadalajara se basara primordialmente “en estudios diagnósticos que garanticen el acceso al agua para la vida humana y abandonar la actual preponderancia económica que se le da a la oferta del líquido vital”, e iniciar “un proyecto que permita en un plazo máximo de 20 años, garantizar de forma gratuita, los primeros 30 litros de agua por persona al día y a partir de esa cantidad se fijen tarifas con base en criterios de sostenibilidad financiera y el principio del *usuario paga...*”, estableciéndose que “los cobros no deberán realizarse por el líquido vital que es un derecho humano, sino por la operación que permita su distribución”.

Los puntos resolutiveos de esta Recomendación son quizá los que en mayor medida se identifican con las concepciones de la defensa y protección del derecho humano al agua; son acordes al principio establecido en la OG15, respecto de que el agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no fundamen-

talmente como un bien económico.<sup>65</sup> Aunque la Observación no impone la gratuidad del suministro del recurso<sup>66</sup> como medida obligatoria, sino como una posibilidad, los promotores del derecho defienden el suministro de una cantidad mínima y básica de agua gratuita por persona al día, como garantía del derecho o como derecho mínimo, ya que el acceso a la vida no es una cuestión de consumo; y a partir de ello proponen categorizar los usos del agua atribuyéndole precios distintos según el fin de destino<sup>67</sup> o mayores por costos por la utilización de grandes cantidades del recurso.

Por otra parte, aunque la Recomendación 04/2010, emitida por la Comisión para la Defensa de los Derechos Humanos de Oaxaca, no menciona expresamente la violación del derecho humano al agua, recoge disposiciones de la OG15 respecto de la naturaleza y las características de las obligaciones que entraña el derecho, concluyendo que

[...] los gobiernos deben abstenerse de tomar cualquier medida que impida a la población satisfacer estos derechos, y tomar las medidas que estimen pertinentes para que la población tenga acceso al líquido protegiendo el acceso sobre terceras personas que pretendan interferir; por tanto, puede inferirse como una violación a la obligación de respetar y proteger, la interrupción o desconexión arbitraria o injustificada de los servicios o instalaciones de agua.

En la parte final establece que la privación del servicio de agua potable resulta una violación flagrante a los derechos humanos.

Por último, la Recomendación 05/2010 de la CDHDF, emitida a causa del suministro de agua potable en situación de riesgo y por afectaciones graves a la sustentabilidad ambiental del Distrito Federal, se refiere a la construcción de viviendas sobre la tubería de un acueducto, cuyo derecho de vía no fue respetado a pesar de su utilidad pública. Debido a las viviendas, la tubería no ha sido objeto de servicios de mantenimiento, aparte de que el peso sobre la misma puede ocasionar su colapso, lo que generaría una gran tragedia, ya que las instalaciones no cuentan con válvulas de control locales y para frenar el transporte del agua, se requeriría un considerable periodo de tiempo.

En este caso se conjuntan problemáticas muy complejas debido a que las viviendas que ahí se encuentran son asentamientos urbanos irregulares, que aparte de estar en una zona de alto riesgo no cuentan con servicios públicos básicos, por lo que para almacenar el agua utilizan “recipientes industriales, tambos de metal o plástico deteriorados y oxidados, algunos con sedimentos de concreto o asbesto”; al no contar con sistemas de drenaje adecuados han construido sus propios drenajes y fosas sépticas que se descargan directamente en el subsuelo o en arroyos cercanos.

El organismo considera en riesgo la conservación de los recursos hídricos del acueducto en cuestión, el agua surtida a la zona, la salud y la seguridad de

<sup>65</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *op. cit.*, *supra*, nota 18, párrafo 12.

<sup>66</sup> *Ibid.*, párrafo 27.

<sup>67</sup> Véanse Pedro Arrojo, “El agua potable debe ser un derecho accesible a todos los seres humanos”, en <http://www.infoecologia.com/Biodiversidad/bio2004/abril04/arrojo-2004043.htm>, y Céline Dubreuil, *The Right to Water from Concept to Implementation*. México, Consejo Mundial del Agua / Editores Buena Onda, 2006, p. 4.

las personas que habitan sobre las tuberías; además de que en caso de que la tubería colapsara se dejaría sin agua a gran parte de la Delegación Política de la localidad. En este sentido, ha establecido la responsabilidad de las autoridades de causar aspectos regresivos en el abastecimiento y gestión de la calidad del agua.

Este tipo de resoluciones son perfectibles y podrían aproximarse mucho más al contenido del derecho al agua comprendido en las disposiciones internacionales de la materia, sin embargo, se puede apreciar un avance en comparación con resoluciones de la década pasada, que ante la denuncia de la ineficacia de los servicios públicos y a pesar de establecer “la gravedad de los actos y las omisiones de la autoridad municipal... en la prestación de los diversos servicios públicos a que está obligado por mandato de ley... debe quedar establecido que servicios públicos y derechos humanos o garantías son conceptos inconfundibles... estas omisiones no implican precisamente la violación a derechos humanos”,<sup>68</sup> quedando dicho aspecto de la queja sin ningún otro pronunciamiento ni solución.

De ahí a la fecha puede afirmarse que las cosas han cambiado y si bien son pocos los casos en que los ONJPDH señalan expresamente la violación del derecho humano al agua, se advierte una tendencia cada vez mayor de concientización al respecto.

#### *4. Puntos resolutivos de las Recomendaciones y su contribución al fortalecimiento del Estado de Derecho*

Los puntos resolutivos de las Recomendaciones son justamente los puntos de recomendación; aquello que los ONJPDH solicitan a las autoridades responsables de vulnerarlos, con objeto de modificar las conductas que dieron pie a dichas violaciones; evitar su repetición; restituir a los quejosos en los derechos afectados; obtener las reparaciones adecuadas por los daños y perjuicios ocasionados, y, en su caso, la instrucción de los procedimientos que permitan sancionar a los servidores públicos responsables de los hechos.

Este apartado da cuenta del contenido de los distintos requerimientos realizados a las autoridades en las Recomendaciones analizadas.

##### **A. Acciones específicas**

Este tipo de solicitudes son consecuencia de las circunstancias específicas que ocasionan las violaciones a derechos humanos, por lo que los ONJPDH requirieron la realización de acciones acordes para subsanar los derechos en cada caso en particular. Por ejemplo, en el caso de la Recomendación motivada por la contaminación del río Santiago en Jalisco, la Comisión solicitó, en el largo plazo, el establecimiento de medidas tendentes a garantizar el derecho al agua, específicamente, mediante el otorgamiento de 30 litros diarios de agua por persona.

<sup>68</sup> Recomendación 12/1993, de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila.

De las Recomendaciones analizadas se advirtió el requerimiento de acciones específicas como las siguientes: proteger los mantos acuíferos; preservar los bosques; conservar el suelo; implementar acciones de educación e higiene; realizar evaluaciones de impacto ambiental en los cuerpos de agua; verificar o descartar la existencia de fuentes de contaminación en el agua del subsuelo; realizar tareas de mantenimiento en las redes de distribución de agua potable; reconsiderar cobros; realizar trabajos para solucionar problemáticas de aguas fluviales; rehabilitar sistemas de drenaje; asesorar a los quejosos en los requisitos necesarios para acceder a la conexión de la red de agua potable, y supervisar la idoneidad y permanencia de los servicios públicos, además de no condicionarlos.

El cumplimiento de estas acciones resulta fundamental para poner fin a los hechos o conductas que generaron las violaciones a derechos humanos, así como para evitar su repetición, pues se dirigen a componer y verificar las prácticas contrarias a los derechos. En esta perspectiva la inclusión de requerimientos específicos destinados a solucionar los casos individuales constituyen factores determinantes en la observancia futura de los derechos vulnerados, que al fomentar su cumplimiento contribuyen a fortalecer el Estado de Derecho.

## B. Respeto a la ley

Fueron muchos los textos de las Recomendaciones en los que se solicitó a las autoridades respectivas, de distintas formas, cumplir con las disposiciones legales. En este sentido se advirtieron peticiones específicas como *respetar la garantía de legalidad; respetar la legalidad; cumplir la ley; sujetar su actuar a la ley; abstenerse de incumplir la ley, y evitar la suspensión de los servicios de agua potable a los usuarios sin la debida notificación.*

Este aspecto pone el dedo en la llaga respecto del incumplimiento de la ley por parte de los poderes públicos, al señalar su atención en su deber de cumplirla, lo que contribuye a recordarles su responsabilidad en el reconocimiento de la supremacía de la ley e indicarles que no tienen facultad para realizar conductas o imponer sanciones que no se encuentren previstas en las normas jurídicas, lo que contribuye al cumplimiento de uno de los elementos fundamentales del Estado de Derecho: el respeto a la supremacía de la ley.

## C. Garantizar y respetar los derechos humanos

Asimismo, dentro de los puntos resolutivos de las Recomendaciones analizadas se advirtió el llamado de los ONJPDH tanto a garantizar los derechos específicos materia de los casos analizados, por ejemplo, el derecho al agua, como a respetar los derechos fundamentales en general o a abstenerse de vulnerarlos.

En este sentido, aunque no todas las Recomendaciones aludieron a la violación del derecho al agua explícitamente, normalmente señalaron con suficiencia la violación de otros derechos humanos, como los derechos a la salud, al medio ambiente, a la legalidad y a la seguridad jurídica, entre otros.

La función de los ONJPDH en la defensa de estos derechos contribuye definitiva y ampliamente al respeto y cumplimiento de los mismos, pues es, en muchas ocasiones, la última instancia u oportunidad con que cuentan las personas

para lograr el goce de sus derechos humanos o impedir que se sigan vulnerando; como se señaló en el primer apartado del trabajo, normalmente se acude a ellos cuando los derechos ya han sido vulnerados.

El respeto a los derechos humanos consagrados nacional e internacionalmente implica la adecuación de los poderes públicos al modelo de Estado Constitucional de Derecho surgido después de la Segunda Guerra Mundial, en el que se conjuntan los derechos fundamentales característicos del Estado Liberal y del Estado Social, y la subordinación al derecho internacional de los derechos humanos, como lo señala Ferrajoli. En este sentido, la actuación de los ONJPDH que fomentan el respeto y cumplimiento de estos derechos es acorde a la concepción de este modelo de Estado de Derecho.

En México, lamentablemente no hay una tradición arraigada de los poderes públicos respecto del reconocimiento y cumplimiento de normas internacionales en materia de derechos humanos; menos aún, cuando los derechos no se encuentran contemplados expresamente en la Constitución. En estos casos, la función de los ONJPDH es indispensable y casi el único recurso al que las personas pueden recurrir; específicamente en el caso de la violación del derecho al agua, motivada por hechos como la suspensión del suministro, resulta muy difícil, oneroso y poco práctico, el acudir a los tribunales jurisdiccionales para requerir la reinstauración de los servicios.

#### D. Investigar la responsabilidad de los servidores públicos involucrados

En la mayoría de los casos revisados, las Comisiones de Derechos Humanos solicitaron a autoridades como presidentes y contralores municipales, así como a los ayuntamientos el inicio de procedimientos administrativos disciplinarios; o inclusive a los procuradores estatales, el inicio de averiguaciones previas para la investigación de las conductas realizadas por los servidores públicos en cuestión, con el fin de determinar sus responsabilidades en los hechos que motivaron la emisión de las Recomendaciones.

El hecho de que las Comisiones Públicas señalen no sólo el incumplimiento de la ley y la vulneración de derechos humanos, sino que promuevan el inicio de los procedimientos establecidos en las disposiciones legales con el fin de determinar las responsabilidades de los servidores públicos involucrados en los hechos, constituye un elemento de importantes consecuencias para el fortalecimiento del Estado de Derecho, ya que fomenta la posibilidad de tener un control efectivo de los actos de gobierno, aspecto que le otorga legitimidad y promueve el cumplimiento de la ley y la justicia.

En este sentido, debe recordarse que en un Estado Constitucional de Derecho los poderes públicos se encuentran sujetos a la ley. Además, la información que los ONJPDH pueden allegarse durante la integración de los expedientes de queja constituye un elemento invaluable en términos de transparencia y acceso a la información, al hacerse públicos —en cierta medida— mediante las Recomendaciones; ello facilita que se investiguen las responsabilidades de funcionarios determinados e identificados previamente, y contribuye a que los procedimientos de determinación de responsabilidades sean consecuencia directa de violaciones específicas de derechos humanos y obtengan mayor credibilidad ante la opinión pública.

## E. Restitución del derecho vulnerado

La mayoría de las Recomendaciones analizadas comprendían en sus puntos resolutivos la solicitud de restituir a las víctimas en el goce de los derechos humanos vulnerados o el restablecimiento de los servicios suspendidos. En este orden de ideas, se pedía la conexión o reconexión de los servicios públicos interrumpidos, la instalación de servicios faltantes o, en su caso, la reparación de aquellos deficientes.

El requerimiento sobre la restitución de los derechos humanos vulnerados constituye una más de las acciones realizadas por los ONJPDH, con el fin de promover su observancia y brindar justicia a los afectados.

## F. Reparación del daño

Aun cuando la restitución es una forma de reparación del daño, en dos de los casos analizados<sup>69</sup> se contemplaron solicitudes de reparación de los daños causados a los quejosos distintas de la restitución. Estas previsiones normalmente responden a la gravedad de los daños ocasionados a los quejosos y en casos como los analizados pueden responder a la contaminación de los recursos hídricos, a la falta de suministro de agua o al hecho de que las personas carentes del servicio hubiesen destinado recursos económicos para satisfacer su derecho básico al agua potable mientras no tuvieron acceso al recurso.

En el caso de la Recomendación emitida por la contaminación del río Santiago, las solicitudes relativas a la reparación implicaron la realización de diversas acciones, entre ellas, el pago de indemnizaciones en favor de las personas afectadas. En la otra Recomendación, la solicitud de reparar el daño fue general y no estableció acciones precisas para el efecto.

Los precedentes de reparación del daño por la violación del derecho al agua en las Recomendaciones analizadas son mínimos, esto puede entenderse en virtud de que las reparaciones del daño se dan generalmente por violaciones graves a los derechos humanos, y éstas normalmente se determinan por la naturaleza de los daños causados a las víctimas en los casos individuales. No obstante, este tipo de reparaciones constituye “un principio de justicia y de equidad que debe imperar en un Estado democrático de derecho”;<sup>70</sup> ya que demuestran el compromiso de los poderes públicos con el respeto a los derechos humanos de las personas al hacerse responsables por las violaciones ocasionadas, la consideración debida a los gobernados en su individualidad, su aprecio por el cumplimiento de las leyes y su vocación de justicia y democracia.

<sup>69</sup> Recomendaciones 1/2009 y 23/2008, de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Jalisco y de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, respectivamente.

<sup>70</sup> Emilio Álvarez Icaza, “La experiencia de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en materia de reparación del daño por violaciones a los derechos humanos”, p. 39, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/6/2680/6.pdf>

## IV. Conclusiones

El aspecto fundamental del Estado de Derecho no consiste en el respeto irrestricto a sus normas y principios en todo momento, sino en la aplicación de las leyes y la existencia y eficacia de los mecanismos destinados a garantizar el cumplimiento de los derechos y subsanar su vulneración; es decir, en la existencia de recursos o la activación de procedimientos dirigidos a recomponer las situaciones de violación, promover la seguridad jurídica y la justicia, evitando la impunidad.

Tratándose de violaciones al derecho humano al agua, las Recomendaciones de los ONJPDH analizadas en el presente trabajo demostraron contribuir al fortalecimiento del Estado de Derecho mediante el señalamiento del incumplimiento de las leyes (nacionales e internacionales), así como de la vulneración a diversos derechos humanos; y en virtud de las solicitudes realizadas a los poderes públicos con el fin de efectuar acciones tendentes a evitar la repetición de las violaciones; a restituir a los afectados en los derechos vulnerados, y a solicitar la determinación de responsabilidades de los servidores públicos involucrados en los hechos.

Si bien no es posible establecer el grado de cumplimiento de las Recomendaciones analizadas, los datos a que se tuvo acceso no demostraron un alto porcentaje de incumplimiento de las mismas, por lo que puede presumirse la eficacia de los ONJPDH como un elemento más que contribuye al fortalecimiento del Estado de Derecho, en términos específicos de la observancia de los derechos humanos.

Es verdad que el número de Recomendaciones relacionadas con el derecho al agua es mínimo en comparación con las existentes respecto de la violación de otros derechos sociales, como el derecho a la salud o el derecho a la educación, pero debe tomarse en cuenta que el derecho que nos ocupa, dado su tardío reconocimiento y falta de referencia expresa en el ordenamiento jurídico nacional, no constituye un derecho fácilmente aceptado o reconocido por los agentes jurídicos, incluidos algunos defensores de derechos humanos.

Es este contexto, la actuación de los ONJPDH demuestra que poco a poco van contribuyendo a revertir dicha situación, y si bien algunos de ellos no tienen aún muy clara la existencia y noción del derecho humano al agua y el saneamiento, han sabido hacer respetar el derecho de acceso de las personas a los servicios públicos que les permite acceder al recurso. Este aspecto es invaluable, porque en muchos de los casos el acudir a las Comisiones de Derechos Humanos es el único o el último recurso con que las personas cuentan para defender sus derechos; además de que estas instituciones, en ocasiones, son las únicas en posibilidad y con la disponibilidad de ayudarles a que esto suceda—independientemente del empleo de garantías sociales o la intervención de organismos internacionales— y de reivindicar el derecho humano al agua reconocido en el orden jurídico internacional.

La mayoría de los casos comprendidos en las Recomendaciones analizadas constituyen el mínimo de los problemas existentes en el país, relacionados con el derecho al agua. En pocos casos se da cuenta de problemas serios, complejos y agravados por cuestiones políticas e intereses económicos, como podría ser el caso de la Recomendación de la contaminación del río Santiago; sin embargo, no puede minimizarse la actuación de las Comisiones que, en diversas ocasiones, han significado la diferencia para las víctimas de violaciones a este derecho.