

LA GARANTÍA DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN LOS PROGRAMAS PÚBLICOS

THE GUARANTEE OF THE HUMAN RIGHT TO WATER IN PUBLIC PROGRAMS

Arely Celeste FONSECA SÁNCHEZ¹

RESUMEN: La garantía del derecho humano al agua y saneamiento resulta indispensable para la existencia de todos los seres que habitamos en el planeta, representa un reto global que ha sido asumido incluso como un asunto de seguridad nacional. Mediante el uso de los métodos jurídico, analítico y comparado, se destacan elementos esenciales desde la normativa internacional; se refieren problemáticas en torno al agua y finalmente se analizan algunos programas en la materia para determinar su vinculación con este derecho; concluyendo con elementos que permitan fortalecer la legislación pendiente en la materia, como es el posible rediseño institucional.

PALABRAS CLAVE: derecho humano, garantía, agua y saneamiento.

ABSTRACT: *The guarantee of human right to water and sanitation is essential for the existence of all the beings that inhabit the planet, it represents a global challenge that has even been assumed as a matter of national security. Through the use of the legal, analytical and comparative law method, essential elements of this right are highlighted from international regulations; some problems related to water are referred to and finally some programs on the matter are analyzed to determine their link with this right, concluding with elements that allow strengthening the pending legislation on the matter, such as institutional strengthening to effectively guarantee this right.*

KEYWORDS: *human right, guarantee, water and sanitation.*

¹ Investigadora A del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, maestra en Derecho Constitucional y Administrativo.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Estándares del derecho humano al agua en la normativa internacional*. III. *Tópicos selectos a considerar en la regulación del derecho humano al agua en México*. IV. *La garantía del derecho humano al agua en los programas públicos*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

El ser humano, al igual que el resto de los organismos vivos del planeta dependen del agua para subsistir, por lo que el *derecho a su acceso, disposición y saneamiento para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible* ha sido reconocido como un derecho humano por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU),² a partir de ello, se han incorporado diferentes estándares internacionales en la materia y desde el año 2012 ha sido consagrado en el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,³ sin embargo, existen obligaciones a cargo del Poder Legislativo pendientes de cumplir⁴ para garantizarlo plenamente mediante la emisión de la ley respectiva. En esta investigación se aprecia relevante conocer el contenido para la garantía de este derecho y analizar los programas en la materia.

Considerando que la Observación general número 15 (OGN15) del año 2002, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, establece como una obligación de los Estados *lograr progresivamente la plena realización del derecho*,⁵ se destaca

2 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, Resolución 64/292 de 2010 de la Asamblea General.

3 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Decreto por el que se Declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 08 de febrero de 2012, (26 de septiembre de 2022), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012#gsc.tab=0.

4 *La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en sesión del Tribunal Pleno, resolvió once controversias constitucionales promovidas por los municipios de Ojinaga, López, Coronado, Santa Bárbara, San Francisco de Conchos, Riva Palacio, Matachí, Guadalupe y Calvo, Chínipas, Maguarichi y Ocampo, todos del Estado de Chihuahua*, SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Comunicado de prensa 026/2022*, (14 de septiembre de 2022), <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6746>.

5 OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *El derecho al agua*, Suiza, ONU, Folleto informativo 35, 2011, p. 28, <https://www.ohchr.org/sites/default/files/2021-09/FactSheet35sp.pdf>.

la importancia del acceso al agua potable segura y asequible y al saneamiento básico para todos y todas.

También el Objetivo 6 de desarrollo sostenible (ODS6) plasmado en la agenda 2030⁶ relativo al agua limpia y saneamiento, promueve el *garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos*,⁷ incluye una serie de objetivos amplios que representan un *enorme reto*⁸ de manera global y para el Estado mexicano; su consecución va desde la legislación hasta la implementación y evaluación de políticas públicas para garantizar este derecho humano en sus múltiples dimensiones.

En México, conforme a lo dispuesto en los artículos 25 y 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional de manera integral y sustentable, así como organizar el *sistema de planeación democrática*, plasmado en un Plan Nacional de Desarrollo (PND) al que se sujetan obligatoriamente los programas de la administración pública federal, regulados por la Ley de Planeación. Este ordenamiento dispone que *la planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo equitativo, incluyente, integral, sustentable y sostenible del país* [...].

El PND 2019-2024 propone un cambio de paradigma bajo el cual el pleno respeto a los derechos humanos debe ser uno de los objetivos centrales de la administración pública federal y en su Eje General *Política Social*, apartado *Desarrollo sostenible*, establece que *el Gobierno de México está comprometido a impulsar el desarrollo sostenible*,⁹ [...] *como un factor indispensable del bienestar para satisfacer las necesidades de la generación presente sin comprometer*

6 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Agenda 2030, Objetivos de desarrollo sostenible*, (5 de septiembre de 2022), <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/#:~:text=View%20Larger%20Image-.La%20Asamblea%20General%20adopta%20la%20Agenda%202030%20para%20el%20Desarrollo,e1%20acceso%20a%20la%20justicia.>

7 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Objetivo 6 de la Agenda 2030*, (5 de septiembre de 2022), <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>.

8 COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Guía de políticas públicas en el ámbito estatal en materia de agua potable y saneamiento*, México, 2015, p. 9, (17 de octubre de 2022), <https://www.gob.mx/conagua/documentos/guia-de-politicas-publicas-en-el-ambito-estatal-en-materia-de-agua-potable-y-saneamiento#:~:text=La%20Gu%C3%ADa%20tiene%20como%20objetivo,legislaciones%20y%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20estatales.>

9 PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024, Gobierno de México.

a las generaciones futuras,¹⁰ guiado por una idea de desarrollo que subsane las injusticias sociales e impulse el crecimiento.¹¹

Por su parte, los objetivos prioritarios 3 y 4 del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024 (PROMARNAT) se vinculan directamente con el derecho humano al agua limpia y al saneamiento, planteando:

3. Promover al agua como pilar de bienestar, manejada por instituciones transparentes, confiables, eficientes y eficaces que velen por un medio ambiente sano y donde una sociedad participativa se involucre en su gestión,

4.- Promover un entorno libre de contaminación del agua, el aire y el suelo que contribuya al ejercicio pleno del derecho a un medio ambiente sano.¹²

Los objetivos citados, se vinculan con el objetivo prioritario uno del Programa Nacional Hídrico 2020-2024 (PNH), derivado del PND, que propone *garantizar progresivamente los derechos humanos al agua y al saneamiento, especialmente en la población más vulnerable*,¹³ por lo que se plantea la necesidad de contar con mecanismos de *participación social, transparencia y eficiencia en los programas de financiamiento con recursos federales que permitan que las entidades federativas, municipios y organismos operadores brinden servicios públicos de agua potable y saneamiento*,¹⁴ lo cual incide en *reducir la mortalidad por enfermedades asociadas*.¹⁵

Por tanto, la presente investigación tiene por objetivo identificar áreas de oportunidad en la legislación nacional para ser consideradas al expedir la normativa correspondiente que cumpla con la obligación

¹⁰ *Idem*.

¹¹ *Idem*.

¹² DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024*, 07 de julio de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596232&fecha=07/07/2020#gsc.tab=0.

¹³ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Programa Nacional Hídrico 2020-2024*, 30 de diciembre de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609188&fecha=30/12/2020#gsc.tab=0.

¹⁴ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Reglas de Operación del Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua, aplicables a partir de 2022, Considerando Quinto*, 31 de diciembre de 2021.

¹⁵ *Idem*.

de garantizar el derecho humano al agua y saneamiento, derivado del análisis de los programas públicos en materia de acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.

Lo anterior, bajo la hipótesis de que el derecho humano al agua constitucionalmente previsto, *no se encuentra debidamente garantizado en México*¹⁶ conforme a los criterios internacionales, mismos que serán abordados en este estudio; toda vez, que, acorde con sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN),¹⁷ el Poder Legislativo federal ha incurrido en *omisión legislativa*¹⁸ ante la falta de regulación adecuada conforme al artículo tercero transitorio del decreto por el que se reformó el párrafo sexto del artículo 4o. del texto constitucional; por tanto, la investigación aborda aspectos que podrían ser relevantes para el cumplimiento de este mandato constitucional.

Se abordará un análisis del PNH y del Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento (PROAGUA) que, conforme a la información relativa al fin en su matriz de indicadores para resultados, busca *contribuir a garantizar los servicios básicos en la vivienda, mediante el apoyo a la construcción, ampliación y fortalecimiento de infraestructura de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales*,¹⁹ aspectos todos, vinculados al derecho humano al agua y saneamiento.

La presente investigación se relaciona con las agendas legislativas principalmente de los grupos parlamentarios de MORENA, PRI, PT y PVEM en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados, que sostienen posturas coincidentes en la garantía de este derecho con un enfoque sustentable; para su desarrollo se utilizarán los métodos jurídico,

¹⁶ HERRERA ORDÓNEZ, Héctor *et al.*, *Marco jurídico del agua. Hacia una Ley General de Aguas en México*, México, Tirant lo Blanch, 2022, p. 22.

¹⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Comunicado de prensa 2026/2022, *op. cit.*

¹⁸ Para mayor conocimiento sobre el tema de la omisión legislativa, véase RODRÍGUEZ ORTEGA, Julio Armando, *La omisión legislativa en Derechos Humanos*, CONGRESO REDIPAL VIRTUAL IX. Red de Investigadores Parlamentarios en línea, México, marzo-septiembre de 2016, p. 4, https://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/redipal/TEMA2/T2_CRV-IX-10-16.pdf. Este autor advierte que la *omisión legislativa inconstitucional, o inconstitucionalidad por omisión, se produce cuando el legislador no realiza en un tiempo razonable o en el que haya sido fijado constitucionalmente, el mandato de legislar. Igualmente, cuando en el cumplimiento de la función legislativa, se dicta una regulación no acorde con la Carta Magna. En términos generales, la omisión legislativa se presenta no sólo cuando se desconocen mandatos concretos de legislar, sino también cuando se regula una materia de manera incompleta o deficiente desde el punto de vista constitucional.*

¹⁹ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CREDITO PÚBLICO, *Transparencia presupuestaria, Ficha del programa de agua potable, drenaje y tratamiento, resultados. Matriz de indicadores*, noviembre de 2022, (22 de noviembre de 2022), <https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=16S074>.

analítico y de derecho comparado, con el propósito de destacar los elementos esenciales y la legislación existente en la materia, así como los criterios jurisprudenciales que aportan referencia al tema.

II. ESTÁNDARES DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN LA NORMATIVA INTERNACIONAL

En el ámbito internacional de protección a los derechos humanos no existe tratado o convenio específico que reconozca de manera exclusiva y *general el derecho de acceso al agua potable*²⁰ y saneamiento. Sin embargo, en virtud del principio de interdependencia de los derechos humanos, su reconocimiento se encuentra previsto en diversos instrumentos, a los que se hará mención de manera cronológica destacando su contenido esencial.

Se considera que en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, no fue incluido, *por creerse que el agua, al igual que el aire, constituía un bien tan elemental para la vida humana que era absurdo pensar que no se tuviera el derecho de acceder a ese recurso*,²¹ sin embargo, puede afirmarse que se encuentra implícito en el artículo 3 sobre el derecho a la vida y el 25, que reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida digno.

En el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, adoptado en 1966, tampoco hay referencias específicas, pero del contenido de los artículos 11 y 12 puede interpretarse, partiendo del reconocimiento del *derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*,²² así como *el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre*,²³ y *el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental*,²⁴ con medidas que deben considerar *el mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente*.²⁵

20 TELLO MORENO, Luisa Fernanda, "El acceso al agua potable, ¿un derecho humano?", *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, núm. 2, 2008, p. 107, <https://www.corteidh.or.cr/tablas/R21767.pdf>.

21 *Idem*.

22 Artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

23 *Ibidem*, artículo 11.2.

24 *Ibidem*, artículo 12.1.

25 *Ibidem*, artículo 12.2 b).

En septiembre de 1994, la ONU afirmó en el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, el derecho de todas las personas *a un nivel de vida adecuado para sí mismos y para sus familias, incluidos alimentos, ropa, vivienda, agua y saneamiento adecuados*.²⁶

En noviembre del 2002, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas aprobó la OG15 sobre el derecho al agua, en la que se definió como *el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico*.²⁷ El numeral 1 establece el contenido esencial de este derecho, como elemento indispensable para vivir dignamente y como condición previa para la realización de otros derechos:

*El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud. El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos. El Comité ha constatado constantemente una denegación muy generalizada del derecho al agua, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. Más de 1.000 millones de personas carecen de un suministro suficiente de agua y varios miles de millones no tienen acceso a servicios adecuados de saneamiento, lo cual constituye la principal causa de contaminación del agua y de las enfermedades relacionadas con el agua. La polución incesante, el continuo deterioro de los recursos hídricos y su distribución desigual están agravando la pobreza ya existente. Los Estados Partes deben adoptar medidas eficaces para hacer efectivo el derecho al agua sin discriminación alguna, como se establece en la presente observación general.*²⁸ [Énfasis añadido]

²⁶ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Cooperación en materia de agua entre la UE y México: Información sobre la incorporación del derecho humano al agua y al saneamiento en la política y gestión del agua de la UE*, Gaceta Parlamentaria, martes 22 de noviembre de 2022, <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.

²⁷ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *El derecho al agua*, op. cit., p. 1.

²⁸ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación general No.15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 29º período de sesiones, Ginebra, 2002, p. 1, https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2017/06/Observacion-15_derecho_al_agua.pdf.

En el numeral 2 se estipula el fundamento jurídico del derecho humano al agua, entendido como el *derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico*.²⁹ Así mismo, se reconoce su *interdependencia*³⁰ con el derecho a la *alimentación*, vestido y vivienda; en el numeral 3 señala expresamente que *el derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado*,³¹ pues el agua es un elemento esencial para la supervivencia y por tanto, *está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud*,³² *al derecho a la vida y la dignidad humana*.³³

En el numeral 6 se reconoce la importancia del agua en la producción de alimentos, la higiene, el trabajo e incluso algunas prácticas culturales, por ello, sostiene que *en la asignación del agua debe concederse prioridad al derecho de utilizarla para fines personales y domésticos. También debería darse prioridad a los recursos hídricos necesarios para evitar el hambre y las enfermedades*.³⁴

La OG15, en el numeral 8, refiere la importancia del agua como aspecto del derecho a la salud y *entraña la adopción de medidas no discriminatorias para evitar los riesgos que representa el agua insalubre y contaminada por sustancias tóxicas*.³⁵

El numeral 10 de la Observación sostiene que el derecho al agua implica libertades y derechos. *Las libertades son el derecho a mantener el acceso a un suministro [...] necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias*,³⁶ como cortes arbitrarios; *los derechos comprenden el [...] sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua*.³⁷ Estos elementos son fundamentales para consolidar

²⁹ *Ibidem*, p. 2.

³⁰ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Derechos humanos. Parte general*, México, Serie Derechos Humanos, 2013, p. 39.

³¹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación General Núm. 15, op. cit.*, p. 2.

³² *Idem*.

³³ *Ibidem*, p. 3.

³⁴ *Ibidem*, pp. 3 y 4.

³⁵ *Ibidem*, p. 4, véase también la Observación General Núm. 14, pr. 15.

³⁶ *Ibidem*, p. 5.

³⁷ *Idem*.

una cultura del agua con mayor participación y responsabilidad social, con la garantía previa por parte de los Estados.

Esta importante Observación determina los elementos fundamentales que debe comprender el derecho humano al agua y saneamiento, considerando primordialmente que deben *ser adecuados a la dignidad, la vida y la salud humanas*,³⁸ por lo que no deben *interpretarse de forma restrictiva, simplemente en relación con cantidades volumétricas y tecnologías*,³⁹ pues el agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no únicamente como un bien económico, por tanto, este derecho debe ejercerse de manera *sostenible*⁴⁰ para que *pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras*.⁴¹

Se reconoce que el ejercicio de este derecho de manera adecuada, puede variar en función de distintas condiciones, pero *los siguientes factores se aplican en cualquier circunstancia*.⁴²

a) *La disponibilidad*. El abastecimiento de agua de cada persona debe ser *continuo y suficiente* para los usos personales y domésticos. Esos usos comprenden normalmente en el consumo, el saneamiento, la colada, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. La cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS). También es posible que algunos individuos y grupos necesiten recursos de agua adicionales en razón de la salud, el clima y las condiciones de trabajo.

b) *La calidad*. El agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser *salubre* y, por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.

c) *La accesibilidad*. El agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles a todos, *sin discriminación alguna*,

38 *Idem*.

39 *Idem*.

40 *Idem*.

41 *Idem*.

42 *Ibidem*, pp. 5-7.

dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

i) *Accesibilidad física.* *El agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población.* Debe poderse acceder a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Todos los servicios e instalaciones de agua deben ser de calidad suficiente y culturalmente adecuados, y deben tener en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad. La seguridad física no debe verse amenazada durante el acceso a los servicios e instalaciones de agua.

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

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

iv) *Acceso a la información.* La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.⁴³ [Énfasis añadido]

Lo anterior se resume en la práctica como el derecho de toda persona al agua suficiente, segura, aceptable, físicamente accesible y asequible para usos personales y domésticos, sin discriminación y considerando la participación social con acceso a la información.

La OG15 establece en el numeral 27, que para garantizar que el agua sea *asequible*, los Estados Partes deben adoptar las medidas necesarias, que pueden consistir en las siguientes:

- a) La utilización de un conjunto de técnicas y tecnologías económicas apropiadas;
- b) políticas adecuadas en materia de precios, como el

43 *Idem.*

suministro de agua a título gratuito o a bajo costo y, c) suplementos de ingresos. Todos los pagos por servicios de suministro de agua deberán basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esos servicios, sean públicos o privados, estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que sobre los hogares más pobres no recaiga una carga desproporcionada de gastos de agua en comparación con los hogares más ricos.⁴⁴

Estos elementos son relevantes para analizar los programas existentes y determinar el grado de cumplimiento de este factor en México.

La Observación reitera la obligación de los Estados de *adoptar estrategias y programas amplios e integrados para velar por que las generaciones presentes y futuras dispongan de agua suficiente y salubre*,⁴⁵ para ello, plantea algunas estrategias:

Reducción de la disminución de recursos hídricos por extracción, desvío o contención; b) reducción y eliminación de la contaminación de las cuencas hidrográficas y de los ecosistemas relacionados con el agua por radiación, sustancias químicas nocivas y excrementos humanos; c) vigilancia de las reservas de agua; [...] g) aumento del uso eficiente del agua por parte de los consumidores; g) reducción del desperdicio de agua [...] i) creación de instituciones competentes y establecimiento de disposiciones institucionales apropiadas para aplicar las estrategias y los programas.⁴⁶

Del contenido referido, podrá observarse el grado de cumplimiento en México de la garantía del derecho humano al agua y saneamiento, lo cual contribuirá a lo establecido en el numeral 37, incisos g), h) e i) de la propia Observación, referente a las obligaciones básicas de los Estados en virtud de la suscripción de los tratados, consistentes en:

g) Vigilar el grado de realización, o no realización, del derecho al agua;

⁴⁴ *Ibidem*, p. 11.

⁴⁵ *Idem*.

⁴⁶ *Idem*.

- h) Adoptar programas de agua orientados a fines concretos y de relativo bajo costo para proteger a los grupos vulnerables y marginados;
- i) Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados.⁴⁷

Siguiendo con los instrumentos, acuerdos o resoluciones internacionales en la materia, cabe destacar también lo señalado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que indica que el *principio unificador de la acción pública en relación con el derecho al agua y el saneamiento es el reconocimiento de que [...] es un derecho humano básico*.⁴⁸ En tal sentido, desde el año 2008, el Consejo de Derechos Humanos creó el mandato del experto independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento para aportar mayores elementos sobre el alcance y el contenido de esas obligaciones.

En el año 2010, la Asamblea General de la ONU anunció la Resolución A/RES/64/292, reconociendo el derecho humano al agua y al saneamiento como esenciales para la realización de todos los derechos humanos. La Resolución exhorta a los Estados y organizaciones internacionales a proporcionar recursos financieros, propiciar la capacitación y la transferencia de tecnología para ayudar a los países, en particular a los países en vías de desarrollo, proporcionar suministro de agua potable y saneamiento saludable, limpio, accesible y asequible para todos. *Desde entonces, varios países han inscrito el derecho humano al agua y saneamiento en sus constituciones, incluido México, en 2012*.⁴⁹

De manera global se ha asumido el derecho humano al agua y saneamiento bajo los principios de acceso universal; igualdad y no discriminación; privacidad y dignidad; participación, acceso a la información y transparencia; rendición de cuentas, y sostenibilidad. Los principios específicos aplicables a este derecho, como se ha señalado, son: suficiencia/disponibilidad; que sea saludable, relacionado con la seguridad

⁴⁷ *Ibidem*, p. 14.

⁴⁸ OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *El derecho al agua*, op. cit., p. 1.

⁴⁹ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Cooperación en materia de agua entre la UE y México: Información sobre la incorporación del derecho humano al agua y al saneamiento en la política y gestión del agua de la UE*, op. cit.

o calidad; aceptabilidad, accesibilidad física y asequibilidad, los cuales son también descritos por la ONU en virtud del Decenio Internacional para la Acción, *El agua fuente de vida 2005-2015*, de la siguiente manera:

Suficiencia/disponibilidad — El suministro de agua para cada persona debe ser suficiente y continuo para usos personales y domésticos. Estos usos suelen incluir el agua de boca, el saneamiento personal, el lavado de ropa, la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS), se necesitan entre 50 y 100 litros de agua por persona y día para garantizar que se satisfagan la mayoría de las necesidades básicas y se eviten problemas de salud.

Saludable. El agua necesaria, tanto para el uso personal como doméstico, debe ser saludable; es decir, libre de microorganismos, sustancias químicas y peligros radiológicos que constituyan una amenaza para la salud humana. Las medidas de seguridad del agua potable vienen normalmente definidas por estándares nacionales y/o locales de calidad del agua de boca. Las Guías para la calidad del agua potable de la Organización Mundial de la Salud (OMS) proporcionan las bases para el desarrollo de estándares nacionales que, implementadas adecuadamente, garantizarán la salubridad del agua potable.

Aceptabilidad — El agua debe ser de color, olor y sabor aceptables para cada uso personal o doméstico. [...] Todas las instalaciones y servicios relacionados con el agua deben ser culturalmente adecuados y sensibles a los requisitos de género, ciclo de vida y privacidad.

Accesibilidad física: Toda persona tiene derecho a un servicio de agua y saneamiento que sea físicamente accesible en el hogar, el centro educativo, el lugar de trabajo o el centro sanitario, o en las inmediaciones del mismo. Según la OMS, la fuente de agua debe estar a menos de 1,000 metros del hogar y el tiempo de recogida no debe exceder de 30 minutos.

Asequibilidad: el agua y las instalaciones y servicios relacionados con el agua deben ser asequibles para todos. El Programa de las NNUU para el Desarrollo sugiere que los costes del agua no deben superar el 3 % de la renta familiar.⁵⁰

50 ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Decenio del agua, El derecho al agua y saneamiento*, (6 de septiembre de 2022), https://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/human_right_to_water.

internacional, se resolverá, *teniendo especialmente en cuenta la satisfacción de las necesidades humanas vitales*.⁵⁴

En virtud del derecho humano al agua y saneamiento, es fundamental considerar la estrecha conexión entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos. Algunos sistemas de protección de derechos humanos *reconocen el derecho al medio ambiente sano como un derecho en sí mismo*,⁵⁵ particularmente el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, pues no hay duda que otros derechos humanos son vulnerables con la degradación del medio ambiente, lo que conlleva una serie de obligaciones ambientales de los Estados a efectos del cumplimiento de sus obligaciones de respeto y garantía de los derechos, como consecuencia de *la interdependencia e indivisibilidad que existe entre los derechos humanos, el medio ambiente y el desarrollo sostenible*.⁵⁶

Por ello, es fundamental reconocer y proteger el *carácter integrador del agua dentro de los ecosistemas*,⁵⁷ pues *su aprovechamiento puede modificar la dinámica de los ecosistemas y, a su vez, las modificaciones sobre éstos pueden cambiar el ciclo hidrológico*.⁵⁸

El ODS6 plasmado en la agenda 2030⁵⁹ relativo al agua limpia y saneamiento, promueve el *garantizar la disponibilidad de agua, su gestión sostenible y el saneamiento para todos*,⁶⁰ y plantea las siguientes metas específicas:

6.1 De aquí a 2030, lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos.

6.2 De aquí a 2030, lograr el acceso a servicios de saneamiento

⁵⁴ Artículo 10 de la Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacional para Fines Distintos de la Navegación.

⁵⁵ Corte IDH, “Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A, núm. 23, p. 2, https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf.

⁵⁶ *Idem*.

⁵⁷ RAMOS RAMOS ELORDUY, Alya *et al.*, “Hacia una Ley General de Aguas basada en la sustentabilidad”, *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, México, núm. 93, noviembre de 2020, p. 137, <https://doi.org/10.24275/uamxoc-dcsh/argumentos/202093-06>.

⁵⁸ *Idem*.

⁵⁹ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Agenda 2030*, *op. cit.*

⁶⁰ ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Objetivo 6 de la Agenda 2030*, *op. cit.*

e higiene adecuados y equitativos para todos y poner fin a la defecación al aire libre, prestando especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas y las personas en situaciones de vulnerabilidad.

6.3 De aquí a 2030, mejorar la calidad del agua reduciendo la contaminación, eliminando el vertimiento y minimizando la emisión de productos químicos y materiales peligrosos, reduciendo a la mitad el porcentaje de aguas residuales sin tratar y aumentando considerablemente el reciclado y la reutilización sin riesgos a nivel mundial.

6.4 De aquí a 2030, aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de agua.

6.5 De aquí a 2030, implementar la gestión integrada de los recursos hídricos a todos los niveles, incluso mediante la cooperación transfronteriza, según proceda.

6.6 De aquí a 2020, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los bosques, las montañas, los humedales, los ríos, los acuíferos y los lagos.

6.a De aquí a 2030, ampliar la cooperación internacional y el apoyo prestado a los países en desarrollo para la creación de capacidad en actividades y programas relativos al agua y el saneamiento, como los de captación de agua, desalinización, uso eficiente de los recursos hídricos, tratamiento de aguas residuales, reciclado y tecnologías de reutilización.

6.b Apoyar y fortalecer la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.⁶¹

Es evidente la preocupación global que se muestra en torno a la importancia del vital líquido, las metas del ODS6 coinciden con los principios y obligaciones estatales en materia del derecho humano al agua; muestra de ello son los diversos instrumentos de los cuales se ha hecho referencia en esta investigación.

61 *Idem.*

Sin embargo, cada vez son mayores los retos para su consecución y se acentúan ante emergencias como la reciente pandemia por COVID19, ante la que, *la disponibilidad y el acceso a los servicios de agua, saneamiento e higiene, es fundamental para luchar contra el virus y preservar la salud y el bienestar de millones de personas.*⁶²

En México, la problemática del agua ha sido incluso considerada como un asunto de *seguridad nacional*,⁶³ sobre el cual existe una amplia agenda pendiente para satisfacer plenamente las obligaciones acorde con los elementos descritos en este apartado de la investigación, entendidos como estándares internacionalmente aceptados, que resultan indispensables para garantizar el derecho humano al agua; por ello, en el siguiente capítulo se plantean diversas problemáticas que han sido observadas en nuestro país respecto a este derecho fundamental.

III. TÓPICOS SELECTOS A CONSIDERAR EN LA REGULACIÓN DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN MÉXICO

Una vez expuestos los estándares mínimos considerados desde la perspectiva internacional para garantizar el derecho humano al agua, así como los objetivos y metas globales relacionadas con este fin, se considera pertinente señalar problemáticas desde el ámbito nacional expuestas por organizaciones de la sociedad civil y académicos, así como criterios emitidos por la SCJN relacionados con el tema.

Desde el año 2012, en México, con la adición del derecho humano al agua y al saneamiento en el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional, el Estado mexicano asumió la obligación de garantizar este derecho y señaló que la ley debía definir *las bases, el apoyo y las modalidades de acceso y uso equitativo y sostenible de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la federación, los estados y los municipios, así como la inclusión de los ciudadanos para la consecución de dichos objetivos.*⁶⁴

⁶² *Idem.*

⁶³ Véase GÓMEZ GARCÍA, Luis Eduardo, “Seguridad nacional y agua”, en NAVARRETE RUIZ, Carlos *et al.*, *Agua: el oro azul*, México, Senado de la República, 2009; y COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Comunicado de prensa, El tema del agua debe atenderse con una visión de seguridad nacional*, México, 2019, <https://www.gob.mx/conagua/prensa/el-tema-del-agua-debe-atenderse-con-una-vision-de-seguridad-nacional>.

⁶⁴ DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Decreto por el que se Declara reformado el párrafo quinto y*

Esta reforma incluye un artículo transitorio que obliga al Estado a aprobar una Ley General de Aguas para regular la aplicación del derecho, misma que debía expedirse en el plazo de un año a partir de la reforma; sin embargo, han pasado diez años, se han presentado *diversas iniciativas*⁶⁵ en la materia, se han celebrado *foros de consulta*⁶⁶ y se ha sostenido un intenso debate entre diversos sectores pero, aún *no hay acuerdo sobre el texto legislativo o su aprobación para materializar ese mandato para la Ley General de Aguas en México*.⁶⁷

En cuanto a la gestión de los recursos hídricos, el artículo 27 constitucional establece la *propiedad originaria de la Nación*,⁶⁸ lo que le confiere la administración de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional y así poder transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. De esta disposición constitucional, desde 1992 se desprende la Ley de Aguas Nacionales (LAN), como legislación rectora en el tema, por tanto, es el instrumento jurídico que debiera contribuir al cumplimiento de la obligación constitucional de garantizar el derecho y el ODS6 ya referido.

Considerando los principios previstos en el artículo 14 BIS 5, de la LAN vigente, la fracción I establece que la *preservación en cantidad, calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la sociedad, así como prioridad y asunto de seguridad nacional*, esta disposición reitera la importancia de la disponibilidad y la calidad del agua. Destacan los principios rectores en la gestión del agua para generar los recursos económicos y financieros necesarios, previstos en las fracciones XV, XVI y XVII de este precepto, conocidos como: el agua paga el agua, usuario-pagador y quien contamina, paga; así como el principio de participación ciudadana como base de la gestión integral

se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, op. cit.

65 CÁMARA DE DIPUTADOS, *Rumbo a la construcción de una nueva Ley General de Aguas. Foros de consulta estatales. Informe final*, Comisión de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento, México, 2020, pp. 6 y 7.

66 *Idem*.

67 CÁMARA DE DIPUTADOS, *Cooperación en materia de agua entre la UE y México: Información sobre la incorporación del derecho humano al agua y al saneamiento en la política y gestión del agua de la UE, op. cit.*

68 GARAY GARZÓN, Víctor Manuel, *La propiedad originaria. Consideraciones sobre su origen constitucional y la Nación como titular de ese derecho*, en ZEBADÚA GONZALEZ, Emilio y MORENO COLLADO, Jorge (coords.), *Cien años de derecho agrario en México. Evolución, retos y perspectivas*, México, Porrúa, 2017, t. I, p. 221.

de los recursos y su conservación, de conformidad con la fracción XX de esta disposición.

Sin embargo, acorde con el análisis Cooperación en materia de agua entre la UE y México: Información sobre la incorporación del derecho humano al agua y al saneamiento en la política y gestión del agua de la UE, la LAN no aborda el *acceso universal, la igualdad y no discriminación, la suficiencia, la aceptabilidad, privacidad ni dignidad, nada sobre la asequibilidad ni sobre acceso a la información y transparencia ni rendición de cuentas*,⁶⁹ únicamente se identifican referencias a la disponibilidad en varios artículos, a la seguridad, entendida como *seguridad nacional o hidrológica, no hacia las personas, salvo en lo que se refiere a los derechos de agua*,⁷⁰ y en cuanto a participación social, se identifica referencia en los artículos 4, 5, 9 al 12 y 14 Bis.⁷¹

Por otra parte, en la *Estrategia Legislativa para la Agenda 2030*, elaborado por la Cámara de Diputados en conjunto con la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, por encargo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania, el Capítulo México de la Red de Soluciones para el Desarrollo Sostenible, copresidida por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, la Universidad Nacional Autónoma de México y la asociación civil Política y Legislación Ambiental, presentado en el año 2020, se señala como preocupante que *la única meta que no está considerada en lo absoluto en la legislación federal es la meta 6.1 que menciona alcanzar el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos*.⁷²

En el estudio se indican posibles fallas respecto al sector agua en México, que coinciden en la fragmentación institucional, es decir, diversidad de dependencias a cargo y falta de coordinación, señalando que:

El país mantiene un marco de gestión altamente fragmentado y disfuncional. Además, los problemas no se resuelven dentro del mismo sector, por ello Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)

69 CÁMARA DE DIPUTADOS, *Cooperación en materia de agua entre la UE y México: Información sobre la incorporación del derecho humano al agua y al saneamiento en la política y gestión del agua de la UE*, op. cit.

70 *Idem*.

71 *Idem*.

72 CÁMARA DE DIPUTADOS, *Estrategia legislativa para la agenda 2030*, México, 2020, p. 76.

no es el único actor responsable. También depende de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Economía (SE), la Secretaría de Salud (SALUD), la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la Comisión Federal de Electricidad (CFE), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (AGRICULTURA) -antes Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA).⁷³

También se señala que existe falta de coordinación entre los diversos ámbitos de gobierno, generando una mayor centralización. Se destaca la falta de recursos, pues *el sector ha sufrido diversos recortes presupuestales, afectando las capacidades de gestión*.⁷⁴

El diagnóstico anterior muestra lo complejo que resulta el marco regulatorio y operativo a cargo del recurso hídrico en México, pues implica la coordinación de por lo menos diez dependencias de la administración pública federal, las entidades federativas y los municipios, sujetos a diversas leyes y normas técnicas, aunado a la disminución de capacidad operativa por falta de los recursos necesarios para garantizar este derecho.

Otro aspecto con susceptibilidad de mejora desde la legislación se relaciona con el aprovechamiento de las aguas superficiales o las del subsuelo, para lo cual se requiere de una *concesión*⁷⁵ otorgada por el ejecutivo federal por medio de la CONAGUA; sin embargo, de acuerdo con la organización ETHOS INNOVACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS, *las concesiones no siempre se otorgan siguiendo los procedimientos debidos ni con la visión de garantizar la sustentabilidad de los recursos hídricos*.⁷⁶ Han documentado casos en que las concesiones

⁷³ *Ibidem*, p. 77.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 117

⁷⁵ "Concesión": Título que otorga el Ejecutivo Federal, a través de "la Comisión" o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, y de sus bienes públicos inherentes, a las personas físicas o morales de carácter público y privado, excepto los títulos de asignación. Artículo 3, fracción XIII de la Ley de Aguas Nacionales.

⁷⁶ ETHOS INNOVACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS, *Corrupción en el sector agua*, 30 de septiembre de 2019 (10 de octubre de 2022), https://www.ethos.org.mx/anticorruptcion/publicaciones/corruptcion_en_el_sector_agua.

*se entregan sin contar con los elementos suficientes para una toma de decisiones informada o se autorizan a pesar de que el cuerpo de agua donde se ubicarán tiene probado déficit.*⁷⁷

En cuanto a los usos asignados a las concesiones, la organización señala *que se atribuyen sin dar prioridad al uso doméstico o uso público urbano*,⁷⁸ afectando el derecho humano al agua. También se han identificado problemas en la transmisión de concesiones entre particulares, presentándose *una serie de irregularidades que contravienen con las normas establecidas y las buenas prácticas*.⁷⁹ Esta problemática debe ser atendida con mayor énfasis desde el marco legal que se expida para garantizar efectivamente el derecho humano al agua y saneamiento con enfoque sustentable previsto en la normativa internacional y en la Constitución.

Aunado a ello, pesar de que debería darse prioridad al destino del agua para uso humano; la organización, tomando referente de diversos estudios, documenta que existe incongruencia entre las diferentes normatividades.

En ese sentido, si bien la LAN considera prioritarios los usos público urbano y doméstico, existen regulaciones, por ejemplo la Ley Minera, que priorizan el uso de líquido para la actividad minera sobre otras, lo que favorece que el agua se destine a dicha actividad, aunque esto afecte o se contraponga con una adecuada disponibilidad del líquido en comunidades cercanas.⁸⁰

En este sentido, la labor legislativa para emitir la ley que garantice este derecho podría tomar en consideración su impacto normativo en otras disposiciones que podrían ser contrarias al derecho humano al agua. Fortalecer la regulación, supervisión y operación en materia de concesiones resulta de vital atención para garantizar el derecho al agua con sus diversos elementos.

Lo señalado, pone en evidencia otro aspecto de la mayor relevancia, el problema presupuestal y capacidad técnica de la CONAGUA y los

⁷⁷ *Idem.*

⁷⁸ *Idem.*

⁷⁹ *Idem.*

⁸⁰ *Idem.*

organismos operadores, que deriva en incapacidad de supervisión,⁸¹ como lo indican informes de la Auditoría Superior de la Federación:

Se comprobó que la CONAGUA no realizó las 120,000 verificaciones en campo correspondientes a aprovechamientos de aguas nacionales que programó. La Comisión precisó que esa situación se debió a la falta de recursos, lo cual, al ser un insumo para la programación de visitas de inspección, limita los actos de autoridad que lleva a cabo a los usuarios del agua.⁸²

Lo anterior conlleva una serie de consecuencias, desde el mal uso del vital líquido, la sobreexplotación, el agotamiento de las aguas subterráneas e incluso su contaminación, aspectos todos que inciden de manera negativa en la garantía del derecho humano al agua y saneamiento.

Es preciso señalar, que la contaminación del agua puede ser un indicador de la eficacia del gobierno en el control de las descargas de aguas residuales, mediante el automonitoreo y las inspecciones a cargo de la CONAGUA y de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. *Actualmente, tres de cada cinco cuerpos de agua superficial tienen algún grado de incumplimiento en alguno los parámetros para medir la calidad del agua, mientras que esto sucede en uno de cada dos cuerpos de agua subterránea.*⁸³

Ante los referidos problemas de supervisión, también ocurre que las empresas que *incumplen la normatividad en materia de aguas residuales tienen pocas probabilidades de ser detectadas. Incluso, aquellas que sí son descubiertas enfrentan castigos poco severos.*⁸⁴ Un caso grave, fue el derrame en el cauce del Río Sonora y Bacanuchi de residuos tóxicos con metales pesados el 6 de agosto del 2014, por la mina Buenavista del Cobre, perteneciente a Grupo México, que *en 14 años*

⁸¹ ENCISO, Angélica, *Sólo ochenta inspectores tiene Conagua para vigilar 517 mil concesiones*, La Jornada, México, 29 de noviembre de 2021, https://www.jornada.com.mx/notas/2021/11/29/politica/solo-ochenta-inspectores-tiene-conagua-para-vigilar-517-mil-concesiones/?fbclid=IwAR3Rjw5UiXiGDDK11-k5dQbpUNyG14fM3sK67CX30OMyn2WLAfA_r8dV6wM.

⁸² AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, Comisión Nacional del Agua Gestión Integral y Sustentable del Agua: Administración del Agua Auditoría de Desempeño: 16-5-16B00-07-0410 410-DE, México, 2017, pp. 6 y 7, https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2016ii/Documentos/Auditorias/2016_0410_a.pdf.

⁸³ ETHOS LABORATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, *op. cit.*

⁸⁴ *Idem.*

*no recibió visitas de inspección.*⁸⁵ Acorde con información periodística, la devastación ambiental y la afectación a la vida de las personas, de las cosechas y el ganado de 22.000 personas, ocho años después de aquello⁸⁶ persisten, los afectados denuncian graves afectaciones en la salud y pérdidas millonarias que han provocado un éxodo masivo en los pueblos afectados.⁸⁷

En cuanto al incumplimiento de la obligación de garantizar el derecho al saneamiento del agua, el caso del Río Atoyac también es señalado como emblemático, ante los problemas de inspección y vigilancia, *la contaminación del cauce, en su mayoría por desechos industriales ilegales, se estima afecta a 22 municipios del estado de Puebla y 28 municipios de Tlaxcala,*⁸⁸ constituyendo un grave riesgo a la salud de la población, *exhibe la falta de congruencia y la negligencia de autoridades federales y estatales para responder a la problemática de la contaminación de los ríos y sus impactos en la salud, lo que, de hecho, constituye una violación de los derechos humanos,*⁸⁹ como señalan investigadores de la UNAM:

El origen fue en los corredores industriales y en una planta petroquímica, fuente de trabajo para algunas personas de la región, que antes se dedicaban a la agricultura. [...]

Antes de la llegada de esas empresas, a principios de los años 90, el cuerpo de agua ya estaba dañado, principalmente por las descargas municipales; sin embargo, desde hace algunos años la contaminación de la región se ha diversificado con descargas industriales.

Pero las sustancias químicas no sólo afectan al ambiente, también podrían ser origen de enfermedades entre los habitantes de las

⁸⁵ *Idem.*

⁸⁶ GARCÍA, Margarita, *Plomo en la sangre y pérdidas millonarias, la tragedia del río Sonora sigue sin resolverse*, El País, México, 3 de agosto de 2022, <https://elpais.com/mexico/2022-08-04/plomo-en-la-sangre-y-perdidas-millonarias-la-tragedia-del-rio-sonora-sigue-sin-resolverse.html#:~:text=Fue%20el%20mayor%20desastre%20ambiental,el%20ganado%20de%2022.000%20personas.>

⁸⁷ *Idem.*

⁸⁸ ETHOS LABORATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS, *op. cit.*

⁸⁹ CENTRO “FRAY JULIÁN GARCÉS”, DERECHOS HUMANOS Y DESARROLLO LOCAL A.C. y COORDINADORA POR UN ATOYAC CON VIDA, *Síntesis de la Recomendación 10/2017 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, 2017, p. 27, <https://www.centrofrayjuliangarcés.org.mx/wp-content/uploads/2019/11/Recomendacion-Completo.pdf>.

poblaciones conurbadas a Texmelucan, como anemia hemolítica e insuficiencia renal.⁹⁰

En este caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la Recomendación No. 10/2017 el 21 de marzo de 2017, en la que sostiene el *estrecho vínculo entre la calidad del medio ambiente, el saneamiento y la salud, que a su vez están relacionados con el disfrute de diversos DDHH como a la vida, la salud, la alimentación y al acceso a la información entre otros*.⁹¹

Ante estas problemáticas, expertos y organizaciones de la sociedad civil se han pronunciado por la necesidad de poner *un alto a la contaminación y que se revierta el deterioro en los cuerpos de agua del país, mediante la aprobación de una Norma Oficial Mexicana que garantice la protección de los ecosistemas acuáticos y la salud humana*.⁹² En este sentido, con fecha 11 de marzo de 2022, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la actualización de la *NORMA Oficial Mexicana NOM-001-SEMARNAT-2021, Que establece los límites permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en cuerpos receptores propiedad de la nación*⁹³ y el 5 de diciembre de 2022 fueron publicados los *Lineamientos que establecen las Disposiciones administrativas de carácter general para la presentación de los programas para el cumplimiento establecidos en el artículo cuarto transitorio de la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEMARNAT-2021, Que establece los límites permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en cuerpos receptores propiedad de la nación*,⁹⁴ por lo que, constituye un avance

90 MONTERO, Regina, *La contaminación en el Río Atoyac, problema ecológico y sanitario*, Boletín UNAM-DGCS-507, México, 2012, https://www.dgcs.unam.mx/boletin/bdboletin/2012_507.html.

91 COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, Recomendación 10/2017, México, 2017, pr. 150.

92 AGUA PARA TODOS, *Piden alto a la contaminación y una Norma Oficial Mexicana que garantice la protección de los cuerpos de agua y la salud humana*, México, 2018, <https://aguaparatodos.org.mx/piden-alto-a-la-contaminacion-y-una-norma-oficial-mexicana-que-garantice-la-proteccion-de-los-cuerpos-de-agua-y-la-salud-humana/>.

93 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *NORMA Oficial Mexicana NOM-001-SEMARNAT-2021, Que establece los límites permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en cuerpos receptores propiedad de la nación*, 11 de marzo de 2022, (16 de noviembre de 2022), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5645374&fecha=11/03/2022#gsc.tab=0.

94 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Lineamientos que establecen las Disposiciones administrativas de carácter general para la presentación de los programas para el cumplimiento establecidos en el artículo cuarto transitorio de la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEMARNAT-2021*,

para el cumplimiento de la obligación estatal en materia del derecho al agua y saneamiento.

Respecto a la necesaria actualización del marco legal en materia hídrica, la Estrategia Legislativa para la Agenda 2030 plantea la interacción de al menos veintiocho normas, y reconoce áreas de oportunidad para regular de mejor manera las concesiones, como se ha indicado, así como la *regulación de descargas, planeación de cuencas, participación y fiscalización ciudadana*.⁹⁵

Desde diversos ámbitos, ya sea académicos, de la sociedad civil y desde el ámbito legislativo, se ha planteado la importancia de *impulsar la promoción de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana para la planeación y gestión del agua*,⁹⁶ por ello existen propuestas para *incluir en las normas jurídicas declaraciones expresas que garanticen el acceso al agua potable y a mecanismos de gobernanza del agua*.⁹⁷

Por otra parte, se recomienda *una mejor fiscalización de la gestión del agua por medio de un organismo independiente de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)*.⁹⁸

En noviembre de 2022, se celebró un foro por la defensa del agua y el derecho humano a ella en el Senado de la República en el que se habló de una propuesta de Proyecto de Dictamen y articulado de la Ley General del Agua que de ser aceptada, *daría la posibilidad de regular la desmesurada privatización del líquido, su conservación, así como, garantizar el agua para todos los ciudadanos de México, su uso como un derecho humano y en beneficio de los pueblos*.⁹⁹ Las propuestas podrían consolidar una distribución y uso más democrático, justo y sostenible del agua, como ha sostenido Rodrigo Gutiérrez Rivas:

Que establece los límites permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en cuerpos receptores propiedad de la nación, 5 de diciembre de 2022, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5673265&fecha=05/12/2022#gsc.tab=0.

⁹⁵ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Estrategia legislativa...* cit., p. 94.

⁹⁶ PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, *Agenda parlamentaria*, LXV legislatura, primer año, primero periodo, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-C, 13 de septiembre de 2021, <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2021/sep/20210913-C.pdf>.

⁹⁷ CÁMARA DE DIPUTADOS, *Estrategia legislativa...* cit., p. 94.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 95.

⁹⁹ AGUA PARA TODOS, *Foro para la defensa del agua*, México, 2022, <https://aguaparatodos.org.mx/foro-para-de-la-defensa-del-agua-en-la-camara-del-senado-de-la-republica/>.

[...] contar con una regulación congruente, integrada, en la que el derecho humano al agua sea el eje rector, articulador de toda la política de cuidado de los recursos hídricos, en tanto que el contenido esencial del mismo no es sólo busca garantizar el acceso al agua por parte de las personas, sino asegurar la disponibilidad, vigilar su calidad, aportar la información necesaria para decidir y garantizar la participación de las personas y grupos en las decisiones.¹⁰⁰

La SCJN se ha pronunciado en diversas sentencias sobre este derecho, enfatizando que *existe así una correlación esencial entre la calidad del agua, el derecho a un medio ambiente sano y la salud pública, porque el aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración de los recursos hídricos*¹⁰¹ son fundamentales para alcanzar un nivel de vida adecuado y digno. Ha sostenido también, que *la contaminación del agua por omisiones en el tratamiento adecuado de las aguas residuales limita el desarrollo, pone en peligro los medios de vida de las personas y aumenta la pobreza, pues reduce la productividad y aumenta los gastos de atención a la salud.*¹⁰²

Para efectos prácticos, se considera importante señalar algunos de los principios que cobran relevancia en este derecho, acorde con los criterios del máximo tribunal de la Nación. La Primera Sala de la SCJN considera que dos de los principios rectores del derecho humano al medio ambiente sano son, el de prevención¹⁰³ y el de precaución,¹⁰⁴ estrechamente relacionados y ante *posibles tensiones entre el derecho humano a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de las personas y el derecho humano al agua establece que al realizar la ponderación entre ambos*

100 GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo, *La creación de Ley General de Aguas en México; definición de sus alcances y objeto a partir de los métodos y principios de interpretación constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2020, p. 14.

101 SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Cuadernos de jurisprudencia Núm. 12, Derecho Humano al agua*, México, Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN, 2021, p. 102.

102 *Idem*.

103 Vease, Tesis: 1ª./J.11/2022(11a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Undécima Época, tomo II, 12 de abril de 2022, p. 840, Reg. digital 2024374 que señala que *el principio de prevención establece que los Estados deben usar todos los medios a su alcance con el fin de evitar que las actividades que se lleven a cabo bajo su jurisdicción causen daños significativos al medio ambiente, ya sea dentro o fuera del territorio del Estado de origen*.

104 Vease, *Idem*, *Principio de precaución, conforme al cual, cuando la experiencia empírica refleja que una actividad es riesgosa para el medio ambiente, resulta necesario adoptar todas las medidas para evitarlo o mitigarlo, aun cuando no exista certidumbre sobre el daño ambiental*.

*deberá siempre considerarse la sustentabilidad del recurso hídrico y las consecuencias ambientales.*¹⁰⁵ Pues de manera integral, *como lo expresó la relatora especial de las Naciones Unidas, el derecho al agua no puede separarse del principio del desarrollo sostenible, que exige la protección del medio ambiente con un enfoque de equidad intergeneracional, directamente opuesto a la regresión en todas sus formas.*¹⁰⁶

La SCJN también ha señalado que en la resolución de casos relacionados con este derecho, debe tenerse en cuenta el principio pro persona; en materia procesal, *debe orientarse a la mirada más laxa posible, aplicando el principio pro acción.*¹⁰⁷ En aspectos relativos al cobro y recursos destinados al agua, deben considerarse también los principios en materia fiscal sobre proporcionalidad, equidad y legalidad tributaria, esto, con miras a garantizar la asequibilidad, elemento ya descrito desde la perspectiva internacional. La Corte ha interpretado que *las decisiones sobre la distribución del agua para los diferentes usos,*¹⁰⁸ *como en las concesiones y asignaciones de aguas nacionales para particulares y entes públicos, estarán siempre sujetas a las reglas y especificaciones técnicas de la disponibilidad en las cuencas naturales, así como las condiciones para su preservación en cantidad y calidad.*¹⁰⁹

IV. LA GARANTÍA DEL DERECHO HUMANO AL AGUA EN LOS PROGRAMAS PÚBLICOS

Una vez expuestos diversos tópicos y problemáticas en torno al derecho humano al agua, es importante analizar algunos de los principales instrumentos de planeación y operación de la materia. Con fundamento en lo establecido en los artículos 25 y 26 constitucionales y el artículo 21 de la Ley de Planeación, el Ejecutivo federal propuso el PND, el cual fue aprobado por la Cámara de Diputados el 27 de junio de 2019 y fue publicado en el DOF el 12 de julio del mismo año. En congruencia con dicho instrumento de planeación nacional y con el PROMARNAT 2020-2024, se elaboró el PNH 2020-2024, publicado en el DOF el 30 de diciembre de 2020.

¹⁰⁵ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, Cuadernos de jurisprudencia, *op. cit.*, p. 102.

¹⁰⁶ *Ibidem*, p. 118

¹⁰⁷ *Ibidem*, p. 103.

¹⁰⁸ *Idem*.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p. 101.

En el referido PNH se aborda la riqueza hídrica nacional, la administración del recurso hídrico desde 1946 y su evolución con la incorporación de los ODS de la Agenda 2030, buscando la *seguridad hídrica*¹¹⁰ para satisfacer las necesidades humanas y de los ecosistemas. En el numeral 5.4 del PNH se expone el compromiso nacional en la implementación de los derechos humanos al agua y al saneamiento, reconociendo su interdependencia con otros derechos, como *la salud, a un medio ambiente sano, a la información y los derechos de pueblos indígenas y afromexicanos*¹¹¹ y la obligación de las autoridades de promocionar, respetar, proteger y garantizar los derechos. El PNH señala 5 problemas públicos que busca atender:

1. *Acceso a los servicios de agua potable y saneamiento insuficiente e inequitativo.*¹¹² Reconoce que *sólo el 58% de la población nacional tiene agua diariamente en su domicilio y cuenta con saneamiento básico mejorado.*¹¹³
2. *Uso ineficiente del agua que afecta a la población y a los sectores productivos.*¹¹⁴ Destaca la gran presión hídrica por sobreexplotación de acuíferos y cuencas, generando una grave crisis del recurso para diversos usos.
3. *Pérdidas humanas y materiales por fenómenos hidrometeorológicos extremos.*¹¹⁵ Haciendo referencia a la propensión de inundaciones en 17 entidades federativas principalmente, el cambio climático y los cambios de uso de suelo que *afectarán de manera significativa a los recursos hídricos.*
4. *Deterioro cuantitativo y cualitativo del agua en cuencas y acuíferos.*¹¹⁶ Resaltando la *sobreexplotación en 115 de los 653 acuíferos y en 69 de las 757 cuencas*, con afectaciones

110 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional Hídrico 2020-2024, *op. cit.*

111 *Ibidem*, numeral 5.4.

112 *Ibidem*, numeral 6.1.

113 Con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares (ENIGH 2018). INEGI, 2019, en DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional Hídrico 2020-2024, *op. cit.*

114 *Ibidem*, numeral 6.2.

115 *Ibidem*, numeral 6.3.

116 *Ibidem*, numeral 6.4.

particulares a servicios ecosistémicos y comunidades rurales y pueblos indígenas.

5. *Condiciones institucionales y de participación social insuficientes para la adecuada toma de decisiones y el combate a la corrupción.*¹¹⁷ Se reconoce la consolidación de la *participación social en la gestión del agua*,¹¹⁸ sin embargo, aún se requiere diálogo, acceso a la información y consensos, pues en general las consultas carecen de credibilidad y los mecanismos de toma de decisiones no son satisfactorios; así mismo señala que los recursos financieros son insuficientes en todo el sector.

En función de la problemática descrita, se definen los 5 objetivos prioritarios del PNH 2020-2024, cada uno cuenta con estrategias definidas e identifica las dependencias o entidades responsables de su implementación, estos contribuyen con el PROMARNAT, considerando al agua como pilar del bienestar, proponiendo la gobernanza ambiental y la conservación de los ecosistemas. El objetivo 1 expresamente propone: *Garantizar progresivamente los derechos humanos al agua y saneamiento, especialmente en la población más vulnerable*,¹¹⁹ en este objetivo y en todo el instrumento de planeación, existe un amplio reconocimiento de la problemática del sector y en consecuencia, de la importancia de cumplir con las obligaciones a cargo del Estado en materia de derechos humanos, reconociendo el contenido de los instrumentos y estándares internacionales en la materia.

El PNH incluye una lista de 30 dependencias y entidades participantes para su consecución, lo que demuestra la complejidad del sector y la alta fragmentación ya señalada en otros estudios.

También se observa que en el PNH se incluye un breve anexo que destaca los temas recurrentes en los foros de participación ciudadana y consulta realizados para la integración del PROMARNAT y vinculados con el sector hídrico, siendo el tema de mayor recurrencia el referido al marco normativo, seguido por educación ambiental, participación ciudadana, principalmente. Por lo anterior, los objetivos planteados en este instrumento de planeación coinciden con los elementos

¹¹⁷ *Ibidem*, numeral 6.5.

¹¹⁸ *Idem*.

¹¹⁹ *Ibidem*, numeral 7.

fundamentales del derecho humano al agua y saneamiento y se reconocen los diversos retos para su consecución, algunos de ellos, identificados a nivel operativo, por ello, se analizará un programa de este tipo.

Conforme a la información disponible en transparencia presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, existen 16 programas relacionados con el agua en México; pero, bajo el rubro de búsqueda *derecho humano al agua*, no existe ninguno. La información gubernamental disponible del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), registra diagnósticos y evaluaciones de la CONAGUA en los siguientes programas:

Diagnóstico del Programa K111 Rehabilitación y Modernización de Presas y Estructuras de Cabeza.

Ficha de Monitoreo y Evaluación del Programa S074. Agua Potable, Drenaje y Tratamiento.

Ficha de Monitoreo y Evaluación del Programa S217. Programa de Apoyo a la Infraestructura Hidroagrícola.

Diagnóstico del Programa Presupuestario U007 “Devolución de Aprovechamientos”.

Diagnóstico para el Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento PROAGUA.

Diagnóstico GXXX Gestión Integral y Sustentable del Agua.

Diagnóstico Programa Presupuestario G010 Gestión Hídrica.¹²⁰

Para efectos de esta investigación, debido a la extensión, solo se analizara el *PROAGUA*, debido a su mayor relación con el derecho humano al agua y saneamiento para uso doméstico.

El *PROAGUA* tiene el objetivo de *incrementar y sostener la cobertura y eficiencia de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, a través del apoyo al financiamiento de obras de infraestructura y acciones para el desarrollo de dichos servicios*,¹²¹ su cobertura es en localidades urbanas y rurales del país, brindando

¹²⁰ COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Diagnóstico de programas presupuestarios*, México, 2022, (10 de octubre de 2022), <https://www.gob.mx/conagua/documentos/diagnosticos-de-programas-presupuestarios-299007>.

¹²¹ CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Ficha de Monitoreo 2021-2022 Agua Potable, Drenaje y Tratamiento*, (13 de octubre de 2022), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/763405/FMyE_16_S074-PI.pdf.

*apoyos financieros, técnicos, de fortalecimiento en la eficiencia técnica y comercial, así como en la supervisión para la ejecución de obras y acciones, a los municipios y organismos operadores,*¹²² celebrando convenios de coordinación suscritos cada año con las entidades federativas potenciando los recursos para el sostenimiento y ampliación de la infraestructura de agua potable, alcantarillado y saneamiento de zonas urbanas y rurales del país, para garantizar que la población cuente con servicios de calidad en sus viviendas.

Es un programa sujeto a reglas de operación reportado en transparencia presupuestaria, conforme a las cuales, *apoya el financiamiento de acciones para la prestación de los servicios de agua potable, drenaje sanitario, drenaje pluvial, saneamiento y para el Desarrollo Integral de Organismos Operadores de Agua, Alcantarillado y Saneamiento,*¹²³ contribuye a *incrementar y sostener las coberturas de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, mediante el apoyo en la implementación de diversas acciones*¹²⁴ que coadyuvan en el *cumplimiento del derecho al acceso, disposición y saneamiento del agua a las localidades rurales y urbanas, considerando poblaciones indígenas o afromexicanas y localidades con alto y muy alto grado de marginación,*¹²⁵ destaca la incorporación de las mujeres en las decisiones del agua.¹²⁶ Su enfoque potencial se dirige a:

[...] habitantes de las localidades, municipios y entidades federativas, en zonas rurales y urbanas del país, que carecen de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento o presenten deficiencias en ellos, conforme al Censo de Población y Vivienda del INEGI.¹²⁷

Este programa tiene como antecedente los Programas de Agua Limpia, para la Construcción y Rehabilitación de Sistemas de Agua Potable y Saneamiento en Zonas Rurales, de Infraestructura Hídrica, de Agua

122 *Idem.*

123 DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Reglas de Operación del Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento, op. cit.*

124 *Idem.*

125 *Idem.*

126 *Idem.*

127 *Idem.*

Potable, Alcantarillado y Saneamiento en Zonas Urbanas, de Tratamiento de Aguas Residuales y de Incentivos para la Operación y Mantenimiento de Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales, que en el año 2016 fue modificado por la SHCP con una *reestructuración programática presupuestaria*,¹²⁸ fusionando programas antes mencionados. El árbol de problemas del programa, señala como aspecto central:

[...] las dificultades que enfrentan los municipios y entidades federativas para ampliar y sostener las coberturas de los servicios de agua potable, alcantarillado, desinfección y tratamiento de aguas residuales municipales en beneficio de los habitantes del país.¹²⁹

Por tanto, este programa tiene plena vinculación y así lo reconoce en las reglas de operación, con la contribución a garantizar el derecho humano al agua y saneamiento en todas sus dimensiones y con otros derechos con los que guarda estrecha relación, como se ha señalado a lo largo de esta investigación. Sin embargo, los retos para su debido seguimiento e implementación así como para el aporte de mejores resultados conforme con lo reportado en transparencia presupuestaria¹³⁰ radican en buena medida en su capacidad de cobertura que, por otra parte, se vincula con la asignación presupuestal y los recursos disponibles, así como en la capacidad de supervisión.

Acorde con el CONEVAL, los resultados del programa en el periodo 2020-2021 superaron las metas, contribuyendo a que las entidades federativas incrementen coberturas, en especial en aquellas viviendas que cuentan por primera vez con el servicio formal de los servicios de agua potable y alcantarillado.

Al cierre del ejercicio se logra superar las metas programadas, al incorporar a 160,964 habitantes al servicio de agua potable y en alcantarillado 101,998 habitantes, tanto se zonas urbanas como rurales. En el ejercicio se destaca la ampliación líquida por

¹²⁸ COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Diagnóstico para el Programa de Agua Potable, Drenaje Tratamiento (PROAGUA)*, México, 2022, p. 10, (13 de octubre de 2022), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/716023/Diagnostico_S074_PROAGUA.pdf.

¹²⁹ *Ibidem*, p. 32.

¹³⁰ SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Transparencia presupuestaria, ficha del programa, op. cit.*

134.8 millones de pesos, autorizada por la SHCP a fin atender con acciones de la componente agua limpia para la emergencia sanitaria derivada del Virus SARS-COV2. (AVP20, DIN20, ECR17, EXT20, ICP20, IT20, MIR20, OTR20, ROP20).¹³¹

Para el periodo 2021-2022, CONEVAL reporta que el programa no cuenta con evaluaciones de impacto, sin embargo, a nivel propósito, se superan las metas

[...] pasando la población beneficiada de 110,000 habitantes programados a 218,917 habitantes; para alcantarillado también se supera la meta, de 61,000 a 74,592 habitantes; los resultados impactan de forma positiva a los indicadores de fin, que miden el incremento en las coberturas. En 2021 se tuvo un mayor interés de las Entidades Federativas por el programa, lo que permitió gestionar mayores recursos ante SHCP para la ampliación y mantenimiento de la infraestructura, con lo que se logró un efecto multiplicador de la inversión en beneficio de la población.¹³²

Con la información aportada, se aprecia que este programa contribuye significativamente a garantizar los estándares correspondientes al acceso, la disponibilidad, la accesibilidad física y sin discriminación del agua, para que *habitantes de las localidades urbanas y rurales del país*¹³³ puedan contar con ella bajo el criterio de asequibilidad ya descrito. Para el ejercicio 2020-2021 *la CONAGUA firmó convenios con 29 entidades; construyó y amplió 194 obras de agua potable y 111 de alcantarillado, superando sus metas en 128.8 % y 136.0 % respectivamente.*¹³⁴

Sin embargo, CONEVAL señala en la ficha de monitoreo 2021-2022 que:

131 CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Ficha de Monitoreo 2020-2021 Agua Potable, Drenaje y Tratamiento*, (13 de octubre de 2022), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/673525/FMyE_PI_16_S074.pdf.

132 CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Ficha de Monitoreo 2021-2022 Agua Potable, Drenaje y Tratamiento*, (16 de noviembre de 2022), https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/763405/FMyE_16_S074-PI.pdf.

133 *Idem*.

134 *Idem*.

Los registros del programa ya fusionado en 2016 señalan una tendencia a la baja en la población atendida, pasando de 556,941 habitantes en 2016 a 160,974 en 2020; para 2021, ante una demanda extraordinaria de obras, se logró atender a 218,917 con ampliaciones presupuestales por parte de SCHP y mayor participación de las entidades federativas. De acuerdo a lo establecido en las ROP, no existen Grupos Históricamente discriminados (GHD: NA).¹³⁵

A pesar de la suscripción de convenios con entidades federativas, su cobertura tiene tendencia a la baja, por tanto, puede apreciarse un reto para garantizar plenamente el derecho humano en cuanto a disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad, no discriminación y acceso a la información, y principalmente en calidad, relacionado con el agua saludable en más localidades. Al respecto, CONEVAL formula algunas recomendaciones relacionadas con la *capacitación técnica, financiera y comercial de los organismos operadores para asegurar la continuidad en los servicios*;¹³⁶ también con contar *con una cartera de proyectos viable, que presente el ejecutor para garantizar la viabilidad de las inversiones*¹³⁷ antes de cada ejercicio presupuestal y acordar mecanismos *con las entidades federativas para priorizar inversiones, dando especial atención a aquellas obras que tengan un mayor impacto social*.¹³⁸

V. CONCLUSIONES

El derecho humano al agua y saneamiento se rige bajo los principios de acceso universal; igualdad y no discriminación; privacidad y dignidad; participación, acceso a la información y transparencia; rendición de cuentas, y sostenibilidad; sus principios específicos son la suficiencia/disponibilidad; calidad/saludable; aceptabilidad, accesibilidad física y asequibilidad o accesibilidad económica.

La OG15 sobre el derecho al agua, lo define como el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible

135 *Idem.*

136 *Idem.*

137 *Idem.*

138 *Idem.*

para el uso personal y doméstico y establece el contenido esencial de este derecho, como elemento indispensable para vivir dignamente y como condición previa para la realización de otros derechos.

El derecho al agua implica libertades y derechos, para *mantener el acceso al suministro y el derecho a no ser objeto de injerencias, con igualdad de oportunidades para su disfrute*, elementos fundamentales para consolidar una cultura del agua con mayor participación y responsabilidad social, pues el agua debe tratarse como un bien social y cultural, y no únicamente como un bien económico, por tanto, este derecho debe ejercerse de manera *sostenible* para que *pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras*, con la garantía previa por parte de los Estados.

Para garantizar de este derecho, existen diversos retos que pueden ser abatidos mediante la regulación y vigilancia de la operación, como en el otorgamiento de las concesiones, que no siempre se realizan siguiendo los procedimientos debidos, ni con la visión de garantizar la sustentabilidad de los recursos hídricos dando prioridad al uso doméstico o uso público urbano.

Otro aspecto relevante para garantizar efectivamente este derecho, radica en la asignación presupuestal y capacidad técnica de la CONAGUA y los organismos operadores. Lo que conlleva una serie de consecuencias, desde el mal uso, la sobreexplotación, el agotamiento de las aguas subterráneas y su contaminación, afectando el derecho humano al agua y saneamiento y en casos mayores, generando graves afectaciones sociales y ambientales, en clara violación de derechos humanos, como los casos de contaminación del Río Sonora y Bacanuchi y el Río Atoyac.

Desde diversos ámbitos, ya sea académicos, de la sociedad civil y desde el ámbito legislativo, se ha planteado la importancia de impulsar la promoción de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana para la planeación y gestión del agua, asumido como un principio en la LAN, pero acorde con estudios señalados en la investigación, se requieren declaraciones expresas que garanticen el acceso al agua potable y a mecanismos de gobernanza del agua.

Por otra parte, los estudios recomiendan *una mejor fiscalización de la gestión del agua por medio de un organismo independiente de la CONAGUA*. El PNH al determinar las estrategias y las autoridades a cargo de la administración del recurso, pone en evidencia el complejo

entramado institucional en la materia, que se complica al considerar los diversos niveles a los que atienden los programas, es decir, la coordinación requerida entre entidades federativas y municipios para garantizar el derecho humano al agua y saneamiento, atendido principalmente mediante transferencias de recursos.

Por tanto, respecto a la institucionalidad de la gestión del agua, son relevantes las recomendaciones de la Comisión Económica para América Latina:

- La autoridad responsable por el manejo y asignación del agua debe ser independiente de usos sectoriales, y contar con poderes y recursos conmensurados a su responsabilidad.

[...]

La gestión del agua implica la necesidad de tomar decisiones con fuerte contenido económico, social y ambiental. Por ello, se recomienda que las administraciones de agua tengan presupuestos independientes y sus titulares un período de estabilidad mínima. Además, sería conveniente que éstos fueran personalmente responsables por el cumplimiento de las leyes y los daños que genere el incumplimiento de sus funciones.¹³⁹

Una conclusión importante para contribuir en la garantía del derecho humano al agua desde los programas públicos, radica en la asignación presupuestal, pero también resulta relevante la revisión del marco normativo integral de las dependencias referidas en el PNH, especialmente de la CONAGUA para fortalecerla y garantizar efectivamente este derecho, considerando *adecuado que el agua tenga su propia institucionalidad independiente y estable*,¹⁴⁰ esto implica, asumirlo no sólo como un tema ambiental o económico, sino de derechos humanos y por tanto, como una obligación a cargo de todas las autoridades en México, conforme lo establece el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, en México, desde la Constitución y la Ley de Planeación se establece la importancia de la visión sustentable del desarrollo; el PND

¹³⁹ COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Reflexiones sobre la gestión del agua en América Latina y el Caribe, textos seleccionados 2002-2020*, Chile, 2020, pp. 47 y 48.

¹⁴⁰ *Idem*.

2019-2024 propone un cambio de paradigma bajo el cual el pleno respeto a los derechos humanos debe ser uno de los objetivos centrales de la administración pública federal impulsando el desarrollo sostenible.

Por tanto, la hipótesis de que el derecho humano al agua constitucionalmente previsto, no se encuentra debidamente garantizado en México conforme a los criterios internacionales, se comprueba parcialmente, considerando que la LAN contempla que la preservación en cantidad, calidad y sustentabilidad es tarea fundamental del Estado y la sociedad, asumida como prioridad y asunto de seguridad nacional; reitera la importancia de la disponibilidad y la calidad del agua. Sin embargo, estudios recientes, expuestos en la investigación, señalan que la LAN no aborda el acceso universal, la igualdad y no discriminación, la suficiencia, la aceptabilidad, privacidad ni dignidad, nada sobre la asequibilidad ni sobre acceso a la información y transparencia ni rendición de cuentas, únicamente se identifican referencias a la disponibilidad y la seguridad nacional o hidrológica, no a las personas, salvo en lo que se refiere a los derechos de agua.

La garantía de este derecho se encuentra parcialmente prevista en los instrumentos normativos y de planeación, como el PROMARNAT y el PNH, que muestran un diagnóstico certero sobre el panorama del recurso hídrico, destacando cinco grandes rubros sobre los que se describe la problemática del sector y plantean una serie de estrategias puntuales a cargo de diversas dependencias para su atención, considerado la materia, como asunto de seguridad nacional.

Los objetivos del PROMARNAT se vinculan con el objetivo prioritario uno del PNH, que propone garantizar progresivamente los derechos humanos al agua y al saneamiento, especialmente en la población más vulnerable y plantea la necesidad de contar con mecanismos de participación social, transparencia y eficiencia en los programas de financiamiento con recursos federales que permitan que las entidades federativas, municipios y organismos operadores brinden servicios públicos de agua potable y saneamiento, reconociendo el contenido de los instrumentos y estándares internacionales en la materia; sin embargo, existen diversos retos para su consecución, algunos de ellos, identificados a nivel operativo.

Destacando los diversos derechos que guardan estrecha relación y los elementos que se describen del mismo, resulta fundamental fortalecer

la rendición de cuentas, la transparencia, la participación y el acceso a la información, esto implica fortalecer la cultura del agua y que existan mayores mecanismos de vigilancia de la población para el uso eficiente de este recurso, ya que existe evidencia de que las *organizaciones de usuarios son instancias de manejo útiles*,¹⁴¹ pero *son inherentemente limitadas, y deben estar sujetas a controles adecuados*,¹⁴² por ello la intervención estatal es fundamental, aquí se aprecia un área de oportunidad para considerar en la eventual legislación que se expida en la materia, considerando un sistema de *resolución de conflictos*,¹⁴³ generación de consensos que *delimite los ámbitos de aplicación de las facultades de las organizaciones de usuarios, la administración y el poder judicial*.¹⁴⁴

La garantía del derecho humano al agua en los programas públicos se encuentra parcialmente prevista desde el diseño normativo y de planeación; sin embargo, para su eficaz implementación y cumplimiento se requiere fortalecer el marco normativo, desde la administración del recurso, la institucionalidad para su operación, la adecuada asignación de recursos y la incorporación de mecanismos de gobernanza y participación, ya que se requieren la suma de todos los esfuerzos para el manejo sustentable del vital líquido.

VI. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, *Reflexiones sobre la gestión del agua en América Latina y el Caribe, textos seleccionados 2002-2020*, Chile, 2020.

ENCISO, Angélica, *Sólo ochenta inspectores tiene Conagua para vigilar 517 mil concesiones*, La Jornada, México, 29 de noviembre de 2021.

GARAY GARZÓN, Víctor Manuel, *La propiedad originaria. Consideraciones sobre su origen constitucional y la Nación como titular de ese derecho*, en ZEBADÚA GONZÁLEZ, Emilio y

141 *Idem*.

142 *Idem*.

143 *Idem*.

144 *Idem*.

- MORENO COLLADO, Jorge (coords.), *Cien años de derecho agrario en México. Evolución, retos y perspectivas*, México, Porrúa, 2017.
- GARCÍA, Margarita, *Plomo en la sangre y pérdidas millonarias, la tragedia del río Sonora sigue sin resolverse*, El País, México, 3 de agosto 2022.
- GÓMEZ GARCÍA, Luis Eduardo, “Seguridad nacional y agua”, en NAVARRETE RUIZ, Carlos *et al.*, *Agua: el oro azul*, México, Senado de la República, 2009.
- GUTIÉRREZ RIVAS, Rodrigo, *La creación de Ley General de Aguas en México; definición de sus alcances y objeto a partir de los métodos y principios de interpretación constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2020.
- HERRERA ORDÓNEZ, Héctor *et al.*, *Marco jurídico del agua. Hacia una Ley General de Aguas en México*, México, Tirant lo Blanch, 2022.
- RAMOS RAMOS ELORDUY, Alya *et al.*, “Hacia una Ley General de Aguas basada en la sustentabilidad”, *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, México, núm. 93, noviembre de 2020.
- RODRÍGUEZ ORTEGA, Julio Armando, *La omisión legislativa en derechos humanos*, CONGRESO REDIPAL VIRTUAL IX. Red de Investigadores Parlamentarios en línea, México, marzo-septiembre de 2016.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Derechos humanos. Parte general*, México, Serie Derechos Humanos, 2013.
- , *Cuadernos de jurisprudencia Núm. 12, Derecho Humano al agua*, México, Centro de Estudios Constitucionales de la SCJN, 2021.
- TELLO MORENO, Luisa Fernanda, “El acceso al agua potable, ¿un derecho humano?”, *Derechos Humanos México. Revista del Centro Nacional de Derechos Humanos*, núm. 2, 2008.

2. Normativa nacional

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Aguas Nacionales.

Ley de Planeación.

3. Normativa internacional

Convención sobre el Derecho de los Usos de los Cursos de Agua Internacional para Fines Distintos de la Navegación.

Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

Convención sobre los Derechos del Niño.

Convenios III y IV de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales I y II.

Declaración Universal de los Derechos Humanos.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Resolución 64/292 de 2010 de la Asamblea General*.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES, *Observación general Núm.15, El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, 29º período de sesiones, Ginebra, 2002.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

4. Internet

AGUA PARA TODOS, *Foro para la defensa del agua*, México, 2022.
-----, *Piden alto a la contaminación y una Norma Oficial Mexicana que garantice la protección de los cuerpos de agua y la salud humana*, México, 2018.

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, *Comisión Nacional del Agua Gestión Integral y Sustentable del Agua: Administración del Agua Auditoría de Desempeño: 16-5-16B00-07-0410 410-DE*, México, 2017.

CÁMARA DE DIPUTADOS, *Cooperación en materia de agua entre la UE y México: Información sobre la incorporación del derecho humano al agua y al saneamiento en la política y gestión del agua de la UE*, Gaceta Parlamentaria, martes 22 de noviembre de 2022.

-----, *Estrategia legislativa para la agenda 2030*, México, 2020.

-----, *Rumbo a la construcción de una nueva Ley General de Aguas. Foros de consulta estatales. Informe final*, Comisión de Recursos Hidráulicos, Agua Potable y Saneamiento, México, 2020.

CENTRO FRAY JULIÁN GARCÉS, DERECHOS HUMANOS, DESARROLLO LOCAL A.C. y COORDINADORA POR UN ATOYAC CON VIDA, Síntesis de la Recomendación 10/2017 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2017.

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Recomendación 10/2017*, México, 2017.

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, *Diagnóstico de programas presupuestarios*, México, 2022.

-----, *Diagnóstico para el Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento (PROAGUA)*, México, 2022.

-----, *Comunicado de prensa, El tema del agua debe atenderse con una visión de seguridad nacional*, México, 2019.

-----, *Guía de políticas públicas en el ámbito estatal en materia de agua potable y saneamiento*, México, 2015.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL, *Ficha de Monitoreo 2020-2021 Agua Potable, Drenaje y Tratamiento*.

-----, *Ficha de Monitoreo 2021-2022 Agua Potable, Drenaje y Tratamiento*.

Corte IDH, “Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos)”, Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A, núm. 23.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Decreto por el que se Declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 08 de febrero de 2012.

-----, *Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional Hídrico 2020-2024*, 30 de diciembre de 2020.

-----, *Lineamientos que establecen las Disposiciones administrativas de carácter general para la presentación de los programas para el cumplimiento establecidos en el artículo cuarto transitorio de la Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEMARNAT-2021*, Que

establece los límites permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en cuerpos receptores propiedad de la nación, 5 de diciembre de 2022.

-----, *Norma Oficial Mexicana NOM-001-SEMARNAT-2021*, Que establece los límites permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en cuerpos receptores propiedad de la nación, 11 de marzo de 2022.

-----, *Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024*, 07 de julio de 2020.

-----, *Reglas de Operación del Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua, aplicables a partir de 2022*, 31 de diciembre de 2021.

ETHOS INNOVACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS, *Corrupción en el sector agua*, 30 de septiembre de 2019.

MONTERO, Regina, *La contaminación en el Río Atoyac, problema ecológico y sanitario*, Boletín UNAM-DGCS-507, México, 2012.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, *El derecho al agua*, Suiza, ONU, Folleto informativo 35.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Agenda 2030, Objetivos de desarrollo sostenible*.

-----, *Decenio del agua, El derecho al agua y saneamiento*.

-----, *Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo*, 2014.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, *Agenda parlamentaria*, LXV legislatura, primer año, primero periodo, (Cámara de Diputados), Gaceta Parlamentaria, año XXIV, núm. 5867-C, 13 de septiembre de 2021.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024, Gobierno de México.

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, *Transparencia presupuestaria, Ficha del programa de agua potable*,

drenaje y tratamiento, resultados. Matriz de indicadores, noviembre de 2022.

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, *Comunicado de prensa 026/2022*.

Tesis: 1ª./J.11/2022(11a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Undécima Época, tomo II, 12 de abril de 2022, p. 840, Reg. digital 2024374.