

CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA  
núm. 12

# Derecho humano al agua

Derechos Humanos



Suprema Corte  
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios  
Constitucionales  
SCJN

**Sistema Bibliotecario de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Catalogación**

PO  
Q600.113  
H852H  
V.12

Rabasa Salinas, Alejandra, autor  
Derecho humano al agua / Alejandra Rabasa Salinas, Raúl Gustavo Medina Amaya ; esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ; presentación Ministro Arturo Zaldívar. – Primera edición. – Ciudad de México, México : Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2021.  
1 recurso en línea (xvii, 112 páginas : ilustraciones ; 28 cm.). -- (Cuadernos de jurisprudencia. Derechos humanos ; 12)

Material disponible en PDF.

ISBN 978-607-552-140-4 (Obra Completa)  
ISBN 978-607-552-228-9

1. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación – Criterio jurisprudencial – Análisis 2. Derecho al agua – Protección de los Derechos humanos – Decisiones judiciales – México 3. Violación de los derechos humanos – Proceso – Interés legítimo 4. Norma Oficial Mexicana – Análisis 5. Control de convencionalidad 6. Normas constitucionales 7. Derecho a un medio ambiente adecuado 8. Derecho a la vivienda I. Medina Amaya, Raúl Gustavo, autor II. Zaldívar Lelo de Larrea, Arturo, 1959- , escritor de prólogo III. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Centro de Estudios Constitucionales IV. t. V. ser.  
LC KGF3023.5

Primera edición: septiembre de 2021

Coordinadora de la Colección: Ana María Ibarra Olguín

D.R. © Suprema Corte de Justicia de la Nación  
Avenida José María Pino Suárez núm. 2  
Colonia Centro, Alcaldía Cuauhtémoc  
C.P. 06060, Ciudad de México, México.

Prohibida su reproducción total o parcial por cualquier medio, sin autorización escrita de los titulares de los derechos.

El contenido de esta obra es responsabilidad exclusiva de los autores y no representa en forma alguna la opinión institucional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta obra estuvo a cargo del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La edición y el diseño de esta obra estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## **Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Ministro Arturo Zaldívar  
*Presidente*

### **Primera Sala**

Ministra Ana Margarita Ríos-Farjat  
*Presidenta*

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá  
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena  
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo  
Ministra Norma Lucía Piña Hernández

### **Segunda Sala**

Ministra Yasmín Esquivel Mossa  
*Presidenta*

Ministro Luis María Aguilar Morales  
Ministro José Fernando Franco González Salas  
Ministro Javier Laynez Potisek  
Ministro Alberto Pérez Dayán

### **Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**

Ana María Ibarra Olguín  
*Directora General*



CUADERNOS DE JURISPRUDENCIA  
núm. 12

# Derecho humano al agua

Alejandra Rabasa Salinas  
Raúl Gustavo Medina Amaya



**Suprema Corte**  
de Justicia de la Nación



Centro de Estudios  
Constitucionales  
SCJN



Programa de investigación: Derecho y medio ambiente

Junio de 2021

## AGRADECIMIENTOS

El Centro de Estudios Constitucionales agradece a la Unidad General de Administración del Conocimiento Jurídico (SCJN), por su colaboración en el diseño del modelo de captura de precedentes que sirvió como base para el desarrollo de los cuadernos.

De manera especial, agradece a la Coordinación General de Asesores de la Presidencia (SCJN), pues sin su apoyo no hubiera sido posible la realización de este proyecto.





**E**n el sistema jurídico mexicano, la Constitución es una norma jurídica. Esta afirmación implica asumir que es vinculante por sí misma y que las normas inferiores que no respeten su contenido son inválidas. En este sentido, los derechos fundamentales han dejado de ser principios programáticos que únicamente podían hacerse efectivos cuando el legislador los materializaba en normas jurídicas para convertirse en normas con eficacia directa.<sup>1</sup> Sin embargo, las normas que contienen derechos fundamentales están redactadas de manera abstracta e indeterminada.<sup>2</sup> Por ello, para que estos principios tengan verdadera fuerza vinculante es necesario que se concreten por los jueces y tribunales encargados de interpretar la Constitución.<sup>3</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha desempeñado como un verdadero Tribunal Constitucional que ha dotado de contenido a los derechos fundamentales a través de sus sentencias. Principalmente a partir de la décima época, los precedentes de la Suprema Corte son muy robustos en cuanto al desarrollo de estos derechos. Ahora bien, una condición que contribuye a que los derechos fundamentales puedan ser verdaderas normas con eficacia directa, es que el contenido que se les ha dado por el supremo intérprete de la Constitución sea difundido de manera adecuada, especialmente entre los distintos operadores jurídicos. En este sentido, el desconocimiento de la doctrina constitucional constituye un obstáculo para la aplicación de estos criterios a casos futuros, lo que opera

---

<sup>1</sup> Véase García de Enterría, Eduardo, *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, cuarta edición, Thomson Civitas, Cizur Menor, 2006.

<sup>2</sup> Para revisar los tipos de indeterminaciones de los textos constitucionales véase Ferreres Comella, Víctor, *Justicia constitucional y democracia*, segunda edición, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007, pp. 23-37.

<sup>3</sup> Guastini, Riccardo, "La constitucionalización del ordenamiento jurídico", en *Neoconstitucionalismo(s)*, Miguel Carbonell (editor), Trotta, Madrid, 2003, pp. 51-56.

en detrimento de la coherencia de las decisiones judiciales<sup>4</sup> y propicia la violación de los derechos a la igualdad en la aplicación de la ley y a la seguridad jurídica.

Por lo demás, no debe pasar inadvertido que el conocimiento de los criterios de la Suprema Corte puede ser complejo para las personas que no son especialistas en el tema debido a varios factores. El primero de ellos tiene que ver con que el sistema de precedentes mexicano es particularmente complejo, ya que está revestido de distintas formalidades que pueden complicar el conocimiento de los criterios. Además, el lenguaje técnico que se utiliza en las sentencias puede hacerlas inaccesibles para aquellas personas que no son especialistas en derecho. A lo anterior debemos añadir que el número de casos que se resuelven por la Suprema Corte es muy alto, por lo que resulta difícil conocer todos los criterios que se han dictado sobre un tema y estar al día en el seguimiento de los precedentes.

Por las razones anteriores, a través del Centro de Estudios Constitucionales, desde la Presidencia de la Suprema Corte estamos impulsando la publicación de la colección *Cuadernos de Jurisprudencia*, con el objetivo de dar a conocer de manera sencilla y completa los precedentes de este Tribunal, especialmente en materia de derechos fundamentales. Esta finalidad atiende a que estamos sumamente interesados en que estos criterios sean conocidos no solamente por los jueces y tribunales del país, sino también por los funcionarios públicos, los litigantes, los académicos, los estudiantes de derecho y, sobre todo, por todas las personas titulares de esos derechos. En las publicaciones que integrarán esta colección se dará cuenta de los criterios que ha dictado la Corte sobre temas específicos utilizando un lenguaje sencillo y claro. Para ello, se presentarán los hechos relevantes y los argumentos que conforman la *ratio decidendi* de las sentencias de manera sintetizada, se expondrán los principales argumentos que fundamentan estas decisiones, se señalarán las relaciones que existen entre las resoluciones y se hará referencia a las tesis aisladas y de jurisprudencia que han derivado de estos criterios.

En esta Presidencia estamos convencidos de que es indispensable impulsar proyectos como éste para fortalecer la comunicación de este Tribunal con el resto de los órganos jurisdiccionales del país y, sobre todo, para que los titulares de los derechos fundamentales conozcan el contenido de los mismos y puedan ejercerlos en las instancias respectivas. La Suprema Corte es un tribunal que habla a través de sus sentencias. Por ello, es indispensable transparentar y difundir el contenido de éstas para que tengan un verdadero impacto en la sociedad. De esta forma, la Suprema Corte fortalecerá su papel como agente de cambio social, se impulsará el debate político y social en torno a sus resoluciones y la ciudadanía tendrá más herramientas para hacer efectivos sus derechos.

**Ministro Arturo Zaldívar**  
*Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación  
y del Consejo de la Judicatura Federal*

---

<sup>4</sup>Véase López Medina, Diego, *Eslabones del derecho. El deber de la coherencia con el precedente judicial*, Universidad de Los Andes/Legis, Colombia, 2017.

### *Derecho y medio ambiente*

Los reportes más recientes elaborados por instancias de la comunidad científica internacional como la Plataforma Intergubernamental Científico-Normativa sobre Diversidad Biológica y Servicios de los Ecosistemas (IPBES), al mismo tiempo que dan cuenta del profundo estado de deterioro ambiental global atribuido sobre todo a factores antropogénicos, determinan que las rutas de acción para enfrentar la crisis ambiental actual requieren ser construidas tanto a partir del conocimiento científico más avanzado, como del reconocimiento de los valores normativos que inciden en las trayectorias de desarrollo económico y social en diferentes escalas espaciales y temporales.

En este contexto, las expectativas sobre la contribución que los jueces pueden hacer para detener y revertir los daños que las actividades humanas están causando a los sistemas de soporte de la vida en el planeta, ocupan un lugar cada vez más importante en la agenda global sobre la sustentabilidad del desarrollo y los derechos humanos. Tanto en el ámbito internacional como en los sistemas de derecho internos, la creación de vías efectivas de acceso a la justicia para resolver los conflictos relacionados con el uso de la diversidad biológica y la calidad del medio ambiente se considera un imperativo del cual depende, tanto el ejercicio de derechos fundamentales de las personas como la permanencia misma de la naturaleza y la calidad de vida de las generaciones futuras.

Para contribuir a estos fines, el Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha creado esta agenda de investigación en la cual se desarrollan estudios, seminarios y publicaciones de corte teórico y empírico sobre los alcances

y el contenido del derecho humano a un medio ambiente sano, incluyendo la perspectiva de justicia ambiental, encaminada a erradicar la desigualdad y la discriminación que se agrava indudablemente cuando factores ambientales como la contaminación del agua, el aire o el suelo, o la pérdida de los servicios ambientales de los ecosistemas, afectan de manera desproporcionada a las personas y los grupos más vulnerables de la sociedad.

En el Centro de Estudios Constitucionales nos interesa, sobre todo, dar cuenta de los avances jurisprudenciales en el derecho de acceso a la justicia en cuanto a asuntos ambientales, porque consideramos que su sistematización y difusión amplia entre los operadores judiciales, los académicos interesados en el tema y, en especial, las personas y organizaciones sociales que se dedican a la protección del medio ambiente y la conservación del patrimonio natural, puede aportar herramientas útiles para avanzar en la consolidación de un sistema de justicia capaz de prevenir realmente que se causen daños al medio ambiente, o lograr su reparación cuando han ocurrido, lo que adquiere una dimensión especialmente importante cuando de ello depende el ejercicio de derechos humanos fundamentales. Este cuaderno de jurisprudencia sobre el derecho humano al agua forma parte de ese proyecto.

<b>Consideraciones generales</b>	1
<b>Nota metodológica</b>	5
<b>1. Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho humano al agua</b>	9
<b>1.1 Factores principales y ámbito de protección del derecho humano al agua (marco constitucional y convencional)</b>	11
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 318/2016, 7 de septiembre de 2016	11
SCJN, Primera Sala, Inconformidad 49/2014, 26 de noviembre de 2014	16
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 269/2013, 4 de diciembre de 2013	21
<b>1.2 Derecho humano al agua y mínimo vital</b>	24
SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 5099/2017, 17 de enero de 2018	24
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 239/2016, 30 de agosto de 2017	28

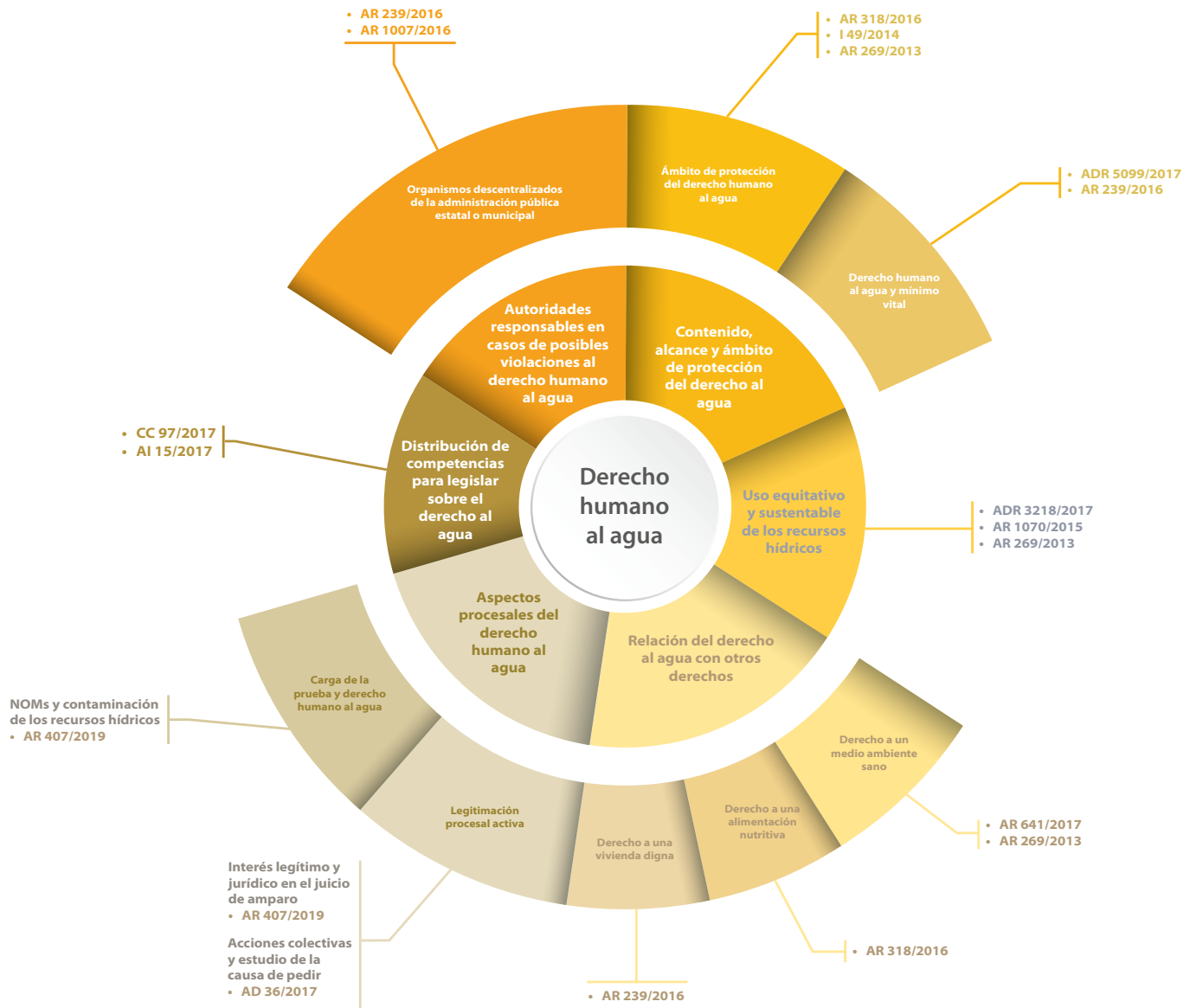
<b>2. Derecho humano al agua y su relación con el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos</b>	<b>33</b>
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 3218/2017, 31 de enero de 2018	35
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 1070/2015, 5 de octubre de 2017	40
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 269/2013, 4 de diciembre de 2013	43
<b>3. Relación del derecho humano al agua con otros derechos humanos</b>	<b>47</b>
<b>3.1 Derecho humano al agua y derecho humano a un medio ambiente sano</b>	<b>49</b>
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 641/2017, 18 de octubre de 2017	49
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 269/2013, 4 de diciembre de 2013	54
<b>3.2 Derecho humano al agua y su correlación con el derecho a una alimentación nutritiva</b>	<b>57</b>
SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 318/2016, 7 de septiembre de 2016	57
<b>3.3 Derecho humano al agua y su correlación con el derecho a una vivienda digna</b>	<b>60</b>
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 239/2016, 30 de agosto de 2017	60
<b>4. Aspectos procesales del derecho humano al agua</b>	<b>65</b>
<b>4.1 Derecho humano al agua y legitimación procesal activa</b>	<b>67</b>
<b>4.1.1 Interés legítimo y jurídico para reclamar violaciones al derecho humano al agua (normas oficiales mexicanas y contaminación de los recursos hídricos)</b>	<b>67</b>
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 407/2019, 26 de agosto de 2020	67

4.1.2 Acciones colectivas, derecho humano al agua y estudio judicial de la causa de pedir	70
SCJN, Primera Sala, Amparo Directo 36/2017, 3 de julio de 2019	70
4.2 Carga de la prueba y derecho humano al agua (normas oficiales mexicanas y contaminación de los recursos hídricos)	74
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 407/2019, 26 de agosto de 2020	74
5. Distribución de competencias para legislar sobre el derecho humano al agua	79
SCJN, Tribunal Pleno, Controversia Constitucional 97/2017, 10 de septiembre de 2019	81
SCJN, Tribunal Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, 6 de septiembre de 2018	85
6. Autoridades responsables en casos de posibles violaciones al derecho humano al agua (organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal)	89
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 239/2016, 30 de agosto de 2017	91
SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 1007/2016, 22 de marzo de 2017	93
Consideraciones finales	97
Anexos	107
Anexo 1. Glosario de sentencias	107
Anexo 2. Tesis aisladas y de jurisprudencia (en orden de publicación)	110





# Derecho humano al agua





## Consideraciones generales

---

**E**l derecho humano al agua reconocido en el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos implica que todas las personas, en condiciones de igualdad y no discriminación, puedan contar con agua suficiente, segura y asequible para usos personales y domésticos, incluyendo el consumo para bebidas y alimentos, la higiene personal y doméstica, y la preparación de alimentos en el hogar.

El derecho al agua también está expresamente reconocido en instrumentos internacionales sobre derechos humanos suscritos por el Estado mexicano, como la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño.<sup>1</sup> La Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas reconoció en una resolución emitida en 2010 que "el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos".<sup>2</sup>

En el mismo sentido, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC) en su Observación General Núm. 15 explicó con detenimiento por qué la realización del derecho al agua es una condición necesaria para que puedan concretarse otros derechos fundamentales, como el de llevar una vida digna, incluyendo el acceso a una

---

<sup>1</sup> La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer establece en su artículo 14.2 que los Estados parte asegurarán a las mujeres el derecho a "gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de [...] el abastecimiento de agua". La Convención sobre los Derechos del Niño refiere en su artículo 24.2 las obligaciones de los Estados parte para luchar contra las enfermedades y la malnutrición mediante "el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre".

<sup>2</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas. Resolución A/RES/64/292. Disponible en «[https://www.un.org/en/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292&Lang=S)».

alimentación nutritiva y una vivienda adecuada, así como a mejorar cada vez más las condiciones de existencia y tener acceso a los niveles más altos posibles de salud física y mental.<sup>3</sup>

Pensando en el acceso al agua como un derecho humano, el Comité DESC ha identificado tres factores mínimos que deben cumplirse para que éste sea viable en la práctica. Primero, la disponibilidad de agua suficiente y continua para cada uso personal y doméstico. Segundo, la calidad del agua deberá ser apta para consumo humano y su aplicación en usos domésticos, sin poner en riesgo la salud. Tercero, la accesibilidad al agua, tanto física como económica. Todos estos factores deberán siempre darse en un contexto de igualdad y no discriminación, así como de acceso oportuno a la información.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado el contenido y alcance del derecho humano al agua a partir de la definición y los factores mínimos delineados por el Comité DESC, pero también se ha enfocado en gran medida en la interpretación pragmática del artículo 4o. constitucional, en el cual se establece claramente que corresponde al Estado garantizar el derecho humano al agua, logrando al mismo tiempo el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, con la participación de las autoridades en los tres órdenes de gobierno y la ciudadanía.<sup>4</sup>

La sustentabilidad del uso de los recursos hídricos, prevista expresamente en el texto constitucional, ha sido también uno de los temas más recurrentes en la interpretación del derecho humano a un medio ambiente sano hecha por la Suprema Corte. Como se da cuenta en este cuaderno de jurisprudencia, la doctrina sobre el derecho humano al agua desarrollada por la Corte reconoce de manera clara su vinculación intrínseca con el mandato constitucional para lograr un desarrollo nacional sustentable, en el cual está implícita la equidad intergeneracional para garantizar que las generaciones futuras tengan acceso a agua segura y suficiente. La Corte ha desarrollado asimismo de manera extensa la relación que existe entre el derecho humano al agua y las obligaciones constitucionales para lograr la conservación de los elementos naturales y la preservación y restauración del equilibrio ecológico.<sup>5</sup>

Los criterios de la Corte que se presentan en este cuaderno abordan también la relación que existe entre el derecho humano al agua y otros derechos fundamentales, como el de

---

<sup>3</sup> Artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

<sup>4</sup> El artículo tercero transitorio de la reforma constitucional por la cual se adicionó el derecho humano al agua al artículo 4o., párrafo sexto, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de febrero de 2012, estableció un periodo de 360 días para que el Congreso de la Unión emitiera la Ley General de Aguas; dicha ley no ha sido expedida hasta el momento.

<sup>5</sup> Artículos 4o., quinto párrafo; 25, primer párrafo; y 27, tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

vivir en un medio ambiente sano; acceder a los niveles más altos posibles de salud; tener una alimentación nutritiva, suficiente y adecuada, y contar con una vivienda digna y decorosa.

Además de los aspectos sustantivos relevantes para comprender el ámbito de protección del derecho humano al agua, la jurisprudencia constitucional en este tema también se ha enfocado en aspectos procesales como los parámetros que deberán enmarcar el análisis judicial de la causa de pedir en las acciones colectivas que intenten la defensa del agua o la legitimación procesal activa en los juicios de amparo que se interpongan con la misma finalidad.

El criterio general de la Corte se ha orientado a la adopción de la mirada más amplia posible en estos temas, con el fin de elevar el nivel de protección de los derechos al agua y a un medio ambiente sano. Otras cuestiones procesales relacionadas con el tema de este cuaderno de jurisprudencia se refieren a la carga de la prueba cuando se reclamen daños a los recursos hídricos y, por tanto, la violación de los derechos al agua y al medio ambiente.

Algunos de los casos que ha conocido la Suprema Corte y, que se exponen en este documento, ilustran también la complejidad del régimen constitucional de competencias y concurrencias que debe armonizarse para lograr entre las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno la garantía efectiva del derecho humano al agua, en el cual se involucran desde las disposiciones constitucionales que regulan en el ámbito federal las políticas y decisiones sobre la utilización y conservación de las aguas nacionales y su distribución equitativa para los diferentes usos en actividades económicas y sociales en el país, hasta las atribuciones de los estados y municipios para legislar y proveer los servicios públicos de agua potable y saneamiento.

En México, según los datos más recientes presentados por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), sólo 58% de la población tiene agua diariamente en su domicilio y cuenta con saneamiento básico mejorado. La desigualdad en el acceso al agua y los servicios públicos de provisión de agua potable y saneamiento es aún más visible afuera de las ciudades. La CONAGUA ha informado también que en el contexto urbano la cobertura de servicios de agua y saneamiento llega aproximadamente a 64% de la población, mientras que en las zonas rurales sólo llega a 39%.<sup>6</sup> El rezago en la cobertura universal de agua potable y saneamiento en México es uno de los indicadores más claros de desigualdad, discriminación y exclusión social.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Comisión Nacional del Agua (2020). Programa Nacional Hídrico 2020-2024. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2020.

<sup>7</sup> Por ejemplo, entre los indicadores desarrollados por el Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social para definir, identificar y medir la pobreza conforme al artículo 36 de la Ley General de Desarrollo

Frente a esta realidad, la jurisprudencia constitucional puede jugar un papel importante para avanzar en la eficacia práctica del derecho humano al agua, sobre todo porque la Suprema Corte lo ha identificado como un derecho prestacional del que resultan diversas obligaciones puntuales a cargo de todas las autoridades nacionales para elaborar políticas públicas y realizar medidas concretas, oportunas y progresivas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para alcanzar la cobertura universal de acceso al agua segura, suficiente y asequible, así como el saneamiento en México. Esperamos que esta publicación contribuya a estos fines.

---

Social incluyen el acceso a servicios básicos de agua y saneamiento: acceso a los servicios básicos en la vivienda.

El indicador toma en consideración que la vivienda cuente con todos los servicios básicos con las siguientes características:

- Agua entubada dentro de la vivienda o fuera de la vivienda pero dentro del terreno;
- Drenaje conectado a la red pública o a una fosa séptica;
- Electricidad obtenida del servicio público, de panel solar o de otra fuente, planta particular, y
- Que el combustible para cocinar sea gas LP o gas natural, electricidad, y si es leña o carbón que la cocina cuente con chimenea.

La vivienda se considera como no carente sólo si se satisfacen de forma simultánea los cuatro criterios anteriores.

## Nota metodológica

El presente trabajo forma parte de la colección Cuadernos de Jurisprudencia, dentro del programa de investigación sobre Derecho y Medio Ambiente del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Este número está dedicado al derecho humano al agua en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional hasta junio de 2021.

Para identificar los casos analizados en este cuaderno, se utilizaron los sistemas de consulta internos de la Suprema Corte, así como la plataforma de consulta pública de información jurídica, Buscador Jurídico, con ciertas palabras clave. La búsqueda se realizó en todas las épocas hasta junio de 2021.<sup>8</sup> Toda vez que el número de sentencias relacionadas con el derecho humano al agua no es muy grande, en este volumen se hizo un esfuerzo por incluir todos los asuntos que abordaran el tema en el fondo, sin límites temporales. Cabe destacar que no se distingue entre las sentencias de las que derivan criterios vinculantes, esto es, que cumplen con los requisitos formales establecidos en la ley para tener fuerza obligatoria, y aquellas resoluciones de las que derivan criterios persuasivos.<sup>9</sup>

Con el propósito de facilitar la revisión de los casos, las sentencias se agruparon a partir de rubros temáticos, que no necesariamente corresponden con los que se pueden encontrar

---

<sup>8</sup> Para la ubicación de los casos se utilizaron las siguientes palabras clave: derecho humano al agua; derecho al agua; derecho de acceso al agua y saneamiento; derecho a un mínimo vital de agua; acceso al agua; disponibilidad y saneamiento; y recursos hídricos.

<sup>9</sup> Este ejercicio no debe confundirse con los mecanismos legales para constituir jurisprudencia previstos en la Ley de Amparo. Para la consulta de jurisprudencia utilicé el *Semanario Judicial de la Federación*.

en los apartados contenidos en esas resoluciones.<sup>10</sup> Por otro lado, con el fin de identificar reglas aplicables a casos futuros, las sentencias se reconstruyen a partir de la siguiente estructura: 1) se sintetizan los hechos relevantes del caso; 2) se formulan preguntas que hacen referencia a los problemas jurídicos planteados en cada asunto; 3) se sintetizan los criterios de la Suprema Corte que resuelven estos problemas jurídicos; y 4) se transcriben o sintetizan los principales párrafos que ilustran la opinión de la Suprema Corte.

Este cuaderno está diseñado de modo que pueda ser consultado en conjunto o por secciones, para conocer los criterios de la Suprema Corte en cada uno de los temas que lo integran. Por esta razón, cuando en una sentencia se han identificado criterios importantes en diferentes temas, en las secciones correspondientes se narran de nueva cuenta los hechos relevantes del caso, pero se plantean diferentes preguntas y se da cuenta de los criterios a través de los cuales fueron resueltas, así como de su justificación en la opinión del Tribunal Constitucional.

Adicionalmente, es importante señalar que en el documento se identifican los asuntos que contienen similares razonamientos, lo que permite distinguir entre las sentencias que crean criterios novedosos de aquellas que se limitan a aplicar o a reiterar criterios construidos en casos previos. Finalmente, se incluyen como anexos un glosario y las tesis aisladas y de jurisprudencia derivadas de todas las sentencias, ordenadas por tema y por fecha de publicación.

En la versión electrónica, las sentencias contienen un hipervínculo con la versión pública que se encuentra en la página de la Suprema Corte. Este documento se actualizará periódicamente. Las actualizaciones serán comunicadas a través de la página «<https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/>» y el *Twitter* del Centro de Estudios Constitucionales: @CEC\_SCJN.

Esperamos que este proyecto contribuya a la difusión adecuada de los precedentes judiciales de la Suprema Corte para que se conozca el [...] que se ha desarrollado en las sentencias de este Tribunal y se consolide una sociedad que ejerza de manera plena sus derechos fundamentales.

**Las únicas fuentes oficiales de los criterios que emite la Suprema Corte de Justicia de la Nación son el *Semanario Judicial de la Federación* y su *Gaceta*, así como los *engroses públicos de los asuntos*.**

<sup>10</sup> Las referencias de página y párrafo de las citas textuales de las sentencias fueron elaboradas a partir de las versiones públicas disponibles en la página de la SCJN, por lo que podrían variar según el sistema operativo o procesador de textos que use el lector para confrontarlas.



## Otros cuadernos de jurisprudencia

### Serie Derecho y familia

1. Restitución internacional de niñas, niños y adolescentes
2. Compensación económica
3. Adopción
4. Concubinatos y uniones familiares
5. Pensión por viudez en el concubinatos

### Serie Derechos humanos

1. Libertad de expresión y periodismo
2. Los derechos de la diversidad sexual
3. Contenido y alcance del derecho humano a un medio ambiente sano
4. Derecho a la propiedad de la tierra, el territorio y los recursos naturales de los pueblos y comunidades indígenas
5. Igualdad y no discriminación
6. Derecho a la educación
7. Igualdad y no discriminación. Género
8. Derecho de las personas indígenas a ser asistidas por intérpretes y defensores en juicios y procedimientos judiciales
9. Igualdad y no discriminación. Condiciones de salud, religión y estado civil
10. Control de convencionalidad
11. La libertad religiosa en la jurisprudencia de la Suprema Corte

### Serie Temas selectos de Derecho

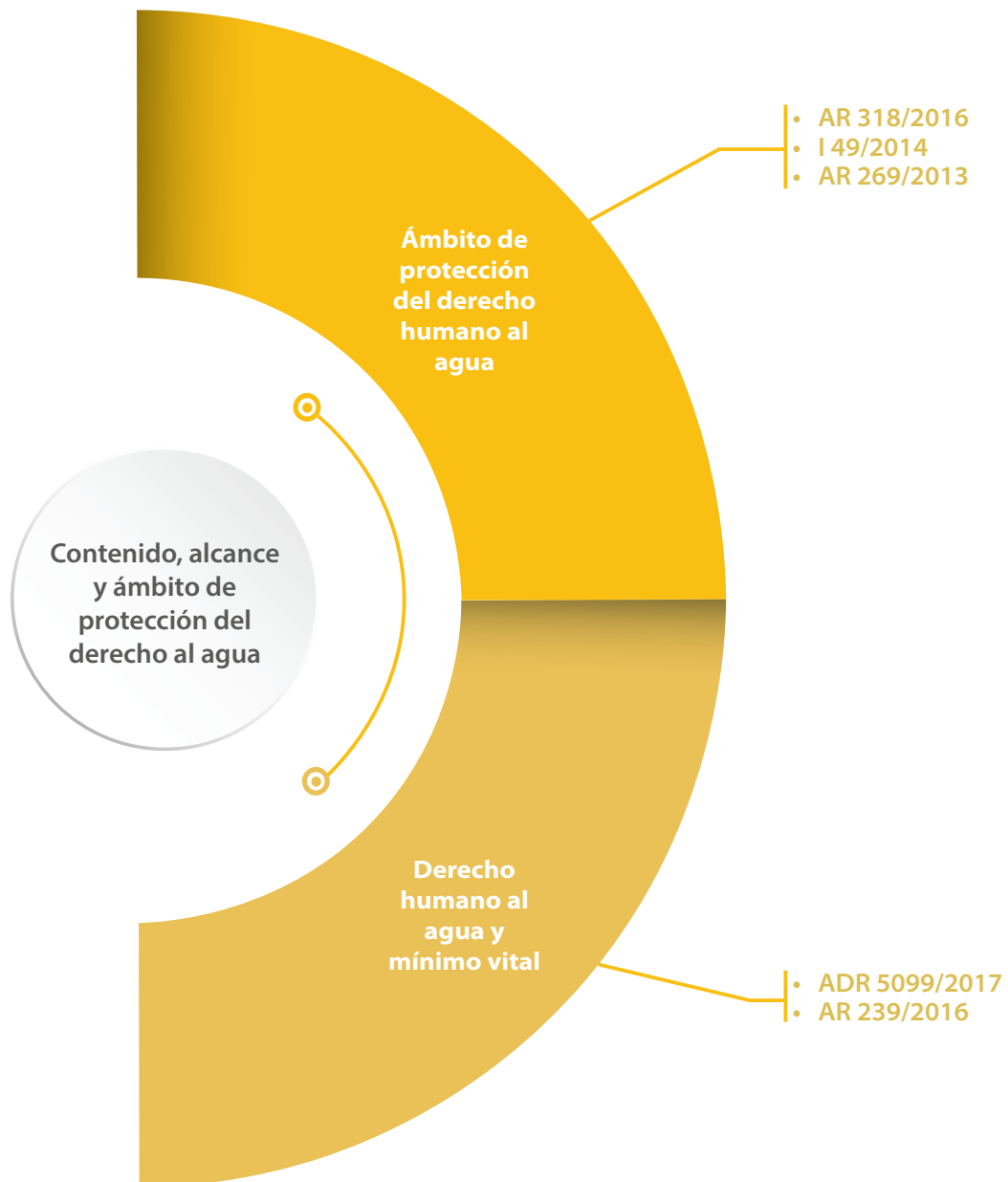
1. Derecho de daños. Responsabilidad extracontractual
2. Evidencia científica

### Publicaciones del Centro

- Vázquez Rojas, Carmen, *Ciencia y Justicia. El conocimiento experto en la Suprema Corte de Justicia de la Nación* (SCJN, 2021)
- Rabasa Salinas, Alejandra y Windt, Claudia S. *Antología judicial Ambiental 2017-2020 (Diciembre, 2020)* (SCJN, 2021)



# 1. Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho humano al agua





# 1. Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho humano al agua

---

## 1.1 Factores principales y ámbito de protección del derecho humano al agua (marco constitucional y convencional)

---

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 318/2016, 7 de septiembre de 2016<sup>11</sup>

---

*Razones similares en la I 49/2014 y el AR 269/2013*

### Hechos del caso

En agosto de 2013, el Organismo de Cuenca de la Comisión Nacional del Agua (OC CONAGUA) en el estado de Colima comunicó a un agricultor la orden para realizar una visita de inspección dirigida a verificar el cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, en relación con el aprovechamiento de aguas superficiales del río Salado que se usaban en una parcela de su propiedad en el ejido Ixtlahuacán, municipio del mismo nombre. Después de la visita de inspección se inició un procedimiento administrativo por la presunta infracción a la legislación en materia de agua. Derivado de éste se impusieron diversas sanciones al agricultor, entre otras cosas, porque no demostró tener autorización para usar las aguas nacionales superficiales del río Salado, lo que realizaba luego de construir un bordo para abastecer un cárcamo y hacerlas llegar a la parcela y destinarlas al riego agrícola.

El agricultor promovió un juicio de amparo en el cual, entre otras cosas, argumentó que el OC CONAGUA interpretó indebidamente que el derecho humano al agua sólo se refiere

---

<sup>11</sup> Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Ministro Arturo Zaldívar.

al derecho que tienen las personas a utilizar agua para usos personales y domésticos, pero no para el uso agrícola. Desde su punto de vista esa interpretación de la autoridad hídrica violentó sus derechos al agua, al trabajo, a contar con una vida adecuada y sana a la alimentación, y de acceso efectivo de justicia o tutela judicial efectiva.

El juez de distrito que conoció del asunto sobreseyó el juicio y el agricultor interpuso un recurso de revisión que fue remitido por el tribunal colegiado a la Suprema Corte de Justicia, pues involucraba planteamientos de inconstitucionalidad de algunas disposiciones federales.<sup>12</sup> La Corte asumió su competencia originaria para resolver el caso y determinó negar el amparo solicitado por el agricultor.

### Problema jurídico planteado

¿Cuáles son los elementos fundamentales para la interpretación constitucional del derecho humano al agua en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, constitucional y el marco jurídico internacional aplicable?

### Criterio de la Corte

El derecho humano al agua reconocido en el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución parte del reconocimiento de que el acceso al agua salubre, segura, suficiente y asequible para usos personales y domésticos es un requisito indispensable para la realización de otros derechos humanos. En cualquier circunstancia deben observarse los requisitos de disponibilidad, calidad y accesibilidad (física, económica, de no discriminación y de acceso a la información) delimitados por en la Observación General Núm. 15 del Comité DESC, así como las obligaciones de respeto, protección y cumplimiento de los Estados. Las autoridades del Estado tienen la obligación de mantener un suministro de agua necesaria para que las personas puedan satisfacer sus usos personales y domésticos.

### Justificación del criterio

El derecho humano al agua se incorporó al artículo 4o., párrafo sexto, constitucional mediante una reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de febrero de 2012, en cuyos procesos legislativos se señaló que era necesario reconocerlo como un requisito indispensable para la realización de otros derechos humanos (pág. 17, párr. 1). De los procesos legislativos que se llevaron a cabo para la aprobación de esa reforma constitucional queda claro que se siguieron los parámetros internacionales de reconocimiento y protección del derecho al agua, incluyendo la Observación General Núm. 15

---

<sup>12</sup> Se reclamó la inconstitucionalidad de los artículos 119, fracciones VIII y XX, y 120, fracción III, de la Ley de Aguas Nacionales, relativos a las sanciones administrativas que puede imponer la CONAGUA.

del Comité DESC, relativa al derecho al agua previsto en los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (pág. 26, párrs. 1 y 3).

La Primera Sala hizo notar también que la Observación General Núm. 15 "afirma que el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud, por lo que el derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos" (pág. 26, párr. 4).

Observación General Núm. 15:  
"[E]l agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud, por lo que el derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos."

La sentencia retomó la definición del derecho al agua contenido en la Observación General Núm. 15 como "el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico." (Pág. 26, párr. 5). De lo anterior se desprende que el Estado tiene la obligación de mantener el suministro de agua necesaria para que las personas puedan satisfacer los usos personales y domésticos, "lo cual, a su vez, es un elemento necesario e indispensable para que el individuo pueda tener salud y una vida digna" (pág. 27, párr. 1).

Asimismo, conforme a la Observación General Núm. 15 los requisitos del derecho humano al agua que deben aplicarse en cualquier circunstancia son los siguientes (pág. 27, párr. 2):

**"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 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 para todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte. La accesibilidad presenta cuatro dimensiones superpuestas:

**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.

**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.

**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.

**Acceso a la información.** La accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua."

En cuanto a las obligaciones estatales para lograr la efectividad del derecho humano al agua, el Comité DESC ha establecido en la misma Observación General Núm. 15 que éstas se refieren a su respeto, protección y cumplimiento, las cuales deberán entenderse como se describe abajo (pág. 28, párr. 1):

**"Obligación de respetar.** La obligación de respetar exige que los Estados Partes se abstengan de injerirse directa o indirectamente en el ejercicio del derecho al agua. Comprende, entre otras cosas, el abstenerse de toda práctica o actividad que deniegue o restrinja el acceso al agua potable en condiciones de igualdad, de inmiscuirse arbitrariamente en los sistemas consuetudinarios o tradicionales de distribución del agua, de reducir o contaminar ilícitamente el agua, por ejemplo, con desechos procedentes de instalaciones pertenecientes al Estado o mediante el empleo y los ensayos de armas, y de limitar el acceso a los servicios e infraestructuras de suministro de agua o destruirlos como medida punitiva, por ejemplo durante conflictos armados, en violación del derecho internacional humanitario.

El Comité observa que durante los conflictos armados, las situaciones de emergencia y los desastres naturales el derecho al agua abarca las obligaciones que impone a los Estados Partes el derecho internacional humanitario. Ello incluye la protección de objetos indispensables para la supervivencia de la población civil, incluidas las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de regadío, así como la protección del medio natural contra daños generalizados, graves y a largo plazo y la garantía de que los civiles, los reclusos y los prisioneros tengan acceso al agua potable.

**b) Obligación de proteger.** La obligación de proteger exige que los Estados Partes impidan a terceros que menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua. Por terceros



se entiende particulares, grupos, empresas y otras entidades, así como quienes obren en su nombre. La obligación comprende, entre otras cosas, la adopción de las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir, por ejemplo, que terceros denieguen el acceso al agua potable en condiciones de igualdad y contaminen o exploten en forma no equitativa los recursos de agua, con inclusión de las fuentes naturales, los pozos y otros sistemas de distribución de agua.

Cuando los servicios de suministro de agua (como las redes de canalización, las cisternas y los accesos a ríos y pozos) sean explotados o estén controlados por terceros, los Estados Partes deben impedirles que menoscaben el acceso físico en condiciones de igualdad y a un costo razonable a recursos de agua suficientes, salubres y aceptables. Para impedir esos abusos debe establecerse un sistema regulador eficaz de conformidad con el Pacto y la presente Observación General, que prevea una supervisión independiente, una auténtica participación pública y la imposición de multas por incumplimiento.

**c) Obligación de cumplir.** La obligación de cumplir se puede subdividir en obligación de facilitar, promover y garantizar. La obligación de facilitar exige que los Estados Partes adopten medidas positivas que permitan y ayuden a los particulares y las comunidades a ejercer el derecho. La obligación de promover impone al Estado Parte la adopción de medidas para que se difunda información adecuada acerca del uso higiénico del agua, la protección de las fuentes de agua y los métodos para reducir los desperdicios de agua. Los Estados Partes también tienen la obligación de hacer efectivo (garantizar) el derecho en los casos en que los particulares o los grupos no están en condiciones, por razones ajenas a su voluntad, de ejercer por sí mismos ese derecho con los medios a su disposición.

La obligación de cumplir exige que los Estados Partes adopten las medidas necesarias para el pleno ejercicio del derecho al agua. Esta obligación comprende, entre otras cosas, la necesidad de reconocer en grado suficiente este derecho en el ordenamiento político y jurídico nacional, de preferencia mediante la aplicación de las leyes; adoptar una estrategia y un plan de acción nacionales en materia de recursos hídricos para el ejercicio de este derecho; velar por que el agua sea asequible para todos; y facilitar un acceso mayor y sostenible al agua, en particular en las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas.

Para garantizar que el agua sea asequible, los Estados Partes deben adoptar las medidas necesarias, entre las que podrían figurar: a) la utilización de un conjunto de técnicas y tecnologías económicas apropiadas; b) políticas adecuadas en materia de precios, como el 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 no recaiga en los hogares más pobres una carga desproporcionada de gastos de agua en comparación con los hogares más ricos.

Los Estados Partes deben adoptar estrategias y programas amplios e integrados para velar por que las generaciones presentes y futuras dispongan de agua suficiente y salubre. Entre esas estrategias y esos programas podrían figurar: a) reducción de la disminución de los recursos hídricos por extracción insostenible, 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; d) seguridad de que los proyectos de desarrollo no obstaculicen el acceso al agua potable; e) examen de las repercusiones de ciertas actividades que pueden afectar la disponibilidad del agua y en las cuencas hidrográficas de los ecosistemas naturales, como los cambios climáticos, la desertificación y la creciente salinidad del suelo, la deforestación y la pérdida de biodiversidad; f) aumento del uso eficiente del agua por parte de los consumidores; g) reducción del desperdicio de agua durante su distribución; h) mecanismos de respuesta para las situaciones de emergencia; e i) creación de instituciones competentes y establecimiento de disposiciones institucionales apropiadas para aplicar las estrategias y los programas.

El garantizar que todos tengan acceso a servicios de saneamiento adecuados no sólo reviste importancia fundamental para la dignidad humana y la vida privada, sino que constituye uno de los principales mecanismos para proteger la calidad de las reservas y recursos de agua potable. El derecho a la salud y el derecho a una vivienda adecuada (véanse las Observaciones generales No. 4 (1991) y No. 14 (2000)) impone a los Estados Partes la obligación de ampliar progresivamente unos servicios de saneamiento salubres, en particular a las zonas rurales y las zonas urbanas desfavorecidas, teniendo en cuenta las necesidades de las mujeres y los niños".

---

### SCJN, Primera Sala, Inconformidad 49/2014, 26 de noviembre de 2014<sup>13</sup>

---

*Razones similares en el AR 269/2013 y en el AR 318/2016*

#### Hechos del caso

En noviembre de 2010, JPP interpuso una demanda de amparo indirecto en contra de autoridades municipales en Xochitepec, Morelos, reclamando la negativa a suscribir un contrato individual para la prestación del servicio de agua potable y saneamiento en su vivienda. La juez de distrito que conoció el caso sobreseyó el juicio al considerar que JPP no acreditó tener un interés jurídico suficiente para promoverlo, porque no demostró ser la propietaria o poseedora del inmueble donde se solicitó proporcionar el servicio de agua potable. La afectada interpuso un recurso de revisión y el tribunal colegiado determinó concederle el

---

<sup>13</sup> Unanimidad de cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz.

amparo, ordenando a las autoridades demandadas realizar varias acciones para garantizar su derecho de acceso al agua y el saneamiento. En enero de 2014, la juez de distrito que conoció el caso originalmente declaró agotado el procedimiento de ejecución y cumplida la sentencia de amparo porque, entre otras cosas, estimó que la vulneración del derecho al agua había sido reparada con la instalación de una toma en el domicilio de la afectada, de la cual podía abastecerse de agua para consumo personal y doméstico. Para JPP esta solución no fue aceptable e interpuso un recurso de inconformidad, que fue admitido por un tribunal colegiado. Posteriormente, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia reasumió su competencia originaria para conocer el recurso de inconformidad. La Primera Sala declaró fundada la inconformidad y revocó el acuerdo emitido por la juez de distrito, estableciendo medidas para demostrar que se proporcionó a JPP acceso al agua de acuerdo con los estándares constitucionales del derecho humano al agua.

### Problema jurídico planteado

¿Es procedente declarar cumplida una sentencia de amparo en la cual se ordenó a las autoridades municipales proporcionar acceso a volúmenes de agua suficiente y segura a una persona, para usos personales y domésticos y conforme a los estándares constitucionales e internacionales que rigen el derecho humano al agua, cuando las constancias en el expediente indican que se instaló una toma de agua en su domicilio en la cual se proporcionan volúmenes inferiores a los previstos por la Organización Mundial de la Salud, de forma irregular, sin que exista la comprobación de que la calidad del agua cumple los estándares de seguridad determinados internacionalmente?

### Criterios de la Corte

No es procedente declarar cumplida una sentencia de amparo en la cual se ordenó a las autoridades municipales proporcionar acceso a volúmenes de agua suficiente y segura a una persona, para usos personales y domésticos y conforme a los estándares constitucionales e internacionales que rigen el derecho humano al agua, cuando las constancias en el expediente indican que se instaló una toma de agua en su domicilio, en la cual se proporcionan volúmenes inferiores a los previstos por la Organización Mundial de la Salud, de forma irregular, sin que exista la comprobación de que la calidad del agua cumple los estándares de seguridad determinados internacionalmente. El derecho humano al agua es un derecho social, pues se trata de un derecho prestacional en la medida en que principalmente implica una serie de obligaciones positivas o de hacer a cargo de los poderes públicos. Su garantía debe cumplir las características establecidas por el Comité DESC en su Observación General Núm. 15, relacionados con la disponibilidad; calidad; accesibilidad (física y económica), así como con los mandatos de no discriminación e igualdad. Al igual que los demás derechos sociales, el derecho al agua corre en paralelo a la fuerza de los poderes públicos, pero ello no implica que el Estado pueda alegar motivos no justificados para dejar de cumplir con sus obligaciones constitucionales.

## Justificación de los criterios

Para abordar el estudio de fondo en este caso la Corte precisó en primer lugar los principales aspectos de la sentencia del tribunal colegiado, para estudiar si, como lo consideró la juez de distrito, podía tenerse por cumplida. La Primera Sala consideró los razonamientos del tribunal colegiado en relación con el alcance del derecho humano al agua reconocido por el artículo 4o. constitucional como un derecho subjetivo que permite a cualquier persona acceder en condiciones de igualdad al agua para usos personales y domésticos, así como al saneamiento. Ese derecho está vinculado con el artículo 1o. de la Constitución, "en tanto involucra derechos individuales y sociales al requerir, para su efectividad, la participación ciudadana, así como de la Federación, entidades federativas y municipios" (pág. 12, párr. 3).

El tribunal estableció también que el derecho humano al agua es un derecho social, pues se trata de un derecho prestacional en la medida en que principalmente implica una serie de obligaciones positivas o de hacer a cargo de los poderes públicos (pág. 13, párr. 1). Su garantía debe cumplir las características establecidas por el Comité DESC en su Observación General Núm. 15, relacionadas con la disponibilidad; calidad; accesibilidad (física y económica), así como los mandatos de no discriminación e igualdad (pág. 13, párr. 2). Al igual que los demás derechos sociales, el derecho al agua corre en paralelo a la fuerza de los poderes públicos, pero ello no implica que el Estado pueda alegar motivos no justificados para dejar de cumplir con sus obligaciones constitucionales (pág. 15, párr. 2).

En este caso, cuando JPP solicitó al ayuntamiento de Xochitepec la prestación del servicio de agua potable se le informó que el proyecto de infraestructura necesaria para la distribución en la colonia de la afectada estaba en proceso de ampliación y aprobación por la Comisión Estatal de Agua y Medio Ambiente (CEAMA). El tribunal colegiado encontró que durante el juicio de amparo no se demostró que eso estuviera ocurriendo efectivamente, ni por qué dichas razones eran válidas para sostener que no podía en ese momento llevarse a cabo la contratación del servicio de agua potable y saneamiento de forma individual en el domicilio de la afectada.

Así, se violó el derecho humano de JPP al agua, porque la autoridad municipal se negó a proporcionar el servicio de agua potable en condiciones de igualdad. Para llegar a esta determinación se tomó en cuenta —ante la manifestación de la autoridad municipal de que era imposible prestar el servicio público a los habitantes de Alpuyeca, Xochitepec, porque no existía la infraestructura necesaria— que en el juicio de amparo indirecto se comprobó la existencia de esa infraestructura en fraccionamientos aledaños o colindantes a su colonia.

La Corte precisó después los criterios que según la sentencia dictada por el tribunal colegiado debieron cumplirse para reparar la violación al derecho humano de JPP al agua,

cometida por las autoridades municipales. Primero se estableció que el efecto general de la sentencia fue que las autoridades municipales quedaron vinculadas a cumplir de inmediato con el derecho de JPP de acceso al agua potable y saneamiento, previsto en el artículo 4o. de la Constitución Federal. Luego, tres lineamientos específicos (pág. 21, párr.1):

A. Tomar las medidas necesarias para que el proyecto de construcción de la red de distribución de agua potable en la colonia donde vive JPP fuera inmediatamente revisado para su autorización por la Comisión Estatal de Agua y Medio Ambiente y, en su caso, se concluyera a la brevedad.

B. Realizar los trámites respectivos, a fin de que el domicilio de JPP tuviera acceso, disposición y saneamiento de agua suficiente, salubre, aceptable y asequible para consumo personal y doméstico, para lo cual necesariamente debía ser incluido en los proyectos o programas públicos correspondientes, sin que ello implicara que se le exentara de las obligaciones jurídicas que tienen todos los usuarios del servicio de agua potable.

C. En tanto ocurría lo anterior, abastecer al domicilio de JPP de agua potable por medio de pipas.

A juicio de la Primera Sala, el lineamiento A no se cumplió, pues las constancias en el expediente demostraron que las autoridades municipales no habían adoptado las medidas necesarias para que el proyecto de construcción de la red de distribución de agua potable para la colonia en la cual reside JPP fuera revisado y aprobado en su integridad para su autorización por la Comisión Estatal de Agua y Medio Ambiente, o que fuera a ponerse en marcha de manera pronta y total (pág. 22, párrs. 1 y 3; pág. 25, párr. 1).

Tampoco se cumplió el lineamiento B de la sentencia, porque aun cuando la juez de distrito validó las constancias en el expediente a través de las cuales se acreditó que se había instalado una toma de agua en el domicilio de JPP, con eso no se demostró plenamente que tenga acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico de forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, como se requirió en la sentencia del tribunal colegiado (pág. 24, párr. 2).

La Primera Sala encontró también que no era suficiente, como lo consideró la juez de distrito, el informe del ayuntamiento de Xochitepec, Morelos, en el cual se manifestó que el agua proporcionada a la población, incluyendo a JPP, fue sometida a estudios de laboratorio a través de los cuales se determinó que las muestras correspondientes tenían las condiciones para uso y consumo humano. La Corte coincidió con los argumentos planteados por la afectada en su recurso de inconformidad, en los cuales señaló que la juez confundió el significado del término saneamiento, pues se equiparó con el de calidad del agua, lo cual no es acorde con diversos instrumentos internacionales en la materia (pág. 24, párr. 3; pág. 25, párrs. 1 y 2).

No puede considerarse cumplida una sentencia que protege el derecho humano al agua de las personas cuando únicamente se provee un minuto de agua a la semana. El cumplimiento de la sentencia, en cuanto a la disponibilidad de agua, debe analizarse bajo los parámetros del derecho humano al agua.

---

La Primera Sala declaró también fundados los argumentos de JPP sobre el incumplimiento de la sentencia en cuanto a la disponibilidad de agua que debe proporcionarse bajo los parámetros del derecho humano al agua. Esto porque la juez de distrito estableció que en el caso se demostró que se proporcionaba agua potable en el domicilio de la afectada los lunes de cada semana en un horario de 9:00 a 12:00 horas, de manera irregular y sin algún medio sustituto (pipas). Para la Corte, no puede considerarse cumplida una sentencia que protege el derecho humano al agua de las personas "únicamente con proveer un minuto de agua a la semana el vital líquido." (Pág. 26, párr. 2).

Las autoridades municipales presentaron constancias con las cuales acreditaban que JPP contrató el servicio de agua potable para su domicilio y, además, recibía agua de conformidad con el título de asignación emitido por la Comisión Nacional del Agua, "de manera racional y equitativa en función de la totalidad de habitantes del poblado de Alpuyeca, municipio de Xochitepec, Morelos".

Sin embargo, la Primera Sala advirtió que "dichos términos únicamente se predicaron de manera dogmática, es decir, sin un análisis específico de por qué se llegaba a esa determinación, lo cual queda aún más evidenciado si se toma en cuenta que la ahora inconforme refiere que el sistema de agua correspondiente cuenta con una concesión de explotación de aguas subterráneas por un volumen anual de 505,402 metros cúbicos al año y de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, en el municipio de Xochitepec hay 8,330 pobladores, por lo cual debe proveerse a cada persona 166 litros de agua por día. Lo cual no ocurre, pues en el domicilio de la quejosa radican cuatro personas y jamás se han cubierto los 664 litros diarios que deberían recibir, bajo los esquemas internacionales." (Pág. 27, párr. 3).

Lo anterior porque el propio tribunal colegiado al conceder el amparo hizo referencia a que la cantidad de agua disponible para cada persona debería corresponder a las directrices de la Organización Mundial de la Salud, que ha establecido un parámetro de entre 50 y 100 litros de agua por persona y por día como requisito para satisfacer el derecho humano al agua.

Finalmente, el lineamiento C de la sentencia del tribunal colegiado tampoco se cumplió, porque en el caso no existe medio probatorio alguno para demostrar que se ha proporcionado a la afectada agua mediante el servicio de pipas, hasta en tanto se le proporcione el agua en los términos y lineamientos precisados en la ejecutoria.

Por estas razones, la Primera Sala declaró fundada la inconformidad presentada por JPP y revocó el acuerdo emitido por la juez de distrito, para requerir a las autoridades municipales el cumplimiento a cabalidad de la sentencia de amparo, debiendo remitir las constancias suficientes que acrediten que se proporciona agua a la afectada bajo los estándares precisados en el fallo constitucional.

*Razones similares en la I 49/2014 y el AR 318/2016*

### Hechos del caso

En 1992 la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) otorgó a una asociación civil de usuarios y productores agrícolas en la cuenca del río Yaqui un título de concesión para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales superficiales y del subsuelo, de acuerdo con la disponibilidad del recurso, por un plazo de 20 años. En 2012 el título de concesión se prorrogó por un plazo igual. Durante la vigencia de éste, la CONAGUA emitió dos títulos de asignación a favor de la Comisión Estatal del Agua de Sonora para aprovechar aproximadamente 52 millones de metros cúbicos anuales de agua en la misma cuenca. Los representantes de la asociación civil interpusieron un juicio de amparo indirecto para reclamar la expedición los títulos de asignación, porque consideraron que la extracción del agua asignada para ser trasladada desde la cuenca del río Yaqui a través del Acueducto Independencia y abastecer a la ciudad de Hermosillo para el uso público-urbano les causaría una afectación, ya que podrían dejar de recibir los volúmenes que les corresponden conforme a sus títulos de concesión.

Se otorgó un amparo a la asociación civil, pero en contra de esa sentencia se interpusieron varios recursos de revisión por las diferentes partes en el juicio. La asociación civil argumentó entre otras cosas que las asignaciones de aguas nacionales otorgadas por la CONAGUA al gobierno de Sonora ocasionarían una reducción en los volúmenes de agua que tenían concesionados, lo cual representaba un acto privativo que afectaba sus derechos, y debió por lo tanto haberse respetado su garantía de audiencia previa. También mencionaron que la CONAGUA contravino los principios de la política hídrica nacional, como el de la disponibilidad efectiva del recurso, lo cual además resulta violatorio de los derechos fundamentales y humanos a la alimentación y a un medio ambiente sano para su bienestar y desarrollo.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió ejercer su facultad de atracción para resolver los amparos en revisión. Se concedió el amparo a la asociación civil para que la CONAGUA le otorgue garantía de audiencia a fin de revisar los títulos de asignación emitidos al gobierno de Sonora.

---

<sup>14</sup> Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>15</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación conoció y resolvió en el mismo sentido también los AR 268/2013, AR 610/2015 y AR 987/2015.

## Problemas jurídicos planteados

1. ¿Cuáles son el alcance y el contenido específicos del derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre y asequible, y las correlativas obligaciones del Estado para garantizar su cumplimiento?
2. ¿Cuál es la prelación de los usos del agua que deberá asegurar el Estado conforme a las provisiones constitucionales y convencionales que enmarcan el derecho humano al agua?

## Criterios de la Suprema Corte

El derecho humano al agua reconocido por el artículo 4o. constitucional en su párrafo sexto implica la facultad de todas las personas para disponer de este recurso de manera suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible. Los usos personales y domésticos serán prioritarios. El uso y aprovechamiento de los recursos hídricos no puede ser ilimitado, sino que dependerá de las condiciones del medio ambiente. Corresponde al Estado asegurar su sustentabilidad.

1. El derecho humano al agua reconocido por el artículo 4o. constitucional en su párrafo sexto implica la facultad de todas las personas para disponer del recurso de forma suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para usos personales y domésticos, que serán prioritarios. El uso y aprovechamiento de los recursos hídricos no puede ser ilimitado, sino que dependerá de las condiciones del medio ambiente. Corresponde al Estado asegurar su sustentabilidad.
2. Tanto en la Constitución como en el ámbito internacional el Estado debe asegurar el acceso al agua de forma continua y suficiente, que sea salubre y accesible para todos de hecho y de derecho. No obstante, si existen dificultades para proveer recursos hídricos para todos los fines, dada su naturaleza limitada, el Estado debe dar preferencia en todo momento a la satisfacción de los usos personal y doméstico. Así, la legislación ordinaria establece el orden de prelación y preferencia en los usos del agua, teniendo siempre prioridad el doméstico y el público-urbano.

## Justificación de los criterios

El derecho humano al agua reconocido por el artículo 4o. constitucional en su párrafo sexto implica la facultad de todas las personas para disponer de este recurso de manera suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible. Los usos personales y domésticos serán prioritarios. El uso y aprovechamiento de los recursos hídricos no puede ser ilimitado, sino que dependerá de las condiciones del medio ambiente. Corresponde al Estado asegurar su sustentabilidad.

1. El párrafo sexto del artículo 4o. constitucional establece tanto el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre aceptable y asequible, como la correlativa obligación del Estado de garantizarlo (pág. 125, párr. 2). Como puede notarse de los procesos legislativos que dieron lugar a la reforma por la cual se incluyó este derecho fundamental en el artículo 4o. constitucional,<sup>16</sup> uno de los principales objetivos fue proteger el uso del agua para el consumo personal y doméstico y su prelación sobre los demás usos. Se estableció también que el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos no puede ser ilimitado, sino que dependerá de las condiciones del medio ambiente. Corresponde al Estado asegurar su sustentabilidad (pág. 132, párr. 1).

<sup>16</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de febrero de 2012.



En el derecho internacional, el acceso al agua ha sido reconocido como un derecho social. Su fundamento jurídico dimana, particularmente, de los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, los cuales establecen el derecho general a un nivel de vida adecuado (el cual comprende el derecho a la alimentación, el vestido y la vivienda), así como el derecho al más alto nivel posible de salud. Sin embargo, este Pacto no se refiere específicamente al derecho al agua (pág. 134, párr. 1).

El alcance puntual del derecho humano al agua ha sido explicado por el Comité DESC en la Observación General Núm. 15 (pág. 134, párr. 2), en la cual se define el derecho al agua como la facultad de todos a disponer de este recurso, el cual debe ser suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico (pág. 133, párr. 2).

Los requisitos que deben cumplir los Estados para asegurar el derecho humano al agua, como se expone en la Observación General Núm. 15, son los siguientes (pág. 133, párr. 3):

**"Disponibilidad:** El abastecimiento para cada persona debe ser continuo y suficiente para los usos personales y domésticos, lo cual comprende normalmente el consumo, el saneamiento, el lavado de ropa, la preparación de alimentos, así como 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.

**Calidad.** El agua debe ser salubre, lo cual significa que no debe de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan amenazar la salud del ser humano y, además, el agua debe tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico.

**Accesibilidad:** El agua, sus instalaciones y servicios estarán disponibles para todos, sin discriminación alguna, al menos en las siguientes dimensiones:

- Física: Debe estar al alcance físico de todos los sectores de la población, en cada hogar, institución educativa, lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Además debe ser de calidad suficiente y culturalmente adecuada, teniendo en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad, sin que el acceso al agua represente una amenaza a la seguridad física.
- Económica: Los costos y cargos directos e indirectos asociados con su abastecimiento deben ser asequibles, sin comprometer otros derechos reconocidos en el Pacto.
- No discriminación: Debe ser accesible a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados, sin discriminación alguna.
- Acceso a la información: Las personas podrán solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua."

De acuerdo con la Observación General Núm. 15, el derecho humano al agua contempla que el acceso al agua debe ser salubre, seguro, suficiente y asequible para los usos personales y domésticos. Para el cumplimiento de este derecho se deben satisfacer además los requisitos de disponibilidad, calidad y accesibilidad (física, económica, de no discriminación y de acceso a la información), así como las obligaciones de respeto, protección y cumplimiento de los Estados.

Observación General Núm. 15:  
El Estado debe priorizar ante  
todo el acceso al agua para:  
i) fines personales y  
domésticos; ii) evitar  
el hambre y enfermedades;  
y iii) cumplir con las  
obligaciones fundamentales  
del Pacto Internacional de  
Derechos Económicos,  
Sociales y Culturales.

El Estado debe asegurar el  
acceso al agua de forma  
continua y suficiente, que sea  
salubre y accesible para todos  
de hecho y de derecho.  
Si existen dificultades para  
proveer recursos hídricos  
para todos los fines, el Estado  
debe dar preferencia  
en todo momento  
la satisfacción del  
uso personal y doméstico.

2. La Primera Sala hizo notar también en esta sentencia que el cumplimiento de los requisitos que impone el derecho humano al agua puede generar conflictos entre personas, grupos o sectores sociales porque los recursos hídricos son bienes públicos limitados, cuyo consumo por parte de una persona puede significar que otra sea excluida de su utilización. Lo anterior puede ser aún más complicado cuando se piensa en los diversos fines para los cuales se busca tener acceso al agua, además de los usos personales y domésticos (pág. 135, párrs. 1 y 2). La Observación General Núm. 15 "reconoce la importancia de garantizar un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. El Estado debe hacer lo posible para asegurar que los agricultores desfavorecidos y marginados, en particular las mujeres, tengan un acceso equitativo al agua y a sus sistemas de gestión. No obstante, la Observación General Núm. 15 establece que el Estado debe priorizar ante todo el acceso al agua para: i) fines personales y domésticos; ii) evitar el hambre y enfermedades; iii) cumplir las obligaciones fundamentales del Pacto." (Pág. 135, párr. 3).

De estas consideraciones, la Primera Sala concluyó que tanto en la Constitución como en el ámbito internacional se establece que el Estado debe asegurar el acceso al agua de forma continua y suficiente, que sea salubre y accesible para todos de hecho y de derecho. "No obstante, si existen dificultades para proveer recursos hídricos para todos los fines, dada la naturaleza limitada de los mismos, el Estado debe dar preferencia en todo momento la satisfacción del uso personal y doméstico" (pág. 136, párr.1). Así, la legislación ordinaria, establece el orden de prelación y preferencia en los usos del agua, teniendo siempre preferencia los usos doméstico y público-urbano (pág. 136, párr. 2).

## 1.2 Derecho humano al agua y mínimo vital

### SCJN, Segunda Sala, Amparo Directo en Revisión 5099/2017, 17 de enero de 2018<sup>17</sup>

*Razones similares en el AR 239/2016, la CC 97/2017, AI 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017*

#### Hechos del caso

En febrero de 2016, JPP promovió un juicio de nulidad en contra de una orden de restricción del servicio de agua potable emitida por el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SACMEX), con motivo de un crédito fiscal pendiente. La Sala del Tribunal de lo Contencioso Administrativo (TCA) que conoció el asunto sobreseyó el juicio respecto del crédito fiscal y declaró la nulidad de la orden de restricción del servicio de agua potable. Tanto las

<sup>17</sup> Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

autoridades como JPP apelaron la sentencia, que fue confirmada por la Sala Superior del TCA. Para reclamar esta decisión JPP promovió un juicio de amparo directo en el cual argumentó, entre otras cosas, que los artículos 177, párrafos tercero, y último del Código Fiscal del Distrito Federal, así como 90, tercer párrafo, de la Ley de Aguas del Distrito Federal eran inconstitucionales porque violan el derecho humano al agua, principalmente por dos razones. Por un lado, en opinión de JPP, la regulación que permite el corte del suministro de agua para uso doméstico por falta de pago de derechos impide el derecho de acceso continuo y suficiente al agua. En segundo lugar, argumentó que la previsión contenida en la Ley de Aguas del Distrito Federal conforme a la cual en caso de cortarse el suministro de agua por falta de pago deberá asegurarse el acceso a 50 litros de agua por persona, por día, para la satisfacción de las necesidades básicas, es insuficiente. Al no obtener el amparo respecto de la inconstitucionalidad de los artículos que reclamó, JPP interpuso un recurso de revisión que fue remitido por el tribunal colegiado a la Suprema Corte de Justicia. La Segunda Sala confirmó la sentencia en los aspectos relativos a la constitucionalidad de las leyes reclamadas por JPP.

### Problemas jurídicos planteados

1. ¿Los artículos 177 del Código Fiscal del Distrito Federal y 90 de la Ley de Aguas del Distrito Federal, que permiten la restricción del servicio de agua potable a los usuarios domésticos por falta de pago, vulneran el derecho humano de acceso al agua reconocido por el artículo 4o. constitucional?
2. ¿El artículo 61 bis de la Ley de Aguas del Distrito Federal, el cual garantiza que en caso de suspensión o restricción del suministro de agua a usuarios domésticos por falta de pago se dé acceso a un volumen mínimo de 50 litros de agua por persona, por día, para la satisfacción de las necesidades básicas, es contrario al derecho humano al agua como está reconocido por el artículo 4o. constitucional?

### Criterios de la Corte

1. El artículo 4o. constitucional reconoce en su párrafo sexto que toda persona deberá tener acceso, disposición y saneamiento de agua suficiente, salubre, aceptable y asequible para usos personales y domésticos. Los artículos 177 del Código Fiscal y 90 de la Ley de Aguas del Distrito Federal no contravienen el texto constitucional porque establecen, para los usuarios domésticos, que podrá restringirse o suspenderse el servicio de suministro de agua cuando exista incumplimiento de pago, pero aún en estos casos se dará acceso a un volumen mínimo de agua necesaria para la satisfacción de las necesidades básicas.
2. El artículo 61 bis de la Ley de Aguas del Distrito Federal no contraviene el artículo 4o. constitucional en cuanto a la protección del derecho humano al agua porque garantiza que en caso de suspensión o restricción del suministro a usuarios domésticos por falta de

El servicio de suministro de agua para los usuarios domésticos puede restringirse o suspenderse cuando exista incumplimiento de pago, pero aún en estos casos se dará acceso a un volumen mínimo de agua necesaria para la satisfacción de las necesidades básicas. En estos casos, el derecho humano al agua garantiza que se dé acceso a un volumen mínimo de 50 litros de agua por persona, por día, para la satisfacción de las necesidades básicas.

El servicio de suministro de agua para los usuarios domésticos puede restringirse o suspenderse cuando exista incumplimiento de pago, pero aun en estos casos se dará acceso a un volumen mínimo de agua necesaria para la satisfacción de las necesidades básicas. En estos casos, el derecho humano al agua garantiza que se dé acceso a un volumen mínimo de 50 litros de agua por persona, por día, para la satisfacción de las necesidades básicas.

pago se dé acceso a un volumen mínimo de 50 litros de agua por persona, por día, para la satisfacción de las necesidades básicas. Estos volúmenes de agua serían dotados a través de carros tanques o hidrantes provisionales o públicos distribuidos en las demarcaciones territoriales de la ciudad, o por medio de vales de garrafones de agua potable en la instalación más cercana del Sistema de Aguas de la Ciudad de México. La legislación local es consistente con lo dispuesto por la Organización Mundial de la Salud, que ha establecido como rango para cumplir con el derecho humano al agua entre 50 a 100 litros al día por persona.

### Justificación de los criterios

1. En su recurso de revisión, JPP argumentó que los artículos 177 del Código Fiscal del Distrito Federal y 90 de la Ley de Aguas del Distrito Federal contravienen el derecho de acceso y disposición de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible protegido por el artículo 4o. constitucional, así como los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en relación con el derecho al agua, definido en la Observación General Núm. 15 del Comité DESC.

El artículo 177 del Código Fiscal del Distrito Federal que estaba vigente en 2015 establecía respecto de los usuarios con uso doméstico del agua que el SACMEX únicamente podría restringir el suministro a la cantidad necesaria para satisfacer los requerimientos básicos de consumo humano.

El artículo 90 de la Ley de Aguas del Distrito Federal dispone que corresponde al SACMEX cobrar los servicios hidráulicos. En el caso de los usuarios domésticos, la falta de pago de dos o más periodos de los derechos respectivos podrá dar lugar a la suspensión o restricción del suministro de agua hasta que se efectúe el pago, pero deberá asegurarse que en estos casos se dará acceso al agua para la satisfacción de las necesidades básicas.

En la opinión de JPP esos artículos vulneran el derecho de acceso al agua, ya que impiden que ésta sea accesible, constante y asequible. En su recurso de revisión sostuvo que no se interpretó adecuadamente el contenido del artículo 4o. constitucional y los tratados internacionales aplicables al derecho humano al agua en relación con la restricción del suministro a usuarios domésticos por falta de pago del servicio público hidráulico y la regulación tributaria aplicable.

Para estudiar estos argumentos, la Segunda Sala retomó el texto del artículo 4o., párrafo sexto, constitucional en cuanto al reconocimiento del derecho humano al agua, así como el artículo tercero transitorio del decreto por el cual se incluyó al texto constitucional,<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 8 de febrero de 2012.

en el cual se estableció un plazo de 360 días para que el Poder Legislativo emitiera una Ley General de Aguas; lo que no ha ocurrido. Aunque no existe esa legislación, la Segunda Sala decidió llevar a cabo el análisis de constitucionalidad de los artículos de la Ley de Aguas y el Código Fiscal del Distrito Federal reclamados por JPP con base en los parámetros que establece el artículo 4o. sobre cómo debe darse el derecho de acceso al agua (pág. 29, párrs. 1 y 2).

También se recurrió para la interpretación constitucional del derecho al agua a la exposición de motivos de la reforma mencionada, en la cual se explica que el derecho al agua está contenido de forma implícita en los derechos a la salud, la vivienda y la alimentación, reconocidos por los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Este derecho ha sido desarrollado por el Comité DESC en la Observación General Núm. 15, en la cual se explican los requisitos de disponibilidad, calidad y accesibilidad que lo enmarcan (pág. 29, párr. 3).

Por su parte, el artículo 172 del Código Fiscal del Distrito Federal establece que el monto del pago de derechos por el servicio de agua que presta el SACMEX comprende las erogaciones necesarias para adquirir, extraer, conducir y distribuir el agua, así como para descargarla a la red de drenaje y las que se realicen para mantener y operar la infraestructura. Lo anterior está sustentado además por la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del artículo 27 constitucional, y que contempla, entre los principios rectores de la política nacional hídrica que la gestión del agua debe generar los recursos económicos necesarios para realizar sus tareas inherentes (el agua paga el agua) y que los usuarios deben pagar por la explotación, el uso o aprovechamiento de los recursos hídricos (principio del usuario-pagador).<sup>19</sup> (Pág. 34, párr. 4).

Por ello, ante la falta de pago de los derechos referidos el SACMEX podrá suspender o restringir el servicio de suministro, lo que de ningún modo implica que se prive al usuario del agua para uso personal (pág. 38, párr. 2).

Por estas razones, la Segunda Sala encontró que ni la restricción ni la suspensión del servicio de agua limita su acceso suficiente, salubre, aceptable y asequible, como lo prevé el artículo 4o. constitucional. Antes bien, la medida establecida en la ley busca "procurar la recaudación del derecho por un servicio que ya recibió el usuario y que además, tiene como finalidad su conservación, protección y restauración en cantidad y calidad, para toda la sociedad y en especial para quienes se encuentran en situación de marginación y menos favorecidos económicamente." (Pág. 41, párr. 1).

2. Otro de los agravios planteados por JPP en su recurso de revisión atacó la constitucionalidad del artículo 61 de la Ley de Aguas del Distrito Federal por considerar que la forma

---

<sup>19</sup> Artículo 14 bis, fracciones XV y XVI, de la Ley de Aguas Nacionales.

en que regula la suspensión o restricción de agua potable de uso doméstico no garantiza que se cumpla eficazmente con el derecho de acceso al agua, pues no existe reglamento sobre cómo se suministrará el agua de esta manera. Expuso también que el mínimo de 50 litros que establece la legislación local es insuficiente para garantizar las necesidades básicas que protege el derecho humano al agua.

La Segunda Sala consideró infundados estos agravios, porque el artículo 61 bis de la Ley de Aguas del Distrito Federal establece una garantía a favor de los usuarios domésticos para que en los casos de suspensión o restricción del servicio del agua potable se les provea el servicio de suministro para las necesidades básicas, considerando 50 litros de agua al día, dotados a través de carros tanques o hidrantes provisionales o públicos distribuidos en las demarcaciones territoriales de la ciudad, o por medio de vales para obtener garrafrones de agua potable en la instalación más cercana del SACMEX (pág. 40, párrs. 1 y 2).

Tampoco se consideró fundado el argumento de JPP en el sentido de que los 50 litros de agua previstos por el artículo 61 bis de la Ley de Aguas del Distrito Federal son insuficientes, pues la Organización Mundial de la Salud ha establecido como rango para cumplir con el derecho humano al agua entre 50 a 100 litros al día por persona, con los cuales pueden satisfacerse las necesidades esenciales, consistentes en beber, preparar los alimentos, conservar la salud y producir alimentos para el consumo familiar (pág. 42, párrs. 1 y 2).

---

### SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 239/2016, 30 de agosto de 2017<sup>20</sup>

---

*Razones similares en el ADR 5099/2017, CC 97/2017, AI 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017*

#### Hechos del caso

En enero de 2015 el titular de la Dirección de Administración y Finanzas del Organismo Público Descentralizado para la Prestación del Servicio de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Metepec, Estado de México (OPDAPAS) ordenó la restricción del suministro de agua potable a un inmueble por la falta de contratación del servicio conforme a la legislación local aplicable. La propietaria del inmueble interpuso un juicio de amparo en el cual reclamó la inconstitucionalidad del artículo 159 del Decreto número 52 de la Ley del Agua para el Estado de México y Municipios, en el cual se establece como sanción la restricción en el suministro de agua potable hasta en 75%, por considerarlo violatorio de su derecho humano al agua, así como los artículos 1o., 4o., 14, 16, 22, 31, fracción IV, y 133 de la Constitución, y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El juicio de amparo fue sobreseído y la propietaria del inmueble interpuso un

---

<sup>20</sup> Unanimidad de cinco votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán.

recurso de revisión, que fue atraído por la Suprema Corte de Justicia. La sentencia de la Corte confirmó la constitucionalidad de la legislación reclamada y negó el amparo solicitado.

### Problema jurídico planteado

¿El artículo 159 de la Ley del Agua para el Estado de México y Municipios en el cual se establece la posibilidad de restringir el suministro de agua potable hasta en 75% por falta de pago o en casos de infracciones a la legislación local como la instalación de conexiones en forma clandestina a las redes de distribución es violatorio del derecho humano al agua?

### Criterio de la Suprema Corte

El contenido del artículo 159 de la Ley del Agua para el Estado de México y Municipios que permite la restricción del suministro de agua hasta en 75% no es violatorio del derecho humano al agua, ya que, por un lado, no se niega el servicio de suministro y, por otro lado, su otorgamiento está sujeto al cumplimiento de ciertas reglas por parte del usuario, cuyos fines son que el Estado garantice el derecho al agua y se logre, con la participación de la ciudadanía, el acceso, uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos para todas las personas.

### Justificación del criterio

En el caso de estudio, las autoridades demandadas señalaron en su informe justificado que sus actos tienen fundamento en el artículo 159, párrafo segundo, en relación con el numeral 155, fracción XIV, de la Ley de Agua para el Estado de México y Municipios, en el cual se prevé la posibilidad de imponer sanciones como la restricción del suministro de agua potable hasta en 75%, entre otras causas, por la comisión de infracciones, como la instalación clandestina de conexiones a las redes de distribución.<sup>21</sup>

La Segunda Sala precisó que si bien el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho humano al agua, cuya garantía está a cargo del

---

<sup>21</sup> Las disposiciones mencionadas establecen lo siguiente:

"Artículo 155. Constituyen infracciones a la presente Ley y serán sancionadas por las autoridades del agua, en el ámbito de su competencia, las siguientes:

[...].

XIV. Instalar o realizar en forma clandestina conexiones a las redes de distribución; [...]."

"Artículo 159. Las infracciones que procedan en los términos de los artículos anteriores serán independientes de las relativas a la restricción del servicio o a las que procedan por la responsabilidad penal que resulte.

La restricción en el suministro de agua potable se hará hasta en un 75%, por la falta de pago de dos o más períodos debidamente notificados o por incurrir en alguno de los supuestos del artículo 155 de esta Ley, procediendo el restablecimiento del servicio una vez que hayan sido cubiertos los créditos fiscales a cargo del usuario, subsanadas las irregularidades y cubiertos los gastos originados por motivo de la restricción, con independencia de otra u otras responsabilidades en que pudiera incurrir el infractor".



Estado, también "contiene una cláusula de reserva, que **faculta al legislador para establecer discrecionalmente las bases, apoyos y modalidades para el acceso, uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos**" (pág. 33, párr. 1). Por tal motivo, la Ley de Aguas Nacionales prevé como base de la política hídrica nacional el principio de que "el **agua proporciona servicios ambientales que deben reconocerse, cuantificarse y pagarse**, en términos de Ley", y como instrumento básico de la política hídrica nacional "el **cobro de derechos causados por la explotación, uso o aprovechamiento, descarga y protección del agua.**" (Pág. 33, párr. 3; pág. 34, párr. 1).

Siguiendo estos principios, la Ley de Aguas Nacionales dispuso adicionalmente que por la prestación de los servicios para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, incluyendo las del subsuelo, los usuarios deberán pagar las cuotas que se establezcan en la Ley Federal de Derechos y la Ley de Coordinación Fiscal, así como observar y cumplir con el contenido de las disposiciones normativas inherentes (pág. 34, párr. 2), incluyendo la Ley de Agua para el Estado de México y Municipios, la cual dispone que podrá restringirse o "limitar temporalmente los servicios al usuario por falta de cumplimiento de sus obligaciones o por otras causas previstas en la misma Ley" (pág. 37, párr. 2); así como el Código Financiero del Estado de México, el cual establece que la prestación del servicio de suministro de agua potable que llevan a cabo los organismos públicos descentralizados se realiza a partir de la celebración de un contrato, "en torno al cual se prevén derechos y obligaciones, tales como las condiciones en que se presta el servicio y el pago correspondiente." (Pág. 39, párr. 1). De modo tal que "quien pretende beneficiarse del servicio de suministro de agua, conforme a dicha normatividad debe entre otras cosas, celebrar contrato de prestación de servicios, solicitar la instalación de un aparato medidor de consumo de agua potable a la toma domiciliaria con acceso externo para su lectura y control por parte del prestador, así como, cumplir con las condiciones contractuales, esto es, las previstas en la Ley, su Reglamento y demás normas aplicables." (Pág. 39, párr. 2).

El artículo 4o. de la Constitución Política establece que el derecho humano al agua contiene una cláusula de reserva, que faculta al legislador para establecer discrecionalmente las bases, apoyos y modalidades para el acceso, uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos. Las cuales habilitan al legislador para establecer reglas que le permitan al Estado preservar el líquido vital, garantizar el acceso, disposición y saneamiento del agua para su consumo de forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, así como el acceso, uso equitativo y sustentable, bajo el principio de participación ciudadana —con la finalidad de eliminar conductas ilegales sin vulnerar el derecho humano al agua ni desproteger los derechos de las personas.

En este contexto, la Segunda Sala enfatizó que si bien el derecho humano al agua se garantiza por el Estado o, como acontece en el caso, por medio de un organismo descentralizado, sujeto a una normatividad establecida, "la cláusula de reserva legal contenida en el precepto 4 de la Carta Magna, no impide el establecimiento de medidas que limiten o restrinjan razonablemente el derecho humano ahí contenido, sino que constituyen principios a desarrollar por la norma mediante el establecimiento de reglas que permitan al Estado cumplir con su tarea fundamental de preservar el líquido vital, en aras de garantizar en favor de todos el acceso, disposición y saneamiento del agua para su consumo de forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, así como el acceso, uso equitativo y sustentable, lo cual se encuentra sujeto a la participación tanto del Estado como de la ciudadanía, de suerte que, dichas medidas, entrañan el desarrollo legal del principio de participación ciudadana establecida en la Constitución Federal, que elimine conductas ilegales de los ciudadanos, sin que, por un lado, invada el núcleo de su derecho humano al agua y, por otro, no desproteja el de las demás personas." (Pág. 40, párr. 2).



Con estas consideraciones, la Corte determinó que "el establecimiento de normas para la prestación del servicio por sí mismo no viola el derecho humano al agua, al margen de que la ley y las medidas restrictivas ahí establecidas sean susceptibles de un control de constitucionalidad". Sin embargo, también especificó que debe preferirse la interpretación "de las normas sub-constitucionales que mejor concuerde con las garantías y los principios de la Constitución Federal, armonizando el sistema jurídico en su totalidad." (Pág. 40, párr. 3).

Pues, en el caso concreto, la restricción al suministro hasta en 75% —por la instalación o realización en forma clandestina conexiones a las redes de distribución— prevista en el impugnado artículo 159, párrafo segundo, de la Ley de Agua para el Estado de México y Municipios "no constituye violación del derecho humano al agua, ya que, por una parte, no se trata de una negativa del servicio y, por otro lado, el servicio está sujeto al cumplimiento de ciertas reglas por parte del usuario." (Pág. 40, párr. 4).

Lo anterior es así porque los límites del derecho humano al agua previenen que se afecte el derecho del resto de personas a las que el Estado también debe garantizarles este derecho. Lo cual depende no sólo de la participación a que todos los ciudadanos se encuentran constitucionalmente obligados de cumplir con las directrices legales que le permiten al prestador del servicio ejercer un control de lo suministrado, que a su vez lleve a obtener los recursos necesarios para proporcionarlo. Pues el artículo 4o. constitucional prevé que el Estado debe garantizar **"el derecho al agua, y lograr el acceso, uso equitativo y sustentable, de los recursos hídricos para todos, de suerte que aun garantizando un mínimo necesario para aquellas personas que incumplen con sus obligaciones constitucionales y legales de colaborar al respecto, el Estado está obligado a vigilar que su falta de probidad no llegue a trastocar el derecho de las demás personas a que se les suministre el vital líquido, lo cual no es posible entender que se logre sin la participación de la ciudadanía, y en la especie de la quejosa por estar constitucional y legalmente obligada, consistente en abstenerse de instalar conexiones clandestinas a la red de distribución que alimenta la toma de su vivienda o no dar aviso de las mismas; siendo que la medida restrictiva del líquido en un 75%, constituye un medio, tanto para desincentivar la práctica de actos prohibidos por la ley, como para motivar el cumplimiento de tales obligaciones, que a la postre permiten lograr los referidos fines estatales de garantizar el derecho de marras en favor de todas las personas."** (Pág. 42, párr. 1).

En la sentencia se realizó adicionalmente el análisis puntual del artículo 159, párrafo segundo, de la Ley de Agua reclamada, conforme a los principios tutelados por los artículos 14 y 16 constitucionales, así como los instrumentos internacionales en la materia (pág. 43, párr. 1). Al respecto, la Corte precisó que la posibilidad de restricción del suministro de agua en un porcentaje hasta de 75% en los casos previstos por la misma legislación "no prohíbe su disposición y uso, sino que permite al usuario la disposición del líquido en

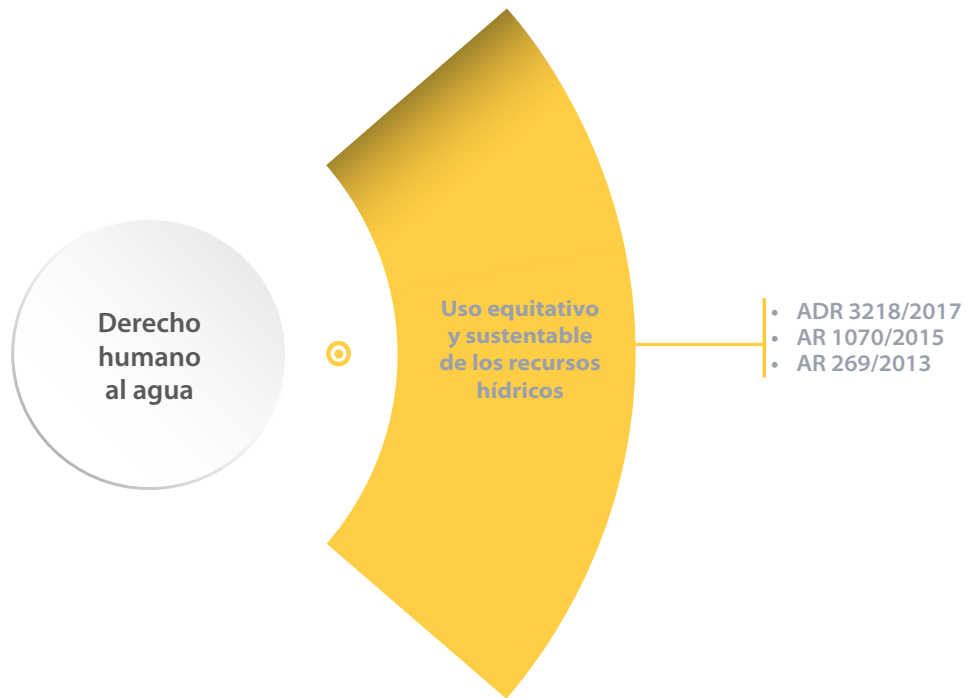
un 25% de la cantidad antes proporcionada, lo cual, objetivamente no evidencia impedimento para que el usuario obtenga el líquido suficiente para los requerimientos básicos de su vivienda, ya que la libre disposición, previa y posterior, revela que en condiciones normales el suministro no se rige por las necesidades básicas del usuario, lo que conduce a considerar que, pese a la restricción, el líquido obtenido pudiera superar la cantidad en litros que como mínimo requerido han señalado los acuerdos convencionales [...]" (Pág. 43, párr. 3).

A partir de lo anterior, la Segunda Sala consideró que, dada la viabilidad de las medidas de sanción, "la autoridad tiene como límite para la aplicación de la norma impugnada el deber de fundar y motivar la orden de restricción, en que observe las directrices constitucionales e internacionales, de conformidad con lo establecido por los diversos preceptos 1 y 133 de la Carta Magna, sin soslayar que se trata de disposiciones establecidas como parte de las bases, apoyos y modalidades para el acceso, uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, a fin de que el Estado cuente con los medios necesarios para garantizar el fundamental derecho en favor de toda persona, congruente con la obligación ciudadana de participar con el ente gubernamental o prestador del servicio para la consecución de dicho fin." (Pág. 44, párr. 1).

Finalmente, al abundar en torno a la viabilidad del control, de la regulación y de las sanciones o para incentivar el cumplimiento de las obligaciones de los particulares respecto de la prestación del servicio de suministro de agua, la Segunda Sala añadió que el establecimiento de tarifas de agua potable, alcantarillado, saneamiento para el consumo doméstico y la tarifa más alta aplicable forman parte de las bases y modalidades que tiene el Estado mexicano para cumplir con los fines establecidos en el propio artículo 4o. de la Constitución Federal, como es la de garantizar "el respeto del derecho humano al agua en favor de toda persona en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible" (pág. 46, párrs. 1 y 2). Lo cual, además, "resulta congruente con los principios que sustentan la política hídrica nacional, en el sentido de que el agua proporciona servicios ambientales que deben reconocerse, cuantificarse y pagarse en términos de ley, dicha política tiene como instrumento básico el cobro de derechos causados, que se requiere la celebración del contrato correspondiente y observancia de los medios de control de consumo legalmente establecidos, cuyo desacato castiga el numeral impugnado, y su aplicación debe ser razonable, fundarse y motivarse conforme a lo antedicho, garantizando la equidad del suministro entre los usuarios que cumplen sus obligaciones y los que incumplen con las disposiciones legales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 constitucional." (Pág. 46, párr. 3).

## 2. Derecho humano al agua y su relación con el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos

---





## 2. Derecho humano al agua y su relación con el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos

---

---

SCJN, Primera Sala, Amparo Directo en Revisión 3218/2017, 31 de enero de 2018<sup>22</sup>

---

*Razones similares en el AR 269/2013*

### Hechos del caso

En agosto de 2016, el representante legal de Productos Gatorade de México, Sociedad de Responsabilidad Limitada de Capital Variable (Productos Gatorade) interpuso una demanda de amparo en contra de la sentencia y la aclaración de sentencia que dictó la Primera Sala Regional Norte-Este del Estado de México, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJA), relacionadas con la caducidad de una concesión para el uso, explotación y aprovechamiento de aguas nacionales. El tribunal colegiado negó el amparo a Productos Gatorade y su representante legal interpuso un recurso de revisión en el cual se reclamó la violación al artículo 4o. constitucional en cuanto a la regulación de la participación social en la realización del derecho humano al agua, causada por la declaración de caducidad de una concesión por parte de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA). El recurso fue remitido por el tribunal colegiado a la Suprema Corte de Justicia y la Primera Sala confirmó la sentencia, negando el amparo a Productos Gatorade.

### Problemas jurídicos planteados

1. ¿El artículo 29 bis 3, fracción VI, de la Ley de Aguas Nacionales que regula la declaración de la caducidad cuando dejan de utilizarse por dos años los volúmenes de agua conce-

---

<sup>22</sup> Unanimidad de cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

sionados, es inconstitucional por violar el artículo 4o. constitucional en lo relativo a la participación pública para la realización del derecho humano al agua?

2. ¿Cómo debe interpretarse la vinculación entre las condiciones y reglas establecidas en el artículo 27 constitucional para garantizar el desarrollo sustentable del agua y la regulación del derecho humano al agua, como está reconocido por el artículo 4o. también de la Constitución Federal?

### Criterios de la Corte

1. Los incentivos para la conservación y el uso sustentable del agua, como la alternativa de no declarar la caducidad de una concesión cuando se realicen inversiones para conservar el agua, no son permisos absolutos para dejar de observar las modalidades que el legislador estableció para mantener el equilibrio, por una parte, de fomentar una actividad y, por otra, mantener el control de los recursos hídricos por parte de la Comisión Nacional del Agua. Esas modalidades se establecen también en el artículo 29 bis 3 de la Ley de Aguas Nacionales, que prevé la declaración de la caducidad de una concesión cuando deja de utilizarse el agua que ampara, por lo cual dicho artículo y su interpretación en la sentencia reclamada, no son inconstitucionales.

Conforme al artículo 27 constitucional, las condiciones y reglas con base en las cuales se pretende garantizar el desarrollo sustentable del agua, están basadas en una política hídrica cuya finalidad es la preservación en cantidad y calidad de ese recurso natural.

2. Conforme al artículo 27 constitucional, las condiciones y reglas con base en las cuales se pretende garantizar el desarrollo sustentable del agua están basadas en una política hídrica, cuya finalidad es la preservación en cantidad y calidad de ese recurso natural. El acceso al agua, como un derecho humano reconocido por el artículo 4o. constitucional, párrafo sexto, busca satisfacer las necesidades actuales de la población, sin comprometer los recursos de las generaciones futuras, sino que se requieren políticas públicas coordinadas para garantizar este derecho a corto y largo plazo.

### Justificación de los criterios

1. El representante legal de Productos Gatorade en los agravios de su recurso de revisión expuso que el artículo 29 bis 3, fracción VI, de la Ley de Aguas Nacionales<sup>23</sup> es inconstitu-

<sup>23</sup> "Artículo 29 BIS 3. La concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales sólo podrá extinguirse por:

[...]

VI. Caducidad parcial o total declarada por 'la Autoridad del Agua' cuando se deje parcial o totalmente de explotar, usar o aprovechar aguas nacionales durante dos años consecutivos, sin mediar causa justificada explícita en la presente Ley y sus reglamentos.

Esta declaración se tomará considerando en forma conjunta el pago de derechos que realice el usuario en los términos de la Ley Federal de Derechos y la determinación presuntiva de los volúmenes aprovechados.

No se aplicará la extinción por caducidad parcial o total, cuando:

[...]

5. El concesionario o asignatario haya realizado inversiones tendientes a elevar la eficiencia en el uso del agua, por lo que sólo utilice una parte del volumen de agua concesionado o asignado;

cional por violar el artículo 4o. constitucional, en lo relativo a la participación pública para la realización del derecho humano al agua. Lo anterior porque, en su opinión, dicho artículo admite dos interpretaciones posibles en cuanto a las obligaciones de los concesionarios para presentar avisos a la CONAGUA y la declaración de caducidad de su concesión. En este contexto, para Productos Gatorade la interpretación de la Sala del TFJA, confirmada por el tribunal colegiado, debió observar la regulación constitucional del derecho humano al agua en cuanto a la participación de los usuarios en el aprovechamiento sustentable de los recursos hídricos, y premiar, en lugar de castigar con la caducidad de sus concesiones, a las personas que hacen inversiones para lograr un uso más eficiente del agua (pág. 16, párrs. 2 y 3). La Primera Sala encontró que este argumento es infundado por las razones que se explican a continuación.

El artículo 29 bis 3 de la Ley de Aguas Nacionales no genera una situación de inseguridad jurídica, porque establece la obligación de los concesionarios de presentar a la CONAGUA la información necesaria para administrar debidamente las aguas nacionales, incluyendo la declaración de la caducidad de las concesiones por los supuestos detallados en la misma legislación y que dejen de explotarse los volúmenes concesionados durante cierto tiempo (pág. 38, párr. 3).

La Suprema Corte estableció que el artículo de la Ley de Aguas Nacionales reclamado considera además el hecho de que mientras un concesionario o asignatario deja de usar agua que podía destinarse a otros usos se pierde la oportunidad de cubrir las necesidades permanentes o extraordinarias de la población en general o de los demás concesionarios y asignatarios (pág. 40, párr. 2).

Así, entre las funciones más importantes de la CONAGUA están las de mantener actualizados los estudios técnicos de disponibilidad de aguas nacionales y hacerlos públicos, lo que es indispensable para que las concesiones y asignaciones se otorguen de forma

---

[...]

El concesionario o asignatario que se encuentre en alguno de los supuestos previstos en este Artículo, deberá presentar escrito fundamentado a 'la Autoridad del Agua' dentro de los quince días hábiles siguientes a aquel en que se surta el supuesto respectivo.

A dicho escrito deberá acompañar las pruebas que acrediten que se encuentra dentro del supuesto de suspensión que invoque.

El concesionario o asignatario presentará escrito a 'la Autoridad del Agua' dentro de los quince días siguientes a aquel en que cesen los supuestos a que se refieren los incisos 1, 5 y 6 del presente Artículo.

Con independencia de la aplicación de las sanciones que procedan, la falta de presentación del escrito a que se refiere el párrafo anterior dará lugar a que no se tenga por suspendido el plazo para la caducidad y se compute el mismo en la forma prevista a que se refiere la Fracción VI de este Artículo, salvo que el concesionario o asignatario acredite que los supuestos cesaron antes del plazo de dos años.

No operará la caducidad si antes del vencimiento del plazo de dos años, el titular de la concesión o asignación, transmite de manera total y definitiva sus derechos conforme a las disponibilidades de agua y así lo acredite ante 'la Autoridad del Agua', además de pagar la cuota de garantía mencionada en el Numeral 3 de la Fracción VI del presente Artículo. En tal caso prevalecerá el periodo de concesión asentado en el título original;"

responsable, considerando que los recursos hídricos son limitados. La figura de la caducidad total o parcial que puede decretarse cuando un concesionario —como, en este caso, Productos Gatorade— deje de explotar, usar o aprovechar las aguas nacionales durante dos años consecutivos busca que otros usuarios puedan aprovechar los volúmenes de agua no utilizados por los concesionarios (pág. 45, párrs. 2, 3 y 4).

La Constitución contempla en su artículo 27 que se establezcan modalidades para conservar los recursos hídricos y que incluso quienes realicen inversiones que permitan un uso eficiente y sustentable del agua deben sujetarse a las obligaciones respectivas.

Contrario a lo que sostuvo Productos Gatorade, los incentivos para la conservación y el uso sustentable del agua no son permisos absolutos para dejar de observar las modalidades que el legislador estableció para mantener el equilibrio, por una parte, de fomentar una actividad y, por otra, mantener el control que necesita la CONAGUA. En el caso particular, el incentivo previsto en la Ley de Aguas Nacionales para que no caduquen los volúmenes concesionados o asignados cuando se llevan a cabo inversiones para un uso eficiente del agua no implica que deban pasarse por alto las modalidades establecidas para probar que se llevan a cabo y cuánto tiempo durará esa situación (pág. 55, párrs. 2 y 3).

Así, "el hecho de reconocer el acceso al agua como derecho humano, la obligación de satisfacer su acceso con las características enumeradas constitucionalmente y, aún más importante, con el concepto de desarrollo sostenible (satisfaciendo ese derecho en el presente, pero sin comprometer el futuro), es por ello que con mayor razón se necesita diligencia por parte de la Autoridad del Agua en la planeación de la política hídrica del país con base en información real y oportuna del estado de las cuencas y acuíferos de la Nación." (Pág. 56, párr. 1).

2. Conforme al artículo 27 constitucional las aguas nacionales son bienes del dominio público de la Federación (pág. 47, párr. 1), cuyo aprovechamiento debe garantizar un desarrollo y acceso a los recursos de forma equilibrada, por lo cual "Las condiciones y reglas con base en las cuales se pretende garantizar el desarrollo sustentable del agua, está basado en una política hídrica cuya finalidad es la preservación en cantidad y calidad de este recurso. Entonces, al ser un recurso limitado, se busca que su distribución y uso se haga de la mejor forma posible para satisfacer, en la mayor medida posible, las necesidades de la población actual, así como las futuras." (Pág. 48, párr. 1).

En cuanto a los argumentos planteados por el representante legal de Productos Gatorade sobre la contravención al artículo constitucional 4o., párrafo sexto, sobre el derecho humano al agua, la Primera Sala consideró que en los procesos legislativos que dieron lugar a la reforma constitucional por la cual se adicionó ese texto se deja claro que "el acceso al agua inició como un tema de seguridad nacional, pero siguió hasta ser un derecho



humano reconocido en la Constitución Federal. Así, no sólo se busca satisfacer las necesidades actuales de la población, pues sería una solución inmediata que podría acabar con el problema de momento, pero comprometería los recursos de generaciones futuras, sino que se requieren políticas públicas coordinadas para garantizar este derecho a corto y largo plazo".

No obstante, no debe pasar inadvertido que las políticas públicas y estrategias encaminadas a utilizar los recursos limitados para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer las de generaciones futuras, requieren aún mayor planeación y un actuar sumamente diligente de las autoridades encargadas de la política hídrica del país. Por ello, el propio artículo constitucional permite que el legislador defina las bases, apoyos y modalidades para fomentar el acceso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, tanto entre autoridades de los tres niveles de gobierno, como entre éstas y los ciudadanos.

"Por mandato constitucional, el legislador tiene la facultad para definir las bases y modalidades para el acceso y uso sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de los sectores público y privado. Por virtud de lo anterior, el legislador puede determinar los requisitos formales necesarios para el ejercicio del derecho humano al agua, siempre que estos sean razonables". (Pág. 54, párr. 1; pág. 55, párrs. 1 y 2).

A partir de la interpretación anterior, la Primera Sala explicó que existe una libertad configurativa para llevar a cabo los fines que busca la Constitución con la regulación del derecho humano al agua, que se expresa en disposiciones como el artículo 29 bis 3, fracción VI, de la Ley de Aguas Nacionales. En ese artículo, se reconoce la importancia y el esfuerzo que realizan los concesionarios al realizar inversiones que conlleven al uso eficiente del agua. "Así, el legislador estimó que no es justo que quien destina recursos para hacer eficiente un recurso natural limitado como es el agua, entonces esté exceptuado de sufrir la caducidad del volumen que le fue concesionado o asignado." (Pág. 55, párr. 3). Sin embargo, ese reconocimiento no implica que los concesionarios y asignatarios no estén obligados a proporcionar a la CONAGUA la mayor información posible para tomar decisiones acertadas sobre la distribución del agua en el país, en la medida de lo posible (pág. 55, párr. 4).

En la sentencia se estableció que "el hecho de reconocer el acceso al agua como derecho humano, la obligación de satisfacer su acceso con las características enumeradas constitucionalmente y, aún más importante, con el concepto de desarrollo sostenible (satisfaciendo ese derecho en el presente, pero sin comprometer el futuro), es por ello que con mayor razón se necesita diligencia por parte de la Autoridad del Agua en la planeación de la política hídrica del país con base en información real y oportuna del estado de las cuencas y acuíferos de la Nación." (Pág. 56, párr. 1).

## Hechos del caso

En mayo de 2014, JPP, quien se dedica a la operación de balnearios y centros recreativos, interpuso una demanda en contra de diversas autoridades por la aprobación de una serie de reformas a la Ley Federal de Derechos (LFD)<sup>26</sup> y otras leyes fiscales relacionadas con el uso o la explotación de aguas nacionales, por considerar que se violaron sus derechos contenidos en los artículos 1o., 4o., 16 y 31, fracción IV, constitucionales. El juicio de amparo se sobreseyó en una parte y se negó de plano en la otra, por lo cual JPP interpuso un recurso de revisión que fue remitido por el tribunal colegiado que conoció el caso a la Suprema Corte de Justicia para resolver algunos argumentos relativos a la inconstitucionalidad de algunas disposiciones relativas al cobro de derechos por el uso, aprovechamiento y explotación de los recursos hídricos y sus implicaciones para el derecho humano al agua. La Suprema Corte confirmó la sentencia recurrida y negó el amparo.

## Problema jurídico planteado

¿Los artículos de la LFD reclamados, en los cuales se establece el cobro de derechos por la utilización de aguas nacionales en relación con su disponibilidad y los usos que se den a las mismas, contravienen los principios de proporcionalidad y equidad tributarias y condicionan el derecho de acceso al agua?

## Criterios de la Corte

El establecimiento de cuotas diferenciadas conforme a la disponibilidad y los usos del agua no vulnera el principio de proporcionalidad tributaria. Porque, como lo establece el artículo 4o. constitucional, en la distribución del recurso vital debe observarse el *interés público*. Es decir, ésta debe realizarse de un modo racional, equitativo y sustentable, y buscar la conservación y restauración de las fuentes hídricas.

1. Los artículos de la LFD reclamados, en los cuales se establece el cobro de derechos por la utilización de aguas nacionales en relación con su disponibilidad y los usos que se den a las mismas, no contravienen el principio de proporcionalidad tributaria, porque el agua constituye un recurso vital, el cual es necesario que, observando el interés público, el Estado distribuya de manera tal que se pueda realizar un uso racional, equitativo y sustentable, como lo establece el artículo 4o. constitucional. Para lograr esos fines constitucionales y preservar la calidad y cantidad de los recursos hídricos, la LFD creó zonas de disponibilidad

<sup>24</sup> Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>25</sup> La Suprema Corte conoció y resolvió en el mismo sentido también los siguientes amparos en revisión: AR 1049/2015, AR 1296/2015, AR 1334/2015 y AR 269/2016.

<sup>26</sup> El artículo 222 de la LFD establece que "están obligadas al pago del derecho sobre agua, las personas físicas y morales que usen, exploten o aprovechen aguas nacionales, bien sea de hecho o al amparo de títulos de asignación, concesión, autorización o permiso, otorgados por el Gobierno Federal, de acuerdo con la zona de disponibilidad de agua en que se efectúe su extracción". El artículo 223 regula las cuotas que deberán cubrirse como derechos por la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales de conformidad con la zona de disponibilidad de agua y la cuenca o acuífero en que se efectúe su extracción. El artículo 231 de la LFD contempla el procedimiento y las fórmulas para las zonas de disponibilidad a que se refiere el artículo 223.

del agua, dependiendo de la cual se establecen los montos de los derechos, siendo más altos en las zonas de mayor escasez, lo cual busca además conservar y restaurar los recursos hídricos.

2. Los artículos de la LFD reclamados no contravienen el principio de equidad tributaria porque la Primera Sala reiteró que la clasificación de cuencas y acuíferos en zonas de disponibilidad del agua cumple con la garantía de equidad, toda vez que se da igual trato a los contribuyentes que extraigan del mismo lugar el agua y la variación en las cuotas dependerá del volumen de metros cúbicos de agua que se extraigan. También se cumple con los fines del artículo 4o. constitucional para la realización del derecho humano al agua, porque en éste se establece la obligación de preservar los recursos hídricos para que su uso sea racional, equitativo y sustentable.

3. La LFD no condiciona el derecho de acceso al agua al establecer derechos sobre el agua (que además son proporcionales y equitativos tributariamente), porque el artículo 4o. constitucional establece justamente que el derecho humano al agua se basa en su uso racional, equitativo y sustentable, así como en su distribución general. La LFD busca lograr estos fines garantizando el acceso al agua para toda la población, además de preservar el equilibrio hidrológico nacional y favorecer el aprovechamiento y protección de los recursos hídricos.

### Justificación de los criterios

1. En su recurso de revisión, JPP sostuvo que los artículos de la LFD reclamados violan en su contra el principio de proporcionalidad tributaria, porque entre las cuotas previstas para el pago de derechos sobre el agua según cada zona de disponibilidad no hay una progresión puntual y, por tanto, la proporción de explotación entre cada zona se vuelve excesiva.

Para abordar estos argumentos, la Corte definió primero que en el caso de los derechos por el uso o aprovechamiento de bienes del dominio público de la nación, como las aguas nacionales, la proporcionalidad atiende, por un lado, al grado de aprovechamiento obtenido por los usuarios de los bienes del dominio público, el cual debe ser medido según unidades de consumo o utilización y, por la otra, al propósito de lograr una mayor protección y conservación de esos bienes (pág. 74, párr. 4). También se analizó la fórmula utilizada en la LFD: a mayor uso del agua, mayor será el derecho a pagar, lo cual es razonable (pág. 77, párr. 5).

En este contexto, la Primera Sala refirió que el agua "constituye un recurso vital, el cual es necesario que, observando el interés público, el Estado lo distribuya de manera tal, que se pueda realizar un uso racional, equitativo y sustentable, como lo establece el artículo

4o. constitucional" (pág. 78, párr. 1), en el cual se reconoce el derecho acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.

Para lograr los fines constitucionales y preservar la calidad y cantidad de los recursos hídricos, la LFD creó cuatro zonas de disponibilidad del agua, para clasificar a cada fuente hidrológica de donde se obtenga el recurso, a través de la incorporación de factores que buscan denotar su abundancia o escasez (pág. 78, párr. 2). Es decir que la extracción de agua se relaciona con la condición de la fuente de la que se obtiene. En lugares donde hay gran disponibilidad la cuota es más baja con respecto a otras fuentes donde esa situación es menor, hasta llegar a una disponibilidad mínima o inexistente, a la que se asignan las cuotas más altas (pág. 79, párr. 3).

Así, JPP no tiene razón cuando sostiene que las cuotas por zonas de disponibilidad deben ser progresivas en atención al uso, aprovechamiento o extracción del recurso hídrico, "ya que adicionalmente lo que se busca no sólo es la conservación del agua sino también su restauración en las fuentes de agua." (Pág. 81, párr. 4).

2. En cuanto al argumento de JPP sobre la inconstitucionalidad de los artículos reclamados de la LFD por violar el principio de equidad tributaria, la Primera Sala reiteró que la clasificación de cuencas y acuíferos en zonas de disponibilidad del agua cumple con la garantía de equidad porque se da igual trato a los contribuyentes que extraigan del mismo lugar el agua y la variación en las cuotas dependerá del volumen de metros cúbicos de agua que extraigan (pág. 86, párr. 2).

Además debe considerarse la finalidad prevista por el artículo 4o., párrafo sexto constitucional, en relación con el derecho humano al agua, que establece la obligación de preservar los recursos hídricos para que su uso sea racional, equitativo y sustentable (pág. 86, párr. 4). En la LFD, al establecer los derechos sobre el agua, se intenta contribuir a estos fines porque, como lo señaló la exposición de motivos relativa, con las cuotas y contribuciones federales se busca propiciar el uso eficiente del agua, racionalizar los patrones de consumo e inhibir las actividades que impliquen una demanda excesiva del líquido (pág. 88, párr. 1).

En cuanto al principio de equidad tributaria, JPP señaló también que éste se transgrede con la distinción de trato por el uso del recurso hídrico, como es el caso de balnearios y centros recreativos, para los cuales se establece una cuota diferente, cuando la disponibilidad de la cuenca o acuíferos es la misma. La Corte desestimó este agravio porque "el establecimiento de distintas cuotas para el pago del derecho en cuestión no es caprichosa, ni artificial, puesto que atiende a un hecho notorio, a saber, los distintos usos que

Las cuotas y contribuciones tienen la finalidad de propiciar un uso eficiente, racionalizar los patrones de consumo e inhibir las actividades que impliquen una demanda excesiva de agua. El establecimiento de cuotas diferenciadas atiende a un hecho notorio y se justifica por la existencia de razones objetivas, a saber: los distintos usos que se le pueden dar al agua y las distintas necesidades que esta cubre.

se le pueden dar al agua, y las distintas necesidades que cubre, lo que implica que existen razones objetivas que justifican el establecimiento de cuotas diferentes." (Pág. 101, párr. 3).

3. En su recurso de revisión JPP argumentó además que al establecer la configuración de las cuotas que se han mencionado condicionan el derecho humano de acceso al agua por ser excesivas.

La Corte encontró también infundados estos razonamientos porque el artículo 4o. constitucional establece justamente que el derecho humano al agua se basa en su uso racional, equitativo y sustentable, así como en su distribución general. Así, las cuotas establecidas en la LFD para su uso, explotación o aprovechamiento no contravienen el derecho al acceso al agua, ya que buscan, como uno de sus fines, implementar el artículo 4o. constitucional garantizando el acceso al agua para toda la población, además que preservar el equilibrio hidrológico nacional y favorecer el aprovechamiento y protección de los recursos hídricos (págs. 102, párr. 6 y 103, párr. 1). Tampoco se encontró que el cobro de los derechos fuera excesivo, por el contrario, como se explicó, la Primera Sala estimó que eran proporcionales y equitativos (pág. 103, párr. 2).

---

### **SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 269/2013, 4 de diciembre de 2013<sup>27</sup>**

---

En 1992 la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) otorgó a una asociación civil de usuarios y productores agrícolas en la cuenca del río Yaqui un título de concesión para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales superficiales y del subsuelo, de acuerdo con la disponibilidad del recurso, por un plazo de 20 años. En 2012 el título de concesión se prorrogó por un plazo igual. Durante la vigencia de éste, la CONAGUA emitió dos títulos de asignación a favor de la Comisión Estatal del Agua de Sonora para aprovechar aproximadamente 52 millones de metros cúbicos anuales de agua en la misma cuenca. Los representantes de la asociación civil interpusieron un juicio de amparo indirecto para reclamar la expedición los títulos de asignación, porque consideraron que la extracción del agua asignada para ser trasladada desde la cuenca del río Yaqui a través del Acueducto Independencia y abastecer a la ciudad de Hermosillo para el uso público-urbano les causaría una afectación, ya que podrían dejar de recibir los volúmenes que les corresponden conforme a sus títulos de concesión.

Se otorgó un amparo a la asociación civil, pero en contra de esa sentencia se interpusieron varios recursos de revisión por las diferentes partes en el juicio. La asociación civil

---

<sup>27</sup> Mayoría de cuatro votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

argumentó entre otras cosas que las asignaciones de aguas nacionales otorgadas por la CONAGUA al gobierno de Sonora ocasionarían una reducción en los volúmenes de agua que tenían concesionados, lo cual representaba un acto privativo que afectaba sus derechos, y debió por tanto haberse respetado su garantía de audiencia previa. También mencionaron que la CONAGUA contravino los principios de la política hídrica nacional, como el de la disponibilidad efectiva del recurso, lo cual además era violatorio de los derechos fundamentales y humanos a la alimentación y a un medio ambiente sano para su bienestar y desarrollo.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió ejercer su facultad de atracción para resolver los amparos en revisión. Se concedió el amparo a la asociación civil para que la CONAGUA le otorgara garantía de audiencia a fin de revisar los títulos de asignación emitidos al gobierno de Sonora.

### Problemas jurídicos planteados

¿El marco jurídico del derecho humano al agua ampara el uso y aprovechamiento ilimitados de los recursos hídricos?; ¿Cuáles son los criterios que deben tomarse en cuenta para resolver las cuestiones relacionadas con la concesión o asignación de aguas nacionales a diferentes usuarios, tomando en consideración el reconocimiento constitucional del derecho humano al agua?

### Criterio de la Suprema Corte

El derecho humano al agua reconocido por el artículo 4o. constitucional en su párrafo sexto implica la facultad de todas las personas para disponer de este recurso de manera suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para usos personales y domésticos, que serán prioritarios. Sin embargo, desde su texto original de 1917, el artículo 27 constitucional tiende al principio de conservación como requisito indispensable para el uso y aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, entre los que se encuentra el agua. El uso y aprovechamiento de los recursos hídricos no puede ser ilimitado, sino que dependerá de las condiciones del medio ambiente. Corresponde al Estado asegurar su sustentabilidad.

De acuerdo con el principio de conservación, contenido en el artículo 27 constitucional, el uso y aprovechamiento del líquido vital no puede ser ilimitado, pues depende de las condiciones del medio ambiente, asegurar la sustentabilidad de los recursos hídricos le corresponde al Estado.

### Justificación del criterio

La asociación civil expresó en sus agravios que la CONAGUA estaba obligada a darle garantía de audiencia antes de emitir títulos de asignación para que el gobierno estatal pudiera explotar agua en la misma cuenca, porque podrían afectarse sus derechos amparados por concesiones previas. Para abordar este punto, la Corte se remitió al artículo 27 constitucional como fundamento del régimen jurídico de los recursos naturales, recordando que desde su texto original de 1917 "tiende al principio de conservación como

requisito indispensable para el uso y aprovechamiento de los 'elementos naturales susceptibles de apropiación', entre los que se encuentra el agua." (Pág. 111, párr. 1). En el sistema jurídico mexicano el agua es un bien de dominio público, inalienable e imprescriptible, cuya propietaria originaria es la nación y que puede ser sujeta de aprovechamiento como lo dispone la Constitución (pág. 112, párr. 1). Para ello "se establecen los principios de protección y conservación, con los cuales el Estado debe buscar un punto de equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales para el desarrollo del País y su preservación para una mejor utilización, lo que implica realizar las acciones necesarias para prevenir su escasez." (Pág. 112, párr. 2).

Así, la Constitución reconoce la necesidad del aprovechamiento del agua, pero al ser un recurso natural común y necesario para todas las personas, debe ser manejado de manera integral en beneficio de la sociedad, con el objeto de hacer una distribución equitativa (pág. 112, párr. 3). Para lograr lo anterior, el Ejecutivo Federal puede concesionar o asignar las aguas nacionales, dependiendo de los diferentes usos que se les pueden dar, como son los usos agrícola, ambiental, consuntivo, doméstico, industrial o público urbano, entre otros (pág. 117, párr. 1).

La Corte estableció también que los titulares de las concesiones deben someterse a las condiciones y reglas que se establezcan en los títulos respectivos (pág. 118, párr. 2). En este caso, la asociación civil tenía una concesión para el uso agrícola de las aguas nacionales; sin embargo, es importante tomar en cuenta que ese tipo de concesiones "no garantizan la invariabilidad del recurso, ni siquiera su existencia. La lógica de esta previsión descansa en el hecho de que el agua es un recurso no renovable, cuya existencia no depende enteramente del ser humano, sino del medio ambiente".

"Por supuesto, se entiende que el Estado deberá realizar todas las acciones necesarias para cumplir con la provisión de los volúmenes amparados en los títulos de concesión o asignación. Sin embargo, no se le puede obligar a garantizar la disponibilidad del recurso hídrico derivada de factores medio ambientales, pues equivaldría a exigirle el cumplimiento de lo imposible" (pág. 120, párrs. 1 y 2).

La Corte consideró que la sola emisión de títulos de asignación por parte de la CONAGUA al gobierno estatal para utilizar aguas nacionales en la misma cuenca no es un acto privativo que afecte los derechos de la asociación civil conforme a su concesión para uso agrícola, porque "El agua al no ser renovable y poseer constante movilidad, excluye toda posibilidad de apropiación real y permanente" (pág. 122, párr. 2). Además "la justificación de que concesión no le garantice en ningún momento una disposición absoluta del recurso hídrico, se estima proporcional y racionalmente válida, puesto que el texto constitucional en su artículo 27, antes invocado, obliga al Estado a que este uso del recurso hídrico sea

equitativo y sustentable, considerando que el propio Constituyente Permanente tuvo en cuenta que este recurso es limitado" (pág. 122, párr. 3).

Asimismo, el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional establece tanto el derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre aceptable y asequible, como la correlativa obligación del Estado de garantizarlo (pág. 123, párr. 4). Como puede notarse de los procesos legislativos que dieron lugar a la reforma por la cual se incluyó este derecho fundamental en el artículo 4o. constitucional,<sup>28</sup> uno de los principales objetivos fue proteger el uso del agua para el consumo personal y doméstico y su prelación sobre los demás usos. Se estableció también que el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos no puede ser ilimitado, sino que dependerá de las condiciones del medio ambiente. Corresponde al Estado asegurar su sustentabilidad (pág. 132, párr. 1).

---

<sup>28</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de febrero de 2012.



### 3. Relación del derecho humano al agua con otros derechos humanos





## 3. Relación del derecho humano al agua con otros derechos humanos

---

### 3.1 Derecho humano al agua y derecho humano a un medio ambiente sano

---

SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 641/2017, 18 de octubre de 2017<sup>29</sup>

---

#### Hechos del caso

Un grupo de habitantes del pueblo de Mixquic presentó una demanda de amparo para reclamar la omisión de autoridades federales, de la Ciudad de México y de la delegación Tláhuac de adoptar todas las medidas a su alcance para restaurar y sanear los canales del Barrio de San Miguel. Argumentaron que el daño ambiental causado principalmente por el vertimiento de aguas residuales del río Amecameca se traduce en una violación a su derecho de vivir en un medio ambiente sano; a gozar de los más altos niveles posibles de salud, y a su derecho humano al agua. En el juicio se dictó una sentencia que amparó a los habitantes de Mixquic y ordenó la realización de diferentes acciones para evaluar y reparar el daño ambiental en los canales.<sup>30</sup> Las autoridades responsables presentaron un recurso de revisión que atrajo y resolvió la Suprema Corte de Justicia. En sus agravios,

---

<sup>29</sup> Unanimidad de cinco votos. Ponente: Ministro Alberto Pérez Dayán.

<sup>30</sup> Entre otras acciones, la sentencia ordenó a las autoridades responsables realizar una evaluación ambiental estratégica para la solución integral de la problemática ambiental que se presenta en la zona chinampera de San Andrés Mixquic; establecer sistemas de monitoreo de la calidad del agua en la zona chinampera de San Andrés Mixquic; coordinar y vigilar el registro de descargas de aguas residuales; realizar las acciones necesarias para convenir con la SEMARNAT y las autoridades del Estado de México acciones de protección ambiental; llevar a cabo los procedimientos administrativos correspondientes con el objeto de detener los asentamientos humanos irregulares; aplicar programas de restauración.

las autoridades dijeron que no fueron omisas en cumplir sus obligaciones de protección al ambiente, porque realizaron varias acciones para proteger los canales de Mixquic. Expresaron que el daño ambiental causado por las descargas de aguas residuales del río Amecameca no era su responsabilidad, porque lo habían causado agentes privados y era responsabilidad de diferentes instituciones públicas, incluso, muchas de las descargas de aguas residuales que contaminan los canales se generan en fuentes del Estado de México. La Segunda Sala amparó a los habitantes de Mixquic en contra de las omisiones de autoridades de Ciudad de México y la delegación Tláhuac, ordenando diversas medidas para la restauración y el saneamiento de los canales del Barrio San Miguel.

### Problemas jurídicos planteados

1. ¿Las autoridades de Ciudad de México y la delegación Tláhuac tienen obligaciones jurídicas para restaurar y sanear ecológicamente los canales del pueblo de San Andrés, Mixquic, así como garantizar los derechos humanos a un medio ambiente sano y al agua de sus habitantes?

2. ¿Las autoridades de Ciudad de México y delegacional omitieron realizar todas las medidas a su alcance para restaurar y sanear ecológicamente los canales del pueblo de San Andrés, Mixquic, vulnerando por tanto los derechos a un medio ambiente sano y al agua de sus habitantes?

### Criterios de la Suprema Corte

1. Las autoridades demandadas tienen obligaciones jurídicas para lograr la prevención, preservación, protección y saneamiento del agua, así como para restaurar ecológicamente las aguas de la jurisdicción de Ciudad de México, tal como lo son los canales del pueblo de San Andrés Mixquic, incluyendo el control y la prevención de la contaminación por la descarga de aguas residuales. Estas facultades se traducen en la obligación de garantizar el derecho de los gobernados al acceso suficiente, seguro e higiénico de agua disponible para su uso personal y doméstico.

2. El artículo 4o. constitucional tutela el derecho humano a un medio ambiente sano y la corresponsabilidad del Estado y los agentes privados en su garantía. Existe una correlación esencial entre la calidad del agua, el derecho a un medio ambiente sano y salud pública. El mandato estatal de proteger el derecho humano a un medio ambiente sano, respecto de la protección ecológica de las aguas, implica que asuma las siguientes conductas: I) proteger la prestación de servicios de agua y saneamiento; II) proteger "los recursos o infraestructura necesarios contra la contaminación o la injerencia", y III) proteger al ambiente y a los recursos hídricos contra las conductas indebidas de los actores no estatales. Las acciones realizadas por las autoridades responsables fueron insuficientes, toda vez que

el agua de los canales del Barrio de San Miguel estaba excesivamente contaminada, lo que constituyó una violación al deber de garantizar un medio ambiente sano, así como al diverso al acceso suficiente, seguro e higiénico del agua.

### Justificación de los criterios

1. La Segunda Sala estudió el marco competencial respecto a la prevención, preservación, protección y saneamiento del agua, para determinar si las autoridades de las cuales se reclamó la omisión de restaurar y sanear los canales de Mixquic incurrieron en una violación a los derechos a un medio ambiente sano y al agua de los habitantes del pueblo de San Andrés.

Del estudio advirtió que el Sistema de Aguas de la Ciudad de México (SIACDMX) tiene obligaciones jurídicas previstas en la Ley de Aguas de la Ciudad de México para preservar y, en su caso, restaurar ecológicamente las aguas de la jurisdicción de Ciudad de México, tal como lo son los canales del pueblo de San Andrés Mixquic, incluyendo el control y la prevención de la contaminación por la descarga de aguas residuales (pág. 41, párr. 1).

De igual forma, la Corte encontró que la Secretaría del Medio Ambiente de la Ciudad de México (SEMA) también tiene diversas obligaciones tendientes a la conservación y aprovechamiento sustentable del agua en la zona de los canales de Mixquic, conforme a lo previsto por la Ley Ambiental de Protección a la Tierra de la Ciudad de México (pág. 41, párrs 2 y 3); más aún, la Segunda Sala estableció que dicha autoridad "cuenta con la obligación de garantizar el derecho de los gobernados al acceso suficiente, seguro e higiénico de agua disponible para su uso personal y doméstico, en el ámbito de su jurisdicción, esto es, de asegurar el aprovechamiento sustentable, la prevención y control de la contaminación de las aguas pertenecientes al territorio de la Ciudad de México, tal y como lo son los canales del Barrio de San Miguel, Delegación Tláhuac, materia del presente juicio de amparo." (Pág. 43, párr. 1).

2. El artículo 4o. constitucional, al reconocer el derecho humano a un medio ambiente sano, presupone que las condiciones ambientales en un ecosistema influyen directamente en la salud de quienes lo habitan. El Estado tiene la obligación de garantizar este derecho, así como los ciudadanos de participar en la conservación del medio ambiente, por lo cual, la Constitución establece además la responsabilidad que asumirá quien provoque un daño o deterioro ambiental (pág. 49, párr. 4). En este contexto la Segunda Sala hizo notar que los esfuerzos por mejorar el medio ambiente dependen en gran medida de la disponibilidad de agua, "existiendo una correlación esencial entre la calidad del agua, derecho a un medio ambiente sano y salud pública." (Pág. 51, párr. 2).

Los esfuerzos por mejorar el medio ambiente dependen en gran medida de la disponibilidad de agua, ya que existe una correlación esencial entre la calidad del agua, derecho a un medio ambiente sano y salud pública. La salubridad del agua es un componente central de los derechos humanos, y por ende, uno de los problemas ecológicos que requieren más atención por parte del Estado, es precisamente, la debida regulación, monitoreo y tratamiento de las aguas residuales.

La Segunda Sala estableció que "el aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del agua, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas, así como la prevención y el control de la contaminación de tal recurso natural, *son una meta prioritaria del Estado, en tanto resultan indispensables para que las personas puedan alcanzar un nivel de vida adecuado y digno*". (Pág. 51, párr. 3).

Así, "*la salubridad del agua es un componente central de los derechos humanos, y por ende, uno de los problemas ecológicos que requieren más atención por parte del Estado, es precisamente, la debida regulación, monitoreo y tratamiento de las aguas residuales*." (Pág. 52, párr.1).

En la sentencia se hizo notar que la contaminación del agua también pone en peligro el disfrute de otros derechos humanos porque "la gestión inadecuada de las aguas residuales limita el desarrollo, pone en peligro los medios de vida y aumenta la pobreza, al incrementar los gastos de atención de la salud y reducir la productividad y las oportunidades educativas." (Pág. 52, párr. 3).

En el tema del saneamiento, la Segunda Sala estableció que, en el marco de los derechos humanos, "las medidas y tecnologías que se adopten incluidas las soluciones de saneamiento, *deben ser apropiadas para cada contexto dado y acorde a las obligaciones jurídicas que impongan las leyes internas*, y esas medidas han de adoptarse gradualmente para avanzar por etapas." (Pág. 55, párr. 1). Pero lo anterior no implica pasividad para que los Estados se abstengan de tratar las aguas residuales y proteger a las personas. Por el contrario, para la Corte, es necesario avanzar de la forma más ágil y eficaz posible para garantizar el acceso a servicios de saneamiento seguros, asequibles y aceptables para todos, con medidas deliberadas, concretas y orientadas hacia la plena realización de ese derecho y su ejercicio por todas las personas (pág. 55, párr. 2).

Asimismo, para la Segunda Sala, el mandato estatal de proteger el derecho humano a un medio ambiente sano, referido a la protección ecológica de las aguas, "implica que asuma las siguientes conductas: (I) proteger la prestación de servicios de agua y saneamiento; (II) proteger '**los recursos o infraestructura necesarios contra la contaminación o la inyección**', y (III) proteger al ambiente y a los recursos hídricos contra las conductas indebidas de los actores no estatales." (Pág. 56, párr. 2).

La Segunda Sala resolvió también que la existencia o grado de contaminación que presentan los canales en Mixquic es determinante para saber si las autoridades han cumplido sus obligaciones de protección del medio ambiente. Lo anterior porque "existe una vinculación indisoluble entre *restauración, saneamiento y estado ecológico* de los aludidos canales, pues de comprobarse que la calidad o estado de dichas aguas *no resultan aceptables*

*desde el punto de vista constitucional y de las normas secundarias respectivas, será dable dilucidar si las autoridades han tomado las medidas necesarias para sanear ecológicamente las aguas que forman parte de su jurisdicción -deber de 'proteger'." (Pág. 57, párr. 2).*

Tomando en cuenta los resultados de las pruebas periciales y oculares presentadas en el juicio de amparo indirecto, a través de las cuales se acreditó el alto grado de contaminación existente en los canales del pueblo de San Andrés Mixquic, la Segunda Sala concluyó que las autoridades de Ciudad de México responsables incumplieron las obligaciones de protección y saneamiento ecológico, que se derivan tanto de la Constitución Federal como de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la Ley Ambiental de Protección a la Tierra de la Ciudad de México, la Ley de Aguas de la Ciudad de México, y de sus reglamentos (pág. 59, párr. 2).

En cuanto a la SEMA, se resolvió que "tiene la obligación de garantizar el derecho de los gobernados al acceso suficiente, seguro e higiénico de agua disponible para su uso personal y doméstico, en el ámbito de su jurisdicción, esto es, de asegurar el aprovechamiento sustentable, la prevención y control de la contaminación de las aguas pertenecientes al territorio de la Ciudad de México, tal y como lo son los canales del Barrio de San Miguel, Delegación Tláhuac, materia del presente juicio de amparo." (Pág. 61, párr. 1).

Y también que el SACDMX tiene la obligación de ejercer el control y la prevención de la contaminación por la descarga de aguas residuales (pág. 61, párr. 2).

Por lo tanto, la Segunda Sala confirmó, como lo determinó la sentencia del amparo indirecto, que si bien las autoridades aducen haber realizado algunas acciones para proteger las aguas de los canales, fueron insuficientes, y "resulta manifiesta la violación al derecho humano en comento, toda vez que el agua de los canales del Barrio de San Miguel, no sólo se encuentra excesivamente contaminada y no apta para la supervivencia de especies acuáticas, sino que inclusive el perito estima que 'debe evitarse el contacto con la misma'; lo que constituye una franca violación al deber de garantizar un medio ambiente sano, así como al diverso al acceso suficiente, seguro e higiénico del agua." (Énfasis en el original) (pág. 62, párr. 4).

Más aún, la Segunda Sala hizo notar que en el sistema jurídico nacional existen parámetros objetivos respecto al tratamiento de aguas residuales que las autoridades responsables debieron observar para combatir y controlar la contaminación de las aguas de los canales de San Andrés Mixquic, como lo son las disposiciones normativas previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, Ley Ambiental de Protección a la Tierra de la Ciudad de México, y Ley de Aguas de la Ciudad de México (pág. 64, párr. 2). Las autoridades demandadas "no han adoptado todas las medidas posibles, hasta el máximo de los recursos disponibles, para evitar y controlar procesos de degradación de

las aguas; para vigilar que las descargas residuales cumplan con la normatividad vigente en cantidad y calidad, ni tampoco para llevar a cabo las acciones correctivas necesarias para sanear las aguas de los canales del Barrio de San Miguel" (pág. 65, párr. 1).

En cuanto a los argumentos planteados por el jefe de gobierno y la Secretaría del Medio Ambiente, conforme a los cuales las afectaciones reclamadas no pueden ser atribuidas al Estado, en tanto la contaminación que presentan los aludidos canales se debe, en gran medida, a los actos de particulares, la Corte resolvió, como lo ha establecido la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua y el saneamiento del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, que la obligación de protección de los derechos humanos exige de los Estados **"que promulguen y hagan cumplir las disposiciones necesarias para proteger los derechos humanos al agua y el saneamiento frente a los abusos cometidos por terceros contra los derechos humanos."** (Pág. 69, párr. 4). De ahí que "existirá una violación a los derechos humanos de las personas, cuando el Estado es omiso en proteger la infraestructura de distribución del agua y de saneamiento contra la injerencia, los daños y la destrucción, o bien, cuando no se sanciona el uso indebido de los recursos hídricos por terceros." (Pág. 69, párr. 5).

También se estableció en la sentencia que al no haber demostrado las autoridades de Ciudad de México que realizaron las acciones necesarias para evitar o, en su caso, controlar la degradación de las aguas de los canales de San Andrés Mixquic, como lo es, entre otras, coordinarse con las instituciones competentes de Estado de México para encontrar una solución integral al problema ecológico, o para frenar al menos uno de los factores de contaminación de tales canales, resulta evidente que transgredieron el derecho humano de los habitantes del sitio a un medio ambiente sano (pág. 72, párr. 4).

---

### SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 269/2013, 4 de diciembre de 2013<sup>31</sup>

---

*Razones similares en el AR 3218/2017*

#### Hechos del caso

En 1992, la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) otorgó a una asociación civil de usuarios y productores agrícolas en la cuenca del río Yaqui un título de concesión para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales superficiales y del subsuelo, de acuerdo a la disponibilidad del recurso, por un plazo de 20 años, que en 2012 se prorrogó por un plazo igual. Durante la vigencia de ese título de concesión, la CONAGUA emitió dos títulos de asignación a favor de la Comisión Estatal del Agua de Sonora para aprovechar aproximadamente a

---

<sup>31</sup> Mayoría de cuatro votos. Ponente: Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.



52 millones de metros cúbicos anuales de agua en la misma cuenca. Los representantes de la asociación civil interpusieron un juicio de amparo indirecto para reclamar la expedición de los títulos de asignación. Lo anterior porque consideraron que la extracción del agua asignada para ser trasladada desde la cuenca del río Yaqui a través del Acueducto Independencia y abastecer a la ciudad de Hermosillo para el uso público-urbano les causaría una afectación porque podrían dejar de recibir los volúmenes que les corresponden conforme a sus títulos de concesión.

El amparo se resolvió a favor de la asociación civil y en contra de esa sentencia se interpusieron varios recursos de revisión por las diferentes partes en el juicio. Entre otros argumentos planteados por la asociación civil se mencionó que las asignaciones de aguas nacionales otorgadas por la CONAGUA al gobierno de Sonora ocasionarían una reducción en los volúmenes de agua que tenían concesionados, lo cual representaba un acto privativo que afectaba sus derechos, y debió por lo tanto haberse respetado su garantía de audiencia previa. También mencionaron que la CONAGUA contravino los principios de la política hídrica nacional, como el de la disponibilidad efectiva del recurso, lo cual además resultaba violatorio de los derechos fundamentales y humanos a la alimentación y a un medio ambiente sano para su bienestar y desarrollo.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió ejercer su facultad de atracción para resolver los amparos en revisión. Se concedió el amparo a la asociación civil para que la CONAGUA le otorgue garantía de audiencia a fin de revisar los títulos de asignación emitidos al gobierno de Sonora.

### Problema jurídico planteado

¿Cómo deben ponderarse las posibles tensiones entre los derechos humanos a un medio ambiente sano y de acceso al agua, en particular cuando se trate de acciones como el trasvase entre cuencas?

### Criterio de la Suprema Corte

El derecho humano a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de las personas está reconocido en los artículos 4o. constitucional y 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador. Al realizar la ponderación entre el derecho a un medio ambiente sano y el derecho humano al agua es necesario considerar la sustentabilidad del recurso hídrico y las consecuencias ambientales derivadas de los trasvases entre cuencas, que pueden poner en riesgo las necesidades humanas de las generaciones presentes y futuras y de los ecosistemas. Considerando que cualquier decisión relacionada con las cuencas es de interés público, las autorizaciones para un trasvase deben justificar

Para llevar a cabo la ponderación entre el derecho a un medio ambiente sano y el derecho humano al agua, es necesario considerar la sustentabilidad del recurso hídrico y las consecuencias ambientales derivadas de la realización de una obra (o actividad). Entre los elementos más importantes a tomar en consideración están las posibles afectaciones a los factores ambientales, culturales, a los paisajes y a los ecosistemas, que pueden ocurrir cuando se disminuye el caudal de agua que circula en la cuenca de la cual se extrae el recurso hídrico.

razonablemente la utilidad pública en cada caso concreto, considerando la posible afectación al derecho al medio ambiente.

### Justificación del criterio

En este caso, los títulos de asignación otorgados por la CONAGUA al gobierno de Sonora implican un trasvase de una cuenca a otra (de la presa Plutarco Elías Calles a una planta potabilizadora en la ciudad de Hermosillo). Esto hace necesario considerar también aspectos adicionales, como el goce del medio ambiente de las personas que se benefician de la cuenca respectiva, por un lado, y, por el otro, el objeto de la asignación, es decir, el acceso sustentable al agua para fines domésticos (pág. 138, párr. 1).

El derecho humano a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de las personas está reconocido en los artículos 4o. constitucional y 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador (pág. 138, párrs. 2 y 3). En este contexto, para llevar a cabo la ponderación entre el derecho a un medio ambiente sano y el derecho humano al agua, es necesario considerar la sustentabilidad del recurso hídrico y las consecuencias ambientales derivadas los trasvases de agua entre cuencas (pág. 138, párr. 4), toda vez que entre los factores más importantes que se deben considerar están las posibles afectaciones a factores ambientales, culturales, a los paisajes y los ecosistemas, que pueden ocurrir cuando se disminuye el caudal de agua que circula en la cuenca de la cual se extrae el recurso hídrico. "Lo anterior puede poner en riesgo la atención de las necesidades humanas, actuales y futuras, con la prioridad y garantía de abastecimiento necesarias, y las ambientales, tanto en ámbitos terrestres como acuáticos, en cauces, márgenes, humedales y estuarios." (Pág. 139, párr. 2).

Por estos factores, en términos generales, los trasvases sólo pueden ser justificados por razones socioeconómicas y deben realizarse con base en estudios con grandes inversiones en diseño y planeación, que incluyan información detallada de todos los aspectos que se involucran, incluyendo el impacto ambiental (pág. 139, párr. 3). En este contexto, como cualquier decisión relacionada con las cuencas, es de interés público; las autorizaciones para un trasvase deben justificar razonablemente la utilidad pública en cada caso concreto, considerando la posible afectación al derecho al medio ambiente (pág. 141, párr. 1). Cuando quiera expedirse una concesión o asignación de los volúmenes de agua que se obtengan a través de un trasvase, "la autoridad deberá demostrar que falta agua en la zona receptora y que sobra en la cuenca cedente, así como la razonabilidad del trasvase frente a otras posibilidades para abastecer a una comunidad con agua con fines domésticos. Además, la autoridad debe presentar una propuesta de medidas para amortiguar la posible afectación ambiental, incluyendo una compensación a las personas que se benefician de la cuenca cedente." (Pág. 141, párr. 2).

De esta forma, el derecho al agua para uso doméstico tiene que ser sustentable, porque "De no cumplirse con un estándar estricto para los trasvases, se estaría poniendo en riesgo la sustentabilidad del agua, puesto que difícilmente se regenerará el agua de una cuenca donante, con lo cual eventualmente ese recurso será insuficiente." (Pág. 142, párr. 1). Así que el Estado "para determinar si otorga o no una nueva concesión o asignación en materia de agua, debe tomar en cuenta integralmente una serie de elementos, a fin de emitir una determinación compatible y adecuada, que garantice una distribución equitativa de este recurso natural, cuide de su conservación, logre el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana, que son los principios establecidos en los artículos 4o. y 27 constitucionales." (Pág. 142, párr. 2).

### ***3.2 Derecho humano al agua y su correlación con el derecho a una alimentación nutritiva***

---

**SCJN, Primera Sala, Amparo en Revisión 318/2016, 7 de septiembre de 2016<sup>32</sup>**

---

#### **Hechos del caso**

En agosto de 2013, el Organismo de Cuenca de la Comisión Nacional del Agua (OC CONAGUA) comunicó a un agricultor la orden para realizar una visita de inspección dirigida a verificar el cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales y su Reglamento, en relación con el aprovechamiento de aguas superficiales del río Salado que se usaban en una parcela de su propiedad en el ejido Ixtlahuacán, municipio del mismo nombre, en el estado de Colima. Después de la visita de inspección se inició un procedimiento administrativo por la presunta infracción a la legislación en materia de agua, derivado del cual se impusieron diversas sanciones al agricultor, entre otras cosas porque no demostró tener autorización para usar las aguas nacionales superficiales del río Salado, lo que se realizaba luego de construir un bordo para abastecer un cárcamo y hacerlas llegar a la parcela y destinarlas al riego agrícola.

El agricultor promovió un juicio de amparo en el cual, entre otras cosas, argumentó que el OC CONAGUA interpretó indebidamente que el derecho humano al agua únicamente se refiere al derecho que tienen las personas a utilizar agua para usos personales y domésticos, pero no para el uso agrícola. Desde su punto de vista, esa interpretación de la autoridad hídrica violentó sus derechos al agua, al trabajo, a contar con una vida adecuada y sana a la alimentación, y de acceso efectivo de justicia o tutela judicial efectiva.

El juez de distrito que conoció del asunto sobreseyó el juicio y el agricultor interpuso un recurso de revisión que fue remitido por el tribunal colegiado a la Suprema Corte de

---

<sup>32</sup> Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Arturo Zaldívar.

Justicia, pues involucraba planteamientos de inconstitucionalidad de varias normas federales. La Corte asumió su competencia originaria para resolver el caso y determinó negar el amparo solicitado por el agricultor.

### Problema jurídico planteado

¿Existe una vinculación entre los derechos al agua y a una alimentación adecuada? En este caso, ¿ese vínculo se extiende al uso agrícola comercial del agua y ésta puede entonces utilizarse de manera indiscriminada, sin atender al marco regulatorio que el Estado prevé para el uso y distribución racional de los recursos hídricos?

### Criterio de la Corte

Si bien es cierto que existe una relación entre el derecho al agua y el derecho a una alimentación adecuada, dicho vínculo no se extiende al uso agrícola comercial del agua ni implica que pueda hacerse uso de un recurso natural de manera indiscriminada, sin atender al marco regulatorio que el Estado prevé para el uso y distribución racional de los recursos hídricos.

### Justificación del criterio

Para abordar la relación entre el derecho al agua y el derecho a una alimentación nutritiva, la Primera Sala analizó que el artículo 4o., párrafo tercero, de la Constitución establece que "Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará." (Pág. 30, párrs. 1 y 2). En la Observación General Núm. 12 del Comité DESC se ha establecido también que el derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. Para lo anterior, el alimento debe estar disponible, ser accesible y adecuado (pág. 31, párr. 1). En cuanto al vínculo entre el derecho a la alimentación y el derecho al agua, el Comité DESC ha sostenido que no se puede hacer efectivo el primero si las personas carecen de acceso a agua limpia para uso personal y doméstico (pág. 32, párr. 2).

En cuanto al derecho al agua en su vertiente de uso agrícola en México, la Primera Sala hizo notar en la sentencia que el Estado ha establecido un marco normativo que permite a los particulares llevarlo a cabo por medio de una concesión otorgada por la CONAGUA. Lo anterior "atiende a la obligación del Estado de asegurar la protección, conservación, distribución y buen uso del líquido vital, así como de garantizar un acceso sostenible de los recursos hídricos a todos los particulares." (Pág. 32, párrs. 3 y 4).

Para explicar este apartado, la sentencia de la Primera Sala refiere que, conforme al artículo 27 constitucional, la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites

del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, misma que, a su vez, tiene el derecho de transmitir el dominio de esas tierras y aguas a los particulares constituyendo la propiedad privada (pág. 32, párr. 5). El mismo artículo constitucional establece en su párrafo quinto el catálogo de las aguas nacionales (pág. 33, párr. 1). En este sentido, "la Nación tiene el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como de regular en miras del beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, a efecto de lograr los siguientes objetivos:

- a. Hacer una distribución equitativa de la riqueza pública.
- b. Cuidar la conservación de los recursos naturales.
- c. Lograr el desarrollo equilibrado del país.
- d. Mejorar las condiciones de vida de la población rural y urbana" (pág. 34, párr. 1).

Para cumplir esos fines, el Estado ha dictado diversas medidas que se estiman necesarias para ordenar los asentamientos humanos y poder establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de aguas —entre otros recursos—, y así poder preservar y restaurar el equilibrio ecológico (pág. 34, párr. 2).

Por otro lado, el artículo 27 constitucional también regula la organización de los ejidos y las comunidades agrarias, estableciendo entre otras cosas que el Estado debe dictar las medidas necesarias para fomentar las actividades económicas en el medio rural, asegurándose de evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad (pág. 34, párr. 3). Las concesiones para el aprovechamiento de las aguas nacionales forman parte de esas medidas.

En suma, del marco constitucional se desprende la necesidad de proteger el uso del agua para el consumo personal y doméstico y su prelación sobre los demás usos y, además, queda demostrado que una de las prioridades del Estado mexicano es la conservación y protección de los recursos nacionales de su dominio, y su transmisión a los particulares está regulada y limitada de forma tal que su uso, explotación o aprovechamiento no pongan en peligro el equilibrio ecológico ni a la sociedad en general (pág. 36, párr. 1).

En este contexto, la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución, regula la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, así como su distribución, control y preservación en cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable (pág. 36, párrs. 1 y 2). La misma ley prevé en su artículo 22 que los usos doméstico y público-urbano siempre tendrán preferencia de prelación sobre cualquier otro uso (pág. 39, párr. 1) y establece los derechos y las obligaciones de los concesionarios de

Si bien es cierto que el derecho al agua contempla la vertiente del uso agrícola de dicho recurso natural, también es cierto que el Estado, en atención a las obligaciones que tiene en la materia, está facultado a emitir un marco normativo que regule la forma en la que los particulares pueden hacer uso del mismo, a fin de garantizar su protección y conservación, máxime cuando el uso o aprovechamiento de las aguas nacionales tenga un propósito que no es meramente agrícola, sino comercial.

aguas nacionales. Del estudio del marco jurídico mencionado, la Primera Sala concluyó que "si bien es cierto que el derecho al agua contempla la vertiente del uso agrícola de dicho recurso natural, también es cierto que el Estado, en atención a las obligaciones que tiene en la materia, está facultado a emitir un marco normativo que regule la forma en la que los particulares pueden hacer uso del mismo, a fin de garantizar su protección y conservación, máxime cuando el uso o aprovechamiento de las aguas nacionales tenga un propósito que no es meramente agrícola, sino comercial".

Por estas razones, "si bien es cierto que existe una relación entre el derecho al agua y el derecho a una alimentación adecuada, dicho vínculo no se extiende al uso agrícola comercial, ni implica que pueda hacerse uso de un recurso natural de manera indiscriminada, sin atender al marco regulatorio que el Estado prevé para el uso y distribución racional del vital líquido." (Pág. 43, párrs. 1 y 2).

### 3.3 Derecho humano al agua y su correlación con el derecho a una vivienda digna

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 239/2016, 30 de agosto de 2017<sup>33</sup>

*Razones similares en el ADR 5099/2017, en la CC 97/2017, AI 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017*

#### Hechos del caso

En enero de 2015, el titular de la Dirección de Administración y Finanzas del Organismo Público Descentralizado para la Prestación del Servicio de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Metepec, Estado de México (OPDAPAS), ordenó la restricción del suministro de agua potable a un inmueble por la falta de contratación del servicio conforme a la legislación local aplicable. La propietaria del inmueble interpuso un juicio de amparo en el cual reclamó la inconstitucionalidad del artículo 159 del Decreto número 52 de la Ley del Agua para el Estado de México y Municipios y, en el cual se establece como sanción la restricción en el suministro de agua potable hasta en 75%, por considerarlos violatorios de su derecho humano al agua, así como los artículos 1o., 4o., 14, 16, 22, 31, fracción IV, y 133 de la Constitución y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El juicio de amparo fue sobreseído y la propietaria del inmueble interpuso un recurso de revisión, que fue atraído por la Suprema Corte de Justicia; la sentencia de la Corte confirmó la constitucionalidad de la legislación reclamada y negó el amparo solicitado.

<sup>33</sup> Unanimidad de cinco votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán.

## Problema jurídico planteado

¿El artículo 159 de la Ley del Agua para el Estado de México y Municipios en el cual se establece la posibilidad de restringir el suministro de agua potable hasta en 75% por falta de pago, o en casos de infracciones a la legislación local como la instalación de conexiones en forma clandestina a las redes de distribución, es violatorio de los derechos humanos al agua y a la vivienda digna, así como al mínimo vital?

## Criterio de la Suprema Corte

El artículo 159 de la Ley del Agua para el Estado de México y Municipios que permite la restricción del suministro de agua hasta en 75% cuando se cometan infracciones previstas en la misma legislación, como la instalación de conexiones clandestinas a las redes de distribución, no es violatorio del derecho a la vivienda digna ni al mínimo vital por las siguientes razones. Primero, el derecho de acceso al agua, como otros, no es absoluto, sino que tiene límites en la medida de que su garantía a favor de una persona no puede traspasar el derecho del cúmulo de personas a las que el Estado también debe garantizar lo propio, que depende de la participación a la que todos los ciudadanos están constitucionalmente obligados. En este caso, la persona solicitante del amparo está constitucional y legalmente obligada a abstenerse de instalar conexiones clandestinas a la red de distribución que alimenta la toma de su vivienda o no dar aviso de su existencia; la medida restrictiva del agua en 75% constituye un medio tanto para desincentivar la práctica de actos prohibidos por la ley como para motivar el cumplimiento de tales obligaciones, que a la postre permiten lograr los referidos fines estatales de garantizar el acceso al agua en favor de todas las personas. Por esas razones, la norma reclamada no transgrede el derecho a la vivienda digna o mínimo vital; máxime que el propio artículo 4o. constitucional prevé, sobre el derecho a la vivienda, que la ley establecerá los instrumentos a fin de garantizarlo, lo cual deberá ser verificado de manera particular en cada caso concreto por la autoridad competente.

## Justificación del criterio

En el caso de estudio, las autoridades demandadas señalaron en su informe justificado que sus actos tienen fundamento en el artículo 159, párrafo segundo, en relación con el numeral 155, fracción XIV, de la Ley de Agua para el Estado de México y Municipios, en el cual se prevé la posibilidad de imponer sanciones como la restricción del suministro de agua potable hasta en 75%, entre otras causas, por la comisión de infracciones como la instalación clandestina de conexiones a las redes de distribución.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Las disposiciones mencionadas establecen lo siguiente:

"Artículo 155. Constituyen infracciones a la presente Ley y serán sancionadas por las autoridades del agua, en el ámbito de su competencia, las siguientes:

La Segunda Sala precisó que si bien el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho humano al agua, cuya garantía está a cargo del Estado, también "contiene una cláusula de reserva, que **faculta al legislador para establecer discrecionalmente las bases, apoyos y modalidades para el acceso, uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos.**" (Pág. 33, párr. 1).

Por tal motivo, la Ley de Aguas Nacionales prevé como base de la política hídrica nacional el principio de que "el **agua proporciona servicios ambientales que deben reconocerse, cuantificarse y pagarse**, en términos de Ley", y como instrumento básico de la política hídrica nacional "el **cobro de derechos causados por la explotación, uso o aprovechamiento, descarga y protección del agua.**" (Pág. 33, párr. 3; pág. 34, párr. 1).

Siguiendo estos principios, la Ley de Aguas Nacionales dispuso adicionalmente que por la prestación de los servicios para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, incluyendo las del subsuelo, los usuarios deberán pagar las cuotas que se establezcan en la Ley Federal de Derechos y la Ley de Coordinación Fiscal, así como observar y cumplir con el contenido de las disposiciones normativas inherentes (pág. 34, párr. 2), incluyendo la Ley de Agua para el Estado de México y Municipios, la cual dispone que podrá restringirse o "limitar temporalmente los servicios al usuario por falta de cumplimiento de sus obligaciones o por otras causas previstas en la misma Ley" (pág. 37, párr. 2); así como el Código Financiero del Estado de México, el cual establece que la prestación del servicio de suministro de agua potable que llevan a cabo los organismos públicos descentralizados se realiza a partir de la celebración de un contrato, "en torno al cual se prevén derechos y obligaciones, tales como las condiciones en que se presta el servicio y el pago correspondiente." (Pág. 39, párr. 1). De modo tal que "quien pretende beneficiarse del servicio de suministro de agua, conforme a dicha normatividad debe entre otras cosas, celebrar contrato de prestación de servicios, solicitar la instalación de un aparato medidor de consumo de agua potable a la toma domiciliaria con acceso externo para su lectura y control por parte del prestador, así como, cumplir con las condiciones contractuales, esto es, las previstas en la Ley, su Reglamento y demás normas aplicables." (Pág. 39, párr. 2).

En este contexto, la Segunda Sala enfatizó que, si bien el derecho humano al agua se garantiza por el Estado o, como acontece en el caso, por medio de un organismo descen-

---

[...].

XIV. Instalar o realizar en forma clandestina conexiones a las redes de distribución; [...].

"Artículo 159. Las infracciones que procedan en los términos de los artículos anteriores serán independientes de las relativas a la restricción del servicio o a las que procedan por la responsabilidad penal que resulte.

La restricción en el suministro de agua potable se hará hasta en un 75%, por la falta de pago de dos o más períodos debidamente notificados o por incurrir en alguno de los supuestos del artículo 155 de esta Ley, procediendo el restablecimiento del servicio una vez que hayan sido cubiertos los créditos fiscales a cargo del usuario, subsanadas las irregularidades y cubiertos los gastos originados por motivo de la restricción, con independencia de otra u otras responsabilidades en que pudiera incurrir el infractor".



tralizado, sujeto a una normatividad establecida, "la cláusula de reserva legal contenida en el precepto 4 de la Carta Magna, no impide el establecimiento de medidas que limiten o restrinjan razonablemente el derecho humano ahí contenido, sino que constituyen principios a desarrollar por la norma mediante el establecimiento de reglas que permitan al Estado cumplir con su tarea fundamental de preservar el líquido vital, en aras de garantizar en favor de todos el acceso, disposición y saneamiento del agua para su consumo de forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, así como el acceso, uso equitativo y sustentable, lo cual se encuentra sujeto a la participación tanto del Estado como de la ciudadanía, de suerte que, dichas medidas, entrañan el desarrollo legal del principio de participación ciudadana establecida en la Constitución Federal, que elimine conductas ilegales de los ciudadanos, sin que, por un lado, invada el núcleo de su derecho humano al agua y, por otro, no desproteja el de las demás personas" (pág. 40, párr. 2).

Con estas consideraciones, la Corte determinó que "el establecimiento de normas para la prestación del servicio por sí mismo no viola el derecho humano al agua, al margen de que la ley y las medidas restrictivas ahí establecidas sean susceptibles de un control de constitucionalidad". Sin embargo, también especificó que debe preferirse la interpretación "de las normas sub-constitucionales que mejor concuerde con las garantías y los principios de la Constitución Federal, armonizando el sistema jurídico en su totalidad" (pág. 40, párr. 3).

El establecimiento de normas para la prestación del servicio de suministro de agua potable por sí mismo no viola el derecho humano al agua, al margen de que la ley y las medidas restrictivas ahí establecidas sean susceptibles de un control de constitucionalidad.

Pues, en el caso concreto, la restricción al suministro hasta en 75% —por la instalación o realización en forma clandestina conexiones a las redes de distribución— prevista en el impugnado artículo 159, párrafo segundo de la Ley de Agua para el Estado de México y Municipios "no constituye violación del derecho humano al agua, ya que, por una parte, no se trata de una negativa del servicio y, por otro lado, el servicio está sujeto al cumplimiento de ciertas reglas por parte del usuario." (Pág. 40, párr. 4).

Lo anterior es así porque "el derecho humano al agua, como otros, no es absoluto, sino que tiene límites en la medida de que su garantía en favor del quejoso no puede trastocar el derecho del cúmulo de personas a las que el Estado también debe garantizar lo propio, que depende de la participación a que todos los ciudadanos se encuentran constitucionalmente obligados, a saber, al cumplimiento de las directrices legales que permitan al prestador del servicio ejercer un control de lo suministrado, que a su vez lleve a obtener los recursos necesarios al efecto; debiendo observarse lo previsto en el precepto 4o. constitucional, que establece como principio o norma-fin, que el Estado garantice el derecho al agua, y lograr el acceso, uso equitativo y sustentable, de los recursos hídricos **para todos, de suerte que aun garantizando un mínimo necesario para aquellas personas que incumplen con sus obligaciones constitucionales y legales de colaborar al respecto, el Estado está obligado a vigilar que su falta de probidad no llegue a trastocar el derecho de las demás personas a que se les suministre el vital líquido, lo cual no es posible**

entender que se logre sin la participación de la ciudadanía, y en la especie de la quejosa por estar constitucional y legalmente obligada, consistente en abstenerse de instalar conexiones clandestinas a la red de distribución que alimenta la toma de su vivienda o no dar aviso de las mismas; siendo que la medida restrictiva del líquido en un 75%, constituye un medio, tanto para desincentivar la práctica de actos prohibidos por la ley, como para motivar el cumplimiento de tales obligaciones, que a la postre permiten lograr los referidos fines estatales de garantizar el derecho de marras en favor de todas las personas.

Por las propias razones, el apartado legal impugnado no es de considerarse inconvencional, ni que transgreda el derecho a la vivienda digna o mínimo vital a que alude la quejosa, dado que se hace depender de la referida restricción del suministro, desde la perspectiva que el acceso permitido le es insuficiente; máxime que el propio mandato constitucional en análisis prevé, sobre el derecho a la vivienda, que la Ley establecerá los instrumentos a fin de garantizarlo, lo cual deberá ser verificado de manera particular en cada caso concreto, por la autoridad competente." (Pág. 41, párr. 1; pág. 42, párr. 2).

## 4. Aspectos procesales del derecho humano al agua

---





## 4. Aspectos procesales del derecho humano al agua

---

### 4.1 Derecho humano al agua y legitimación procesal activa

#### 4.1.1 Interés legítimo y jurídico para reclamar violaciones al derecho humano al agua (normas oficiales mexicanas y contaminación de los recursos hídricos)

---

**SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 407/2019, 26 de agosto de 2020<sup>35</sup>**

---

#### Hechos del caso

El 6 de agosto de 2014 ocurrió un derrame de sulfato de cobre acidulado en el río Bacanuchi, afluente del río Sonora, causado por las instalaciones del complejo minero Buenavista del Cobre, ubicado en el municipio de Cananea. En el mismo mes, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) suspendió las actividades de varios pozos ubicados a 500 metros de los ríos afectados. En octubre de ese año la misma autoridad federal determinó que podían reabrirse los pozos clausurados, pues los muestreos realizados demostraron que la calidad del agua era ya apta para consumo humano.

Un grupo de habitantes y vecinos de las zonas adyacentes afectadas por el derrame minero interpusieron un juicio de amparo indirecto en el cual reclamaron la apertura de los pozos de agua, así como la aplicación de las normas oficiales y normas mexicanas<sup>36</sup> sobre calidad

---

<sup>35</sup> Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa.

<sup>36</sup> NOM-127-SSA1-1994: Salud ambiental. Agua para uso y consumo humano, límites permisibles de calidad y tratamientos a que debe someterse el agua para su potabilización.

del agua en las cuales se basaron las acciones de monitoreo que llevó a cabo COFEPRIS y con las que justificó la determinación de que el agua de los pozos ya no representaba un riesgo para la salud y podía usarse para consumo humano. Consideraron que las acciones descritas violaron sus derechos humanos al agua, a un medio ambiente sano, a la salud, a la alimentación, y a la integridad física.

En el juicio de amparo indirecto se determinó que la aplicación de las normas sobre calidad del agua no era inconstitucional, y se otorgó la protección constitucional para dejar sin efectos únicamente la reapertura de dos pozos (Sinoquipe y La Labor). Las partes del juicio interpusieron un recurso de revisión que fue atraído por la Suprema Corte. La Segunda Sala modificó la sentencia para negar el amparo a los habitantes de la comunidad en contra de las normas reclamadas, así como los dictámenes de calidad del agua emitidos por la COFEPRIS y la reapertura de pozos.

### Problemas jurídicos planteados

1. ¿Los habitantes, vecinos y vecindados de los municipios afectados por el derrame minero causado por la empresa Buenavista del Cobre en los ríos Sonora y Bacanuchi, así como sus afluentes, tienen interés legítimo para acudir al juicio de amparo y reclamar la reapertura de los pozos de agua contaminados, así como la aplicación de la normatividad en la cual se basó esa decisión?

2. ¿Los habitantes, vecinos y vecindados de los municipios afectados por el derrame minero causado por la empresa Buenavista del Cobre en los ríos Sonora y Bacanuchi, así como algunos de sus afluentes, tienen interés jurídico para acudir al juicio de amparo y reclamar la reapertura de los pozos de agua contaminados, así como la aplicación de la normatividad en la cual se basó esa decisión, aun cuando no demostraron una afectación real a sus personas o tener enfermedades causadas por los contaminantes, como arsénico y manganeso, encontrados en los pozos de agua?

---

NOM-117-SSA1-1994: Bienes y servicios, método de prueba para la determinación de cadmio, arsénico, plomo, estaño, cobre, fierro, zinc y mercurio en alimentos, agua potable y agua purificada por espectrometría de absorción atómica.

NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004: Establece criterios para determinar las concentraciones de remediación de suelos contaminados por arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo, hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y/o vanadio.

NMX-AA-007-SCFI-2013: Análisis de agua, medición de la temperatura en aguas naturales, residuales y residuales tratadas, método de prueba.

NMX-AA-008-SCFI-2011: Análisis de agua. Mediación del ph en aguas naturales, residuales y residuales tratadas - método de prueba.

NMX-AA-036-SCFI-2001: Análisis de agua, determinación de acidez y alcalinidad en aguas naturales, residuales y residuales tratadas - método de prueba.

NMX-AA-073-SCFI-2001: Análisis de agua, determinación de cloruros totales en aguas naturales, residuales y residuales tratadas - método de prueba.

NMX-AA-079-SCFI-2001 Análisis de aguas, determinación de nitratos en aguas naturales, potables, residuales y residuales tratadas - método de prueba.

## Criterios de la Corte

1. Los solicitantes del amparo demostraron tener un interés legítimo para hacer una reclamación en materia ambiental y por la violación a su derecho humano al agua causada por la contaminación de los ríos, ya que presentaron una copia certificada de las constancias de vecindad y cartas de residencia expedidas por las autoridades municipales, en las cuales se demuestra que son avicinados, habitantes o vecinos de las zonas contiguas o afectadas por el derrame minero que afectó a los ríos Sonora y Bacanuchi, así como sus afluentes.

2. Los solicitantes del amparo tienen interés jurídico para acudir al juicio de amparo a defender su derecho al agua salubre, porque no es necesario exigir a los particulares que muestren signos de los daños ocasionados por el acto de autoridad.

## Justificación de los criterios

1. La COFEPRIS argumentó en su recurso de revisión que los habitantes de la comunidad no tenían interés legítimo ni jurídico para promover el juicio de amparo, porque con las constancias de residencia que presentaron no demostraron vivir cerca de los pozos de La Labor y Sinoquipe y, así, que les afectara su apertura. La Segunda Sala declaró infundado ese argumento por las siguientes razones. Al resolver el amparo en revisión 201/2016, en relación con el interés legítimo en casos relacionados con la protección del medio ambiente (pág. 17, párr.1), estableció que "el particular deberá contar con un interés cualificado que se distinga del que tiene el resto de la población respecto a la exigencia general de sujetar al Estado a la obligación constitucional de cumplimentar con la plena eficacia del derecho fundamental a un medio ambiente sano" (pág. 19, párr. 1).

En este caso los habitantes de la comunidad demostraron tener un interés cualificado, es decir, legítimo, para acudir al amparo (pág. 19, párr. 2) porque presentaron una copia certificada de las constancias de vecindad y cartas de residencia expedidas por las autoridades municipales, en las cuales se demuestra que son avicinados, habitantes o vecinos de las zonas contiguas o afectadas por el derrame y sobre las cuales los actos reclamados tienen repercusión (pág. 20, párr. 3).

La Segunda Sala comprobó en la página oficial de internet del Fideicomiso Sonora<sup>37</sup> que la contaminación derivada del derrame minero causado por la empresa Buenavista del Cobre alcanzó cuerpos de agua que afectaron a los municipios donde están las localidades de las cuales son habitantes, avicinados o vecinas las personas que promo-

<sup>37</sup> Disponible en [http://www.fideicomisoriosonora.gob.mx/docs/DPAcciones%20COFEPRIS\\_SONORA\\_2014\\_16Septiembre2014.pdf](http://www.fideicomisoriosonora.gob.mx/docs/DPAcciones%20COFEPRIS_SONORA_2014_16Septiembre2014.pdf)

vieron el juicio de amparo, y que ahí fue donde se reabrieron los pozos que habían sido contaminados. Por lo tanto, concluyó que, bajo un parámetro de razonabilidad, dichas personas tenían un interés cualificado o legítimo, puesto que la afluencia de los ríos y arroyos contaminados afectó los municipios donde residen (pág. 21, párrs. 1 y 4).

2. La Segunda Sala también encontró infundado el argumento de la COFEPRIS en el sentido de que las personas de la comunidad no tenían interés jurídico para acudir al amparo, pues no acreditaron tener una afectación real en sus personas, ya que no demostraron las enfermedades provocadas por el arsénico y manganeso, presuntamente contenidos en el agua de los pozos de Sinoquipe y La Labor, ni acreditaron con algún medio de prueba la presencia de algún metal o sustancia en el cuerpo. Para la Corte, "Lo infundado deriva de que para acudir a juicio a defender el derecho al agua salubre no es necesario exigir a los particulares que muestren signos de los daños ocasionados por el acto de autoridad, basta con que tengan interés legítimo para que el juicio constitucional sea procedente, lo que en el caso aconteció" (pág. 21, párr.5).

Para acudir a juicio a defender el derecho al agua salubre no es necesario exigir a los particulares que muestren signos de los daños ocasionados por el acto de autoridad, basta con que tengan interés legítimo para que el juicio constitucional sea procedente.

#### 4.1.2 Acciones colectivas, derecho humano al agua y estudio judicial de la causa de pedir

### SCJN, Primera Sala, Amparo Directo 36/2017, 3 de julio de 2019<sup>38</sup>

#### Hechos del caso

La asociación civil Defensa Colectiva A. C. demandó en ejercicio de una acción colectiva difusa a la empresa minera Buenavista del Cobre S. A. de C. V. y a Grupo México S. A. de C. V. por haber ocasionado un daño al medio ambiente y a los ecosistemas de las aguas y tierras en Sonora, afectando también directamente el patrimonio de las personas que habitan las poblaciones y localidades de diversos municipios de esa entidad federativa (Arizpe, Banámichi, Aconchi, Huépac, San Felipe de Jesús, Baviácora y Ures).

La demanda fue desechada por falta de legitimación activa y Defensa Colectiva A. C. presentó una apelación. El tribunal unitario que conoció el caso revocó la sentencia del juez de distrito y ordenó llevar a cabo la etapa procesal de certificación previa a la admisión o el desechamiento de la acción colectiva. Una vez que se realizó lo anterior, el juez de distrito dictó una sentencia en la cual determinó que no se cumplieron los requisitos de la acción colectiva y desechó nuevamente la demanda.<sup>39</sup> Después de una segunda apelación en la cual se confirmaron la certificación y la sentencia, Defensa Colectiva A. C.

<sup>38</sup> Unanimidad de cinco votos. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo.

<sup>39</sup> Entre otras razones, se señaló que no se cumplieron requisitos de los artículos 587 y 588 del Código Federal de Procedimientos Civiles, como la incompatibilidad de pretensiones con la acción difusa; porque la asociación civil no precisó cuál es la colectividad que representará y cuáles son sus circunstancias y las cuestiones de hecho y de derecho comunes; la falta de coincidencia entre el objeto de la acción y el daño sufrido.



interpuso una demanda de amparo en la cuál reclamó también la inconstitucionalidad de varios artículos del Código Federal de Procedimientos Civiles, y argumentó que se violaron en su perjuicio los artículos 1o., 4o., 14 y 17 de la Constitución.

La Primera Sala revocó la sentencia reclamada porque el desechamiento de la demanda de acción colectiva difusa intentada por la asociación civil se realizó en contravención del principio *pro actione*, limitando excesivamente el derecho de acceso a la jurisdicción. Se otorgó el amparo a Defensa Colectiva A. C. para que se repusiera el procedimiento de certificación de la acción, atendiendo a los lineamientos establecidos por la Suprema Corte en la sentencia.

### Problema jurídico planteado

¿Cuál es el parámetro con el cual debe apreciarse judicialmente la causa de pedir en una acción colectiva que se interpone argumentando la defensa y reparación de los derechos a un medio ambiente sano y al agua segura, suficiente y asequible, conforme al artículo 4o. constitucional?

### Criterio de la Corte

Las acciones colectivas previstas por el artículo 17 de la Constitución y reguladas en el Código Federal de Procedimientos Civiles pueden interponerse en materia de protección del medio ambiente. El derecho a un medio ambiente sano es indispensable para vivir dignamente y, además, es una condición previa para lograr el disfrute de otros derechos fundamentales, como el derecho al agua, protegido también por el artículo 4o. constitucional. En este contexto, está ampliamente justificado que se adopte la mirada más laxa posible para apreciar la causa de pedir en una acción colectiva vinculada a los derechos a un medio ambiente sano y al agua.

### Justificación del criterio

Antes de entrar al estudio de fondo en este caso, la Corte definió primero los parámetros bajo los cuales se deben analizar los conceptos de violación planteados por la asociación civil. Se aclaró que aun cuando las acciones colectivas se encuentran reguladas por el Código Federal de Procedimientos Civiles, no se guían por los principios que caracterizan a ese tipo de procedimientos. En este contexto, para analizar los conceptos de violación basta con expresar la causa de pedir, es decir, señalar cuál es la lesión o agravio que la persona que solicita el amparo estima le causa el acto, resolución o ley impugnada, y los motivos que originaron ese agravio, para que el juzgador se encuentre obligado a emprender su estudio (pág. 36, párrs. 1 y 2). En el caso de las acciones colectivas, la causa de pedir debe entenderse de la manera más laxa posible (pág. 36, párr. 2).

La causa de pedir debe entenderse de la manera más laxa posible, a fin de evitar tecnicismos que impidan el acceso a la jurisdicción y nos conduzcan a estar inmersos a un sistema perverso que expresamente se busca erradicar.

---

Como se lee en la exposición de motivos por la cual se incluyeron las acciones colectivas al artículo 17 constitucional, el objetivo de esta reforma fue hacer efectivo el derecho de acceso a la justicia "a través acciones de índole colectivo que permiten la defensa, protección y representación jurídica colectiva de derechos e intereses de los miembros de una colectividad o grupo dentro de la sociedad." (Pág. 41, párr.1). Para lograr estos fines, el Constituyente instruyó al legislador ordinario a instrumentar procesos ágiles y flexibles (pág. 43, párr. 2), procurando que a través de las acciones colectivas se facilite el acceso efectivo acceso a la jurisdicción de las colectividades, erradicando los tecnicismos que han definido los paradigmas procesales individuales propios de los procedimientos civiles (pág. 51, párr.1).

De ahí que "Esta Primera Sala llega a la firme convicción de que la causa de pedir debe entenderse de la manera más laxa posible, a fin de evitar tecnicismos que impidan el acceso a la jurisdicción y nos conduzcan a estar inmersos a un sistema perverso que expresamente se busca erradicar." (Pág. 51, párr. 2).

Esto, además, en el presente caso tiene una importancia especial, porque el artículo 578 del Código Federal de Procedimientos Civiles reconoce como materia de aplicación de las acciones colectivas al medio ambiente (pág. 52, párr. 1), que incluye tanto a la naturaleza como a las cuestiones artificiales que rodean al ser humano (pág. 52, párr. 3).<sup>40</sup>

Lo anterior es aún más relevante en el contexto del artículo 4o. constitucional, que reconoce el derecho de todas las personas a un medio ambiente sano y que corresponde al Estado garantizar. Esa obligación, conlleva a que el Estado a través de sus diversas autoridades (incluidas las de índole jurisdiccional) deba realizar ajustes para lograr una efectiva protección del medio ambiente (pág. 53, párrs. 1 y 3). Estos ajustes, en el ámbito judicial, incluyen cómo se aprecia la causa de pedir (pág. 53, párr. 4).

Para la Primera Sala, "Esto es así, pues ese ajuste encuentra plena justificación en la medida de que un medio ambiente sano es indispensable para la conservación de la especie humana, pues su deterioro, no sólo afecta a las generaciones presentes (entre los que se pueden encontrar grupos vulnerables como lo son los menores de edad, ejidatarios, comuneros y personas en extrema pobreza y marginación), sino que incluso tiene trascendencia en generaciones futuras; por tanto, se trata de un bien público, cuya protección o destrucción, no sólo atañe a una persona, sino que atañe a la comunidad en general, en tanto que un medio ambiente sano, necesariamente se vincula a la supervivencia del hombre en general." (Pág. 53, párr. 5).

---

<sup>40</sup> La sentencia remite también al artículo 3, fracción I, de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, que define el *ambiente* como "el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados".

En cuanto a las acciones colectivas para la protección del medio ambiente, la Primera Sala estableció que "Bajo esa lógica, si un medio ambiente sano es indispensable para la conservación de la especie humana, es claro que cuando se habla de acciones colectivas vinculadas a la defensa y protección del medio ambiente, debe entenderse que en realidad se trata de una acción tendiente a la protección del planeta y sus habitantes en general; por tanto, esa protección debe comprender cualquier impacto negativo al aire, el agua, la tierra, la flora, la fauna y en general cualquier recurso natural, pues ello encuentra correspondencia con el hábitat que rodea a las personas." (Pág. 57, párr. 1).

También se estableció en la sentencia que un medio ambiente sano es indispensable para vivir dignamente, y además es una condición previa para lograr el disfrute de otros derechos fundamentales, como lo son el derecho al agua, a la alimentación y la salud, protegidos también en el artículo 4o. constitucional, párrafos tercero, cuarto y sexto (pág. 57, párr. 1).

La Corte determinó que en este contexto se encuentra ampliamente justificado que se adopte la mirada más laxa posible para apreciar la causa de pedir en una acción colectiva vinculada a los derechos a un medio ambiente sano y al agua (pág. 58, párrs. 2 y 3). Sobre este último, se estableció además que "con independencia de que el derecho al agua es un derecho fundamental, no se debe perder de vista que ese derecho no implica acceder a cualquier tipo de agua, sino que, ésta debe ser salubre y aceptable, de tal suerte que permita su uso personal, doméstico y agrícola, además, debe ser en forma suficiente y asequible." (Pág.58, párr. 5).

Finalmente, en cuanto al estudio judicial de la causa de pedir en una acción colectiva cuando está en juego la conservación de los recursos hídricos y el derecho humano al agua, en la sentencia se resolvió que "el Estado está obligado a evitar y sancionar su contaminación, pues garantizar el derecho al agua no se trata de una cuestión menor, por el contrario tiene una trascendencia tan relevante para la sociedad, que su defensa debe considerarse de orden público, pues el beneficio de su protección, no sólo incide en las generaciones presentes, sino que incluso puede tener impacto en las generaciones futuras, de ahí que deba evitarse a toda costa su contaminación, pues la afectación que ésta puede producir, puede ser de tal magnitud, que sus consecuencias negativas en ocasiones ni siquiera son inmediatamente visibles, sino que tardan en manifestarse; y por ende, pueden irse apreciando a lo largo de mucho tiempo, llegando a ser tan graves, que deben considerarse irreversibles.

De suerte que si la acción colectiva en materia de defensa del medio ambiente, concretamente en lo que a las cuestiones hídricas se refiere, constituye un medio a través del cual se busca proteger ese recurso natural, es claro que si para su eficaz protección debe acudir a la causa de pedir, entendida ésta de la manera más laxa posible, ello encuentra plena justificación." (Pág. 60, párrs. 1 y 2).

## 4.2 Carga de la prueba y derecho humano al agua (normas oficiales mexicanas y contaminación de los recursos hídricos)

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 407/2019, 26 de agosto de 2020<sup>41</sup>

### Hechos del caso

El 6 de agosto de 2014 ocurrió un derrame de sulfato de cobre acidulado en el río Bacanuchi, afluente del río Sonora, causado por las instalaciones del complejo minero Buenavista del Cobre, ubicado en el municipio de Cananea. En el mismo mes, la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) suspendió las actividades de varios pozos ubicados a 500 metros de los ríos afectados. En octubre de ese año la misma autoridad federal determinó que podían reabrirse los pozos clausurados, pues los muestreos realizados demostraron que la calidad del agua era ya apta para consumo humano.

Un grupo de habitantes y vecinos de las zonas adyacentes afectadas por el derrame minero interpusieron un juicio de amparo indirecto en el cual reclamaron la apertura de los pozos de agua, así como la aplicación de las normas oficiales y normas mexicanas<sup>42</sup> sobre calidad del agua en las cuales se basaron las acciones de monitoreo que llevó a cabo COFEPRIS, y con las que justificó la determinación de que el agua de los pozos ya no representaba un riesgo para la salud y podía usarse para consumo humano. Consideraron que las acciones descritas violaron sus derechos humanos al agua, a un medio ambiente sano, a la salud, a la alimentación, y a la integridad física.

En el juicio de amparo indirecto se determinó que la aplicación de las normas sobre calidad del agua no era inconstitucional y se otorgó la protección constitucional para dejar sin

<sup>41</sup> Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Yasmín Esquivel Mossa.

<sup>42</sup> NOM-127-SSA1-1994: Salud ambiental. Agua para uso y consumo humano, límites permisibles de calidad y tratamientos a que debe someterse el agua para su potabilización.

NOM-117-SSA1-1994: Bienes y servicios, método de prueba para la determinación de cadmio, arsénico, plomo, estaño, cobre, fierro, zinc y mercurio en alimentos, agua potable y agua purificada por espectrometría de absorción atómica.

NOM-147-SEMARNAT/SSA1-2004: Establece criterios para determinar las concentraciones de remediación de suelos contaminados por arsénico, bario, berilio, cadmio, cromo, hexavalente, mercurio, níquel, plata, plomo, selenio, talio y/o vanadio.

NMX-AA-007-SCFI-2013: Análisis de agua, medición de la temperatura en aguas naturales, residuales y residuales tratadas, método de prueba.

NMX-AA-008-SCFI-2011: Análisis de agua. Mediación del ph en aguas naturales, residuales y residuales tratadas - método de prueba.

NMX-AA-036-SCFI-2001: Análisis de agua, determinación de acidez y alcalinidad en aguas naturales, residuales y residuales tratadas - método de prueba.

NMX-AA-073-SCFI-2001: Análisis de agua, determinación de cloruros totales en aguas naturales, residuales y residuales tratadas - método de prueba.

NMX-AA-079-SCFI-2001 Análisis de aguas, determinación de nitratos en aguas naturales, potables, residuales y residuales tratadas - método de prueba.

efectos únicamente la reapertura de dos pozos (Sinoquipe y La Labor). Las partes del juicio interpusieron un recurso de revisión que fue atraído por la Suprema Corte. La Segunda Sala modificó la sentencia para negar el amparo a los habitantes de la comunidad en contra de las normas reclamadas, así como los dictámenes de calidad del agua emitidos por la COFEPRIS y la reapertura de pozos.

### Problema jurídico planteado

¿El juez de distrito, en aplicación del principio pro persona, debió allegarse oficiosamente de pruebas, o los solicitantes del amparo estaban obligados a presentar pruebas periciales para acreditar la violación a su derecho humano al agua causada, en su opinión, por la indebida aplicación de normas oficiales mexicanas sobre calidad del agua, en lugar de las Guías de la Organización Mundial de la Salud (Guías OMS) como fundamento para determinar que los pozos afectados por el derrame minero causado por la empresa Buenavista del Cobre ya no presentaban riesgos a la salud?

### Criterio de la Corte

Las personas solicitantes del amparo debieron presentar pruebas periciales para demostrar por qué las normas oficiales mexicanas y normas mexicanas que reclamaron como inconstitucionales no garantizan la protección más amplia posible del derecho humano al agua, o por qué contienen elementos de seguridad menos aptos que los estándares internacionales, porque dicha información se refiere a conocimientos especializados que no están al alcance del común de las personas. No corresponde al juez de distrito ordenar y desahogar oficiosamente dichas pruebas, porque la Ley de Amparo no lo dispone así y el principio pro persona no tiene el alcance de ordenar a los juzgadores a que hagan las pruebas de las partes o introduzca sus argumentos de defensa, en casos en que no rige el principio de la suplencia absoluta de la queja.

### Justificación del criterio

Las personas de la comunidad solicitantes del amparo argumentaron que el juez de distrito se equivocó al requerirles presentar pruebas periciales para probar sus argumentos. La Segunda Sala razonó sobre este punto que tanto las Guías OMS, como las normas oficiales mexicanas que reclamaron como inconstitucionales regulan aspectos muy técnicos que implican conocimientos especializados, "que no están al alcance del común de las personas". Por lo tanto, en opinión de la Segunda Sala, las personas de la comunidad debieron "argumentar y demostrar su dicho; de probar por qué no garantizan la protección más amplia al derecho humano al agua salubre y de calidad, o que contienen elementos de seguridad menos aptos que los establecidos en la guía internacional" (pág. 26, párr. 2). Lo anterior ofreciendo pruebas en el juicio, incluyendo periciales, sin

que "corresponda al Juez de Distrito ordenar y desahogar oficiosamente dichas pruebas, porque la Ley de Amparo no lo dispone así y el principio pro persona que aquí se invoca no tiene el alcance de ordenar a los juzgadores a que hagan las pruebas de las partes o introduzca sus argumentos de defensa, en casos en que no rige el principio de la suplencia absoluta de la queja" (pág. 26, párr. 2).

En otro de sus agravios, los habitantes de la comunidad sostuvieron que el juez de distrito no tomó en cuenta varias pruebas documentales que presentaron, en las cuales se evidencia que la metodología empleada en la instrumentación del programa de monitoreo de los pozos no es la adecuada y que esas pruebas permiten diferenciar entre los estándares empleados en las normas mexicanas reclamadas y las guías internacionales.<sup>43</sup> La Segunda Sala determinó que, aun cuando es cierto que el juez de distrito no valoró las pruebas mencionadas, que contienen análisis efectuados de los datos públicos disponibles sobre la toma de muestras de los pozos contaminados a fin de medir la calidad del agua, no era relevante para la sentencia, porque son documentales privadas, no ratificadas, que contienen únicamente opiniones, por lo cual no pueden considerarse datos fidedignos que puedan tomarse en consideración (pág. 28, párr. 3), y que "Las pruebas periciales eran necesarias en el presente caso, pues son las idóneas para determinar si hay concentración de algún metal, elemento u otra sustancia dispersa en el agua, y el porcentaje de esos elementos" (pág. 29, párr.1).

Asimismo, se menciona en la sentencia que el juez de distrito sí llevó a cabo un análisis comparativo de las normas mexicanas y las Guías OMS, del cual concluyó que la mayoría de los pozos analizados y liberados estaban por debajo de los máximos permitidos por la norma más protectora del derecho humano al agua salubre, con excepción de dos, Sinoquipe y La Labor (pág. 29, párr. 3).

Adicionalmente, en cuanto a los agravios expuestos por los miembros de la comunidad respecto de que el juez no se allegó de las pruebas necesarias para analizar la idoneidad del programa de monitoreo de los pozos, e indebidamente les impuso esa carga probatoria, la Corte encontró que eran infundados, porque el juzgador sí contaba con las pruebas suficientes.

Para sustentar esta decisión, la Segunda Sala consideró que el juez de distrito comparó la Guía OMS sobre calidad del agua potable con las normas oficiales mexicanas reclamadas,

---

<sup>43</sup> Las pruebas referidas son las siguientes: "Análisis de la metodología de muestreo para el Río Sonora después del derrame ocurrido en la mina Buenavista del Cobre, S.A. de C.V., y sus mediciones", emitido por la doctora Aretha Moriana Burgos León y la Maestra en Ciencias Mayeli Sánchez Martínez. "Amenazas para la salud en el Río Sonora: análisis exploratorio de la calidad del agua reportada en la base de datos oficial de México" *Revista de la Universidad Industrial de Santander*. "Evaluación de la calidad del agua de la cuenca del río Sonora", elaborado por Source, organización no gubernamental que soporta a las comunidades que enfrentan problemas de contaminación ambiental y daños a la salud.

con el fin de encontrar los valores máximos permitidos de los diferentes metales en el agua para consumo humano. Luego, el juez de distrito los comparó con los valores obtenidos del muestreo de los pozos realizado por la COFEPRIS, obtenidos a su vez de la página oficial del Fideicomiso Río Sonora, **"y por tanto se consideran fieles al provenir de una autoridad en el ejercicio de sus atribuciones; aunado a que la parte quejosa no ofreció prueba alguna de la cual se advierta fehacientemente que dichos valores son inexactos o falsos, máxime que estuvo en aptitud de ofrecer las periciales que considerara pertinentes para demostrar que la calidad del agua de la totalidad de los pozos liberados se encontraba por debajo de los parámetros de inocuidad establecidos por la Organización Mundial de la Salud o de la Norma Oficial Mexicana"** (pág. 30, párr. 2).

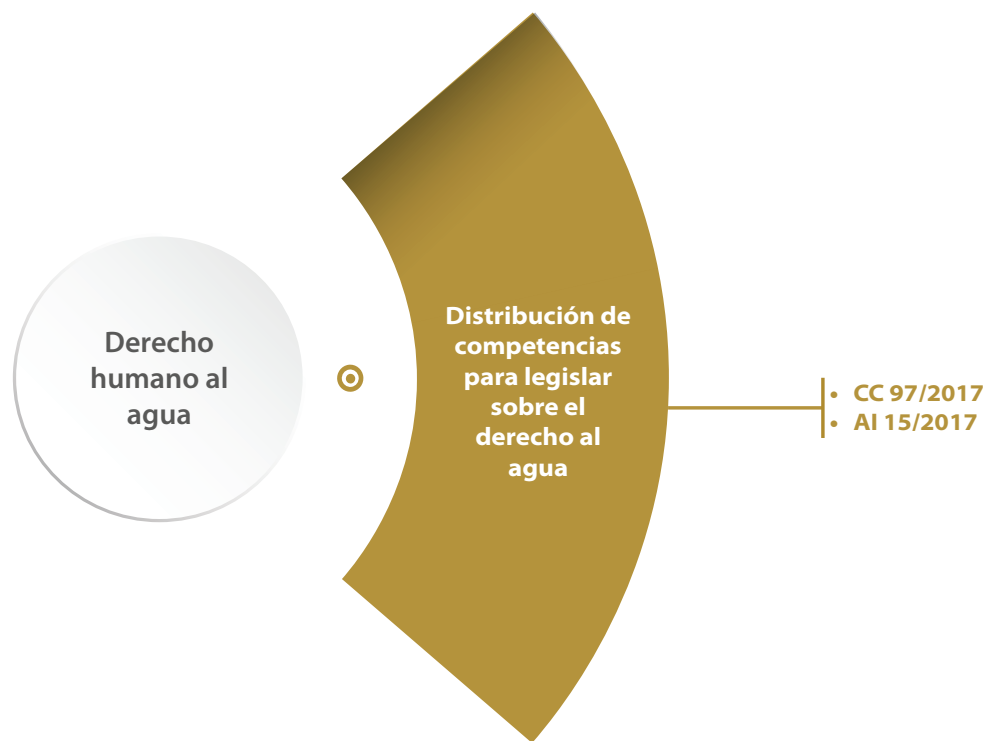
La Segunda Sala determinó así que las constancias que tomó en consideración el juzgador fueron suficientes para demostrar la ilegalidad del acto reclamado de la COFEPRIS, consistente en la aplicación del programa de monitoreo, que permitió la liberación y reapertura de dos pozos tras el derrame en los ríos Sonora y Bacanuchi. Por estas razones, considerando además que las personas de la comunidad no presentaron pruebas periciales, se confirmó la negativa del amparo solicitado por cuanto hace a las ocho normas oficiales y normas mexicanas reclamadas (pág. 31, párr. 1).





## 5. Distribución de competencias para legislar sobre el derecho humano al agua

---





## 5. Distribución de competencias para legislar sobre el derecho humano al agua

---

---

### SCJN, Tribunal Pleno, Controversia Constitucional 97/2017, 10 de septiembre de 2019<sup>44</sup>

---

*Razones similares en el AR 239/2016, en la AI 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, y en el ADR 5099/2017*

#### Hechos del caso

La Cámara de Senadores del Congreso de la Unión promovió una controversia constitucional en contra de diversas disposiciones del Decreto por el que se expidió la Constitución Política de la Ciudad de México,<sup>45</sup> incluido el artículo 9, apartado F, numeral 3, relativo al derecho al agua y el saneamiento.<sup>46</sup> En la demanda se planteó que la regulación local en ese tema causó una invasión a las competencias del Constituyente Permanente y del

---

<sup>44</sup> Mayoría de nueve votos en reconocer la validez del artículo 9, apartado F, numeral 3, en sus porciones normativas "inembargable, irrenunciable" y "La gestión del agua será pública y sin fines de lucro", de la Constitución Política de la Ciudad de México. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

<sup>45</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* y en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 5 de febrero de 2017.

<sup>46</sup> "Artículo 9. Ciudad solidaria

[...]

F. Derecho al agua y a su saneamiento

1. Toda persona tiene derecho al acceso, a la disposición y saneamiento de agua potable suficiente, salubre, segura, asequible, accesible y de calidad para el uso personal y doméstico de una forma adecuada a la dignidad, la vida y la salud; así como a solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

2. La Ciudad garantizará la cobertura universal del agua, su acceso diario, continuo, equitativo y sustentable. Se incentivará la captación del agua pluvial.

3. El agua es un bien público, social y cultural. Es inalienable, *inembargable, irrenunciable* y esencial para la vida. *La gestión del agua será pública y sin fines de lucro.*

[...]" (énfasis añadido).

Congreso de la Unión para legislar en materia de agua en términos de los artículos 4o., párrafo sexto; 27, párrafos primero, quinto y sexto, y 73, fracción XVII, de la Constitución federal. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte reconoció la validez constitucional del artículo reclamado.

### Problemas jurídicos planteados

1. ¿El artículo 9, apartado F, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México, al establecer que el agua para consumo personal y doméstico es un bien irrenunciable y inembargable, contraviene los artículos 4o., párrafo sexto; 27, párrafos primero, quinto y sexto, y 73, fracción XXXI, de la Constitución federal, invadiendo las competencias exclusivas del Congreso de la Unión en esa materia?

2. ¿El artículo 9, apartado F, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México, al establecer que la gestión del agua será pública y sin fines de lucro, contraviene los artículos 4o., párrafo sexto; 27, párrafos primero, quinto y sexto, y 73, fracción XXXI, de la Constitución federal, invadiendo las competencias exclusivas del Congreso de la Unión en esa materia?

### Criterios de la Corte

1. El artículo 9, apartado F, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México, al establecer que el agua es irrenunciable e inembargable, simplemente explicita ciertas características esenciales del agua para consumo personal y doméstico como derecho fundamental ya contenidas en las normas del parámetro de regularidad constitucional. No se advierte, por tanto, que se invada alguna facultad del Constituyente Permanente.

2. El artículo 9, apartado F, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México, se refiere a la provisión del servicio de agua potable y a la obligación constitucional que tienen las autoridades capitalinas de garantizar el suministro de agua, en términos de lo previsto por los artículos 115, fracción IV, inciso c; 122, fracción V, párrafo quinto, y 124 de la Constitución federal, por lo cual, al establecer que la gestión del agua será pública y sin fines de lucro, no invade las competencias exclusivas del legislador federal ni es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### Justificación de los criterios

1. El Senado de la República impugnó la constitucionalidad del artículo 9, apartado F, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México en las porciones normativas que hacen referencia al carácter del agua como bien público "inalienable, inembargable, irrenunciable y esencial para la vida". Lo anterior porque se consideró que hubo una invasión a las competencias del Constituyente Permanente y del Congreso de la Unión

para legislar en materia de agua, en términos de los artículos 4o., párrafo sexto; 27, párrafos primero, quinto y sexto, y 73, fracción XVII, de la Constitución Federal.

Por una parte, señaló que la Asamblea Constituyente excedió sus facultades al atribuirle al agua el carácter de irrenunciable e inembargable, pues además de que la Constitución dispone que el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible, y no que sea inembargable, la competencia para legislar sobre el derecho al agua es una facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

El jefe de gobierno y la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México contestaron que no se regularon las aguas nacionales señaladas en el artículo 27 de la Constitución federal, sino exclusivamente las aguas de jurisdicción local de Ciudad de México. Dijeron también que al establecer que el agua es un bien inalienable, inembargable e irrenunciable, la Constitución de la Ciudad de México únicamente reprodujo las características propias del derecho humano al agua previstos en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Observación General Núm. 15 del comité respectivo de las Naciones Unidas, que son vinculantes para el Estado mexicano (pág. 13, párr. 1).

La Corte hizo notar que al resolver la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, el Tribunal Pleno ya había declarado la validez del artículo 9, apartado F, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México, en la porción normativa reclamada, siendo válidos en este caso los mismos razonamientos (pág. 14, párr.1).

Del análisis del régimen de las competencias sobre el agua, la Corte concluyó que la Constitución federal prevé de forma expresa la intervención de las entidades federativas. El agua es constitucionalmente una materia coincidente porque para su manejo es necesaria la participación —es decir, implica el ejercicio de competencias o facultades— de los tres órdenes de gobierno. Lo relevante en este caso es dilucidar si la regulación específica del agua en la Constitución local implica el ejercicio de una facultad que en relación con ese bien la Constitución federal reserve exclusivamente para sí o para el Congreso de la Unión (pág. 15, párr. 2).

El análisis integral del artículo reclamado de la Constitución de la Ciudad de México permite concluir que ésta sólo se refiere al derecho humano al agua y su saneamiento y, por lo tanto, únicamente establece el carácter inembargable e irrenunciable del agua potable para uso personal y doméstico. Es decir, que los atributos que impone al agua la norma reclamada sólo se refieren al agua potable mediante la cual Ciudad de México debe cumplir las obligaciones de suministro frente a sus habitantes (pág. 16, párr. 4). La regulación de los atributos del agua potable para uso personal y doméstico no invaden las facultades del Congreso de la Unión, porque conforme al sistema de facultades residuales,

los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en Ciudad de México corresponden a ésta (pág. 17, párr.1).

El Pleno de la Suprema Corte también resolvió que la regulación del derecho al agua y el saneamiento en la Constitución de la Ciudad de México, al establecer que el agua es inembargable e irrenunciable, tampoco vulnera atribuciones del Constituyente Permanente, porque esas características ya se reconocen implícitamente a los recursos hídricos en el parámetro de regularidad constitucional (pág. 20, párr. 1). Por una parte, "la única manera de que el Estado garantice plenamente tal suficiencia y asequibilidad a todas las personas es precisamente que el agua para consumo personal y doméstico nunca pueda ser objeto de embargo en perjuicio de sus titulares (inembargable) (pág. 20, párr. 2). Asimismo, "en la medida en que un mínimo de agua para consumo personal y doméstico es indispensable para asegurar los derechos 'a un nivel de vida adecuado y a la salud' previstos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 4o. constitucional, así como en los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aquélla es en sí misma un derecho humano y, en consecuencia, también es irrenunciable para las personas." (Pág. 20, párr. 3).<sup>47</sup>

Así, la porción normativa impugnada simplemente explicita ciertas características esenciales del agua para consumo personal y doméstico como derecho fundamental ya contenidas en las normas del parámetro de regularidad constitucional. No se advierte, por tanto, que se invada alguna facultad del legislador federal.

2. En la demanda se argumentó también que al establecer que la gestión del agua "será pública y sin fines de lucro", la Constitución de la Ciudad de México definió un concepto y sistema de explotación, uso y aprovechamiento del agua, invadiendo las competencias del Congreso de la Unión para legislar en materia de uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal, impidiendo la aplicación de la Ley de Aguas Nacionales en Ciudad de México (pág. 12, párr. 1).

Como antes se dijo, la Constitución de la Ciudad de México se refiere únicamente a la gestión del agua potable para uso personal y doméstico, exclusivamente a la provisión del servicio de agua potable que deben proveer las autoridades capitalinas a los habitantes de Ciudad de México, como ésta no tiene municipios, la prestación de los servicios públicos enumerados en el artículo 115 de la Constitución federal —suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales— le corresponde al gobierno central de la ciudad, de conformidad con el criterio de competencias residuales establecido en el artículo 124 constitucional (pág. 22, párr. 1).

---

<sup>47</sup> Las notas al pie que aparecen en la sentencia fueron omitidas.

"Esto implica que en el cumplimiento de esta obligación, el Constituyente de la Ciudad puede establecer estándares o reglamentaciones sobre cómo debe realizarse el suministro de ese recurso en la entidad federativa, pues está dentro de su esfera de atribuciones constitucionales, del mismo modo en que pueden hacerlo los municipios en los Estados de la República, quienes deberán observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales en la prestación de los servicios a su cargo en términos del artículo 115, fracción III, párrafo segundo, de la Constitución Federal." (Pág. 22, párr. 1).

El Constituyente de la Ciudad puede establecer estándares o reglamentaciones sobre cómo debe realizarse el suministro de ese recurso en la entidad federativa, pues está dentro de su esfera de atribuciones constitucionales, del mismo modo en que pueden hacerlo los municipios en los Estados de la República.

Así, el Senado de la República confunde la facultad para regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales conferidas a favor de la Federación en el artículo 27 constitucional, con la facultad que tiene Ciudad de México para definir cómo será la gestión de este recurso para cumplir con su obligación constitucional de suministrar agua potable a los habitantes en términos de los artículos 4o. y 124 de la Constitución federal (pág. 22, párr. 2).

### SCJN, Tribunal Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, 6 de septiembre de 2018<sup>48</sup>

*Razones similares en el AR 239/2016, ADR 5099/2017 y CC 97/2017*

#### Hechos del caso

Dos partidos políticos, la Procuraduría General de la República (PGR) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) presentaron acciones de inconstitucionalidad para cuestionar la validez constitucional de algunas disposiciones contenidas en la Constitución de la Ciudad de México, incluyendo la regulación del derecho humano al agua contenida en el artículo 9, apartado F, numeral 3.<sup>49</sup> Entre los planteamientos de inconstitucionalidad que se presentaron a la Suprema Corte se argumentó que la regulación del derecho al agua y al saneamiento en la Constitución local invadió la competencia del Congreso de la Unión para regular las cuestiones relativas a las aguas nacionales en términos de los

<sup>48</sup> Unanimidad de 11 votos en reconocer la validez del artículo 9, apartado F, numeral 3, en la porción normativa "Es inalienable, inembargable, irrenunciable", de la Constitución Política de la Ciudad de México. Ponente: Ministro Javier Laynez Potisek.

<sup>49</sup> "Artículo 9. Ciudad solidaria

[...]

F. Derecho al agua y a su saneamiento

1. Toda persona tiene derecho al acceso, a la disposición y saneamiento de agua potable suficiente, salubre, segura, asequible, accesible y de calidad para el uso personal y doméstico de una forma adecuada a la dignidad, la vida y la salud; así como a solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

2. La Ciudad garantizará la cobertura universal del agua, su acceso diario, continuo, equitativo y sustentable. Se incentivará la captación del agua pluvial.

3. El agua es un bien público, social y cultural. Es inalienable, inembargable, irrenunciable y esencial para la vida. La gestión del agua será pública y sin fines de lucro.

[...]."

artículos 4o., párrafo sexto; 27, párrafos primero, quinto y sexto, y 73, fracción XXXI, de la Constitución federal. El Tribunal Pleno de la Corte reconoció la validez constitucional del artículo 9, apartado F, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México.

### Problema jurídico planteado

¿El artículo 9, apartado F, numeral 3, de la Constitución de la Ciudad de México, al establecer que el agua es un bien inalienable, inembargable e irrenunciable, invadió la esfera de competencias del legislador federal en términos de los artículos 4o., párrafo sexto; 27, párrafos primero, quinto y sexto, y 73, fracción XXXI, de la Constitución federal en materia de aguas nacionales y el derecho humano al agua?

### Criterio de la Corte

Al establecer que el agua es un bien público, social y cultural, inalienable, inembargable, irrenunciable y esencial para la vida, la Constitución de la Ciudad de México simplemente explicita ciertas características esenciales del derecho fundamental de acceso agua para consumo personal y doméstico, las cuales ya están contenidas en normas del parámetro de regularidad constitucional. Así, dado que la Constitución de la Ciudad de México se refiere a los recursos hídricos necesarios para garantizar el derecho humano al agua y el saneamiento no se invade la competencia del Congreso federal.

### Justificación del criterio

Del análisis del régimen de distribución de competencias que establece la Constitución federal en relación con el agua, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que "la norma impugnada no invade en momento alguno las competencias o facultades del Constituyente Permanente ni las del Congreso de la Unión, al determinar que el agua es un bien inalienable, inembargable e irrenunciable." (Pág. 168, párr. 1).

Porque, en primer lugar, si bien como ocurre en el caso del agua, los términos *materia*, *competencia* y *facultad* frecuentemente coinciden, el sentido tradicional del término *materia* no es sinónimo de *competencia* o *facultad* (pág. 168, párr. 2). Esto es así, pues el régimen competencial de la Constitución federal de las aguas establece una distinción entre tipos de aguas, que se traduce en facultades específicas tanto para la Federación como para las entidades federativas y los municipios (pág. 168, párr. 3). Ya que "el manejo de ese bien requiere necesariamente la participación —es decir, implica el ejercicio de competencias o facultades— de tres órdenes distintos de gobierno." (Pág. 170, párr. 2).

Sin embargo, en este caso, la distinción jurídicamente relevante —en torno al sentido de los términos (*materia*, *competencia* y *facultad*)— es "dilucidar si la regulación específica del agua en la Constitución capitalina implica el ejercicio de una facultad que en relación



con ese bien la Constitución Federal reserve exclusivamente para sí o para el Congreso de la Unión." (Pág. 170, párr. 2).

Sobre esta cuestión del análisis de dicho numeral en su conjunto —es decir, incluyendo los numerales 1 y 2 del mismo apartado F—, el Tribunal Pleno determinó que se desprendería claramente que la Constitución de la Ciudad de México sólo se refería al derecho humano al agua y su saneamiento y, por lo tanto, únicamente establecía el carácter inalienable, inembargable e irrenunciable del "*agua potable para uso personal y doméstico*", la cual es una actividad regulatoria del orden local y, por tanto, el Pleno concluyó que "no es violatoria en modo alguno del orden competencial que establece la Constitución Federal en relación con el agua." (Pág. 171, párr. 2).

Lo anterior es así porque el establecimiento de atributos del agua potable para uso personal y doméstico en Ciudad de México no invade "las facultades del Congreso de la Unión para legislar como parte de sus atribuciones implícitas en términos del artículo 73, fracción XXXI, de la Constitución Federal". Puesto que "conforme al sistema de facultades residuales, los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en la Ciudad de México corresponden a ésta." (Pág. 171, párr. 2). Para el Pleno de la Suprema Corte "si la Ciudad de México tiene indudablemente atribuciones constitucionales en relación con la regulación del servicio de suministro de agua potable en el territorio de la entidad federativa y, por su parte, el numeral impugnado al establecer ciertos atributos para el agua se refiere única y exclusivamente al agua potable para uso personal y doméstico, entonces es claro que no invade en modo alguno las facultades implícitas del Congreso de la Unión." (Pág. 172, párr. 2).

De igual modo, si las entidades federativas no están sujetas a las disposiciones de la Federación en torno a todo lo relacionado con "sus aguas locales y, en principio, pueden perfectamente hacerlas objeto de una norma constitucional local, sea de derechos humanos o de alguna otra índole", para el Tribunal Pleno, "entonces es evidente que la Ciudad de México tiene facultades constitucionales para establecer regulación sobre las aguas de jurisdicción local y, en esa medida, para imponerles ciertos atributos o características en su constitución local." (Pág. 173, párr. 1).

Adicionalmente, el Pleno de la Suprema Corte precisó que "[a]l establecer que el agua para uso personal y doméstico, en tanto derecho humano, tiene las características de "*inalienable, inembargable e irrenunciable*", la porción normativa impugnada simplemente explicita tres de las propiedades que ya se reconocen implícitamente a ese bien en el parámetro de regularidad constitucional", lo cual tampoco vulneró las atribuciones del Congreso federal (pág. 174, párr. 1 y pág. 175, párr. 1).

La Corte resolvió así que el artículo reclamado de la Constitución de la Ciudad de México no vulneró las atribuciones constitucionales del Congreso federal, porque "la única manera

En la medida en que un mínimo de agua para consumo personal y doméstico es indispensable para asegurar los derechos "a un nivel de vida adecuado y a la salud", es en sí mismo un derecho humano y, en consecuencia, también es irrenunciable para las personas.

---

de que el Estado garantice plenamente tal suficiencia y asequibilidad a todas las personas es precisamente que el agua para consumo personal y doméstico nunca pueda ser objeto de enajenación por sus titulares (inalienable) ni de embargo en perjuicio de ellos (inembargable)". Asimismo, "en la medida en que un mínimo de agua para consumo personal y doméstico es indispensable para asegurar los derechos '*a un nivel de vida adecuado y a la salud*' previstos en los párrafos cuarto y quinto del artículo 4o. constitucional, así como en los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aquélla es en sí misma un derecho humano y, en consecuencia, también es irrenunciable para las personas."<sup>50</sup> (Pág. 174, párrs. 2 y 3).

---

<sup>50</sup> Observación General Núm. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

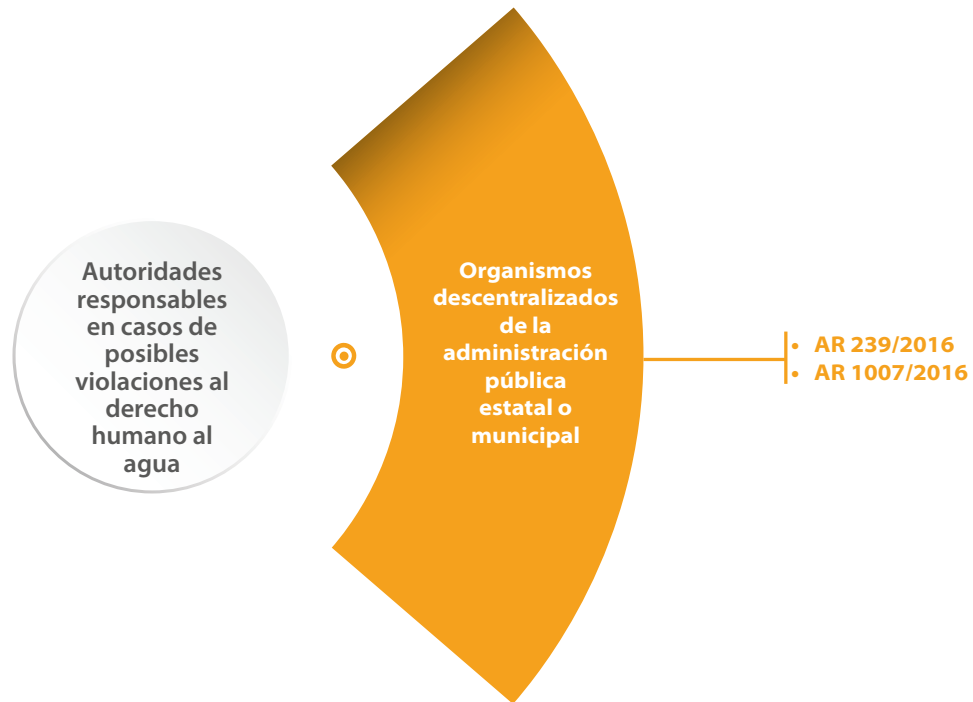
(...)

3. En el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto se enumeran una serie de derechos que dimanan del derecho a un nivel de vida adecuado, "incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados", y son indispensables para su realización. El uso de la palabra "incluso" indica que esta enumeración de derechos no pretendía ser exhaustiva. El derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia. El derecho al agua también está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud.

(...)

## 6. Autoridades responsables en casos de posibles violaciones al derecho humano al agua (organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal)

---





## 6. Autoridades responsables en casos de posibles violaciones al derecho humano al agua (organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal)

---

---

SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 239/2016, 30 de agosto de 2017<sup>51</sup>

---

*Razones similares en el AR 1007/2016*

### Hechos del caso

En enero de 2015, el titular de la Dirección de Administración y Finanzas del Organismo Público Descentralizado para la Prestación del Servicio de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Metepec, Estado de México (OPDAPAS), ordenó la restricción del suministro de agua potable a un inmueble por la falta de contratación del servicio. La propietaria del inmueble interpuso un juicio de amparo en el cual reclamó la inconstitucionalidad del artículo 159 del Decreto número 52 de la Ley del Agua para el Estado de México y Municipios en el cual se establece como sanción fija la restricción en el suministro de agua potable hasta en 75%; expresó que esa medida viola sus derecho humano al agua, así como los artículos 1o., 4o., 14, 16, 22, 31, fracción IV, y 133 de la Constitución y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El juicio de amparo fue sobreseído y la propietaria del inmueble interpuso un recurso de revisión que fue atraído por la Suprema Corte de Justicia. La Suprema Corte confirmó la constitucionalidad de la norma reclamada y negó el amparo.

### Problema jurídico planteado

¿El Organismo Público Descentralizado para la Prestación del Servicio de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Metepec, Estado de México, tiene el carácter de autoridad

---

<sup>51</sup> Unanimidad de cinco votos. Ponente: Alberto Pérez Dayán.

para efectos del juicio de amparo cuando se reclaman violaciones al derecho humano al agua?

### Criterio de la Suprema Corte

Los organismos descentralizados encargados de prestar el servicio público de suministro de agua, drenaje y alcantarillado reúnen las características para ser considerados como autoridades para el juicio de amparo cuando se reclamen violaciones al derecho humano al agua y respecto de los actos relacionados con la limitación del suministro de agua potable.

De acuerdo con la primera parte de la fracción II del artículo 5 de la Ley de Amparo, los organismos descentralizados encargados de prestar el servicio público de suministro de agua, drenaje y alcantarillado reúnen las características para ser considerados como autoridades para el juicio de amparo cuando se reclamen violaciones al derecho humano al agua y respecto de los actos relacionados con la limitación del suministro de agua potable.

### Justificación del criterio

De acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, "los organismos descentralizados, se encuentran bajo el control y vigilancia del Ejecutivo a través de las Secretarías de Estado respectivas, por lo que existe una dependencia indirecta respecto de aquél" (pág. 15, párr. 4). Puesto que, al igual que las dependencias del Poder Ejecutivo, "los organismos descentralizados realizan funciones públicas en el ámbito administrativo con miras a cumplir con los objetivos que en el marco de las leyes, los planes y programas del desarrollo estatal compete ejecutar al Poder Ejecutivo en sus diversos niveles" (pág. 16, párr. 1). De tal modo, aunque "los organismos descentralizados no pertenecen al Poder Ejecutivo en sentido estricto [...éstos se encuentran vinculados] por medio de controles y vigilancia efectuados por el ejecutivo [...] por desarrollar actividades específicas inherentes a la función administrativa que es responsabilidad del poder ejecutivo, lo que permite sostener que, se ubican dentro del campo de acción del citado Poder, en sentido amplio." (Pág. 16, párr. 2).

En el caso de la descentralización de las funciones y de los servicios públicos municipales, como la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, el artículo 115 constitucional faculta a los municipios para coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponda, así como a celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través de un organismo, se encargue en forma temporal de la prestación del servicio, o bien se ejerza coordinadamente por el Estado y el propio municipio (pág. 17, párr. 1).

Por esta razón, los organismos públicos descentralizados que son prestadores del servicio de agua potable y alcantarillado tienen el carácter de entes participantes de la administración pública en forma indirecta, ya que ejercen sus funciones por encargo de las autoridades estatales o municipales, con sujeción a una norma jurídica previamente establecida y con base en la cual emiten actos y determinaciones unilateralmente, que son obligatorias para los usuarios de los servicios públicos correspondientes (pág. 17, párr. 2).

Lo anterior debido a que a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley de Amparo, por disposición del artículo primero transitorio del decreto respectivo, los criterios para determinar el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo son a) la existencia de un ente u organismo del Estado, independientemente de su naturaleza formal; b) que emita actos jurídicos, desde luego, derivados de las facultades que les confiera una norma jurídica u omita hacerlos; c) que cree, modifique o extinga una situación jurídica en forma unilateral y obligatoria (pág. 19, párr. 1).

Así pues, de acuerdo con la primera parte de la fracción II del artículo 5 de la Ley de Amparo,<sup>52</sup> los organismos descentralizados encargados de prestar el servicio público de suministro de agua, drenaje y alcantarillado reúnen las características para ser considerados como autoridades para el juicio de amparo cuando se reclamen violaciones al derecho humano al agua y respecto de los actos relacionados con la limitación del suministro de agua potable (pág. 19, párrs. 2 y 3, y pág. 24, párr. 3). En el caso de estudio, el artículo 159 de la Ley del Agua para el Estado de México y Municipios autoriza al prestador del servicio restringir el suministro de agua al usuario (pág. 22, párr. 3; pág. 23, párr. 2).

Por este motivo, la Segunda Sala determinó que, independientemente de su naturaleza formal, el Organismo Público Descentralizado para la prestación de los servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Municipio de Metepec pertenece al Estado, puesto que sí está vinculado de manera indirecta al Poder Ejecutivo y desarrolla actividades específicas e inherentes a la función administrativa que es responsabilidad de éste en el ámbito municipal (pág. 23, párr. 3).

Por consecuencia, se está ante la actuación de una autoridad para efectos del juicio de amparo de acuerdo con lo dispuesto por la primera parte de la fracción II del artículo 5 de la Ley de Amparo (pág. 24, párr. 3).

---

## SCJN, Segunda Sala, Amparo en Revisión 1007/2016, 22 de marzo de 2017<sup>53</sup>

---

*Razones similares en el AR 239/2016*

### Hechos del caso

En mayo de 2015, la empresa Industrias y Representaciones de Coahuila S. A. de C. V. (IyRC) interpuso un juicio de amparo en contra del Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera (SIMAS) para reclamar el corte del suministro de agua y retiro

---

<sup>52</sup> "Artículo 5o. Son partes en el juicio de amparo:

II. La autoridad responsable, teniendo tal carácter, con independencia de su naturaleza formal, la que dicta, ordena, ejecuta o trata de ejecutar el acto que crea, modifica o extingue situaciones jurídicas en forma unilateral y obligatoria; u omite el acto que de realizarse crearía, modificaría o extinguiría dichas situaciones jurídicas."

<sup>53</sup> Mayoría de tres votos. Ponente: Ministro Eduardo Medina-Mora I.

del medidor de una toma industrial que abastecía su domicilio. En la demanda, el representante legal de IyRC argumentó que esos actos violaron su derecho humano al agua protegido por los artículos 1o. y 4o. constitucionales, así como lo previsto en la Observación Núm. 15 del Comité DESC sobre el derecho humano al agua. También se manifestó en la demanda que se transgredieron las garantías de audiencia y debido proceso de la empresa, porque el SIMAS no notificó previamente el corte del suministro de agua, además de no contar con una orden de visita por escrito debidamente fundada y motivada.

La juez de distrito en Coahuila que conoció el asunto sobreesayó el juicio porque estimó que el SIMAS no era una autoridad responsable para los efectos del juicio de amparo, sino que solamente mantenía una relación contractual mercantil con IyRC. La empresa afectada interpuso un recurso de revisión que fue atraído por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Segunda Sala resolvió que el SIMAS sí es una autoridad responsable para tales efectos y otorgó el amparo a IyRC.

### Problema jurídico planteado

¿El Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila de Zaragoza, organismo público descentralizado municipal responsable de la prestación de los servicios de agua potable y alcantarillado, tiene el carácter de autoridad para efectos del juicio de amparo cuando se reclamen violaciones al derecho humano al agua como consecuencia del corte de suministro del servicio de agua potable?

### Criterio de la Corte

El Sistema Intermunicipal de Aguas y Saneamiento de Monclova y Frontera, Coahuila de Zaragoza es una autoridad para efectos del juicio de amparo cuando se reclamen violaciones al derecho humano al agua, como consecuencia del corte del suministro. Primero, porque es un organismo público descentralizado coadyuvante de la administración pública municipal que emite actos jurídicos derivados de las facultades que le confiere una norma jurídica relacionadas con la prestación del servicio de agua potable. También actuó con fundamento en una norma jurídica cuando cortó el suministro de agua a un usuario actuando unilateralmente, puesto que la legislación le otorga directamente esas facultades, por lo que su actuar se convierte en obligatorio. No estamos frente a un contrato de adhesión de naturaleza civil o mercantil en el que se atiende a la voluntad de las partes. El SIMAS no puede negar el servicio de suministro de agua o modificar las condiciones de prestación del mismo dado el interés que tiene el Estado en la prestación de tal servicio, en virtud de que tutela el derecho humano al agua.

### Justificación del criterio

La Corte explicó primero que en la jurisprudencia constitucional se ha dejado de lado el concepto de fuerza pública para distinguir a las autoridades, debido a que se ha reconocido



que en la administración pública se han creado diversos y variados entes con atribuciones y actividades distintas (pág. 17, párr. 1). Se estableció que conforme a la Ley de Amparo vigente, el carácter de una autoridad en el juicio de amparo es independiente de la naturaleza formal del órgano o sujeto que emite el acto. Es decir, "el concepto de autoridad responsable **quedó desvinculado de su naturaleza formal y atiende ahora, al tipo de acto que se impugne**, el cual debe ser susceptible de crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas, de forma unilateral y obligatoria, precisando que los particulares tendrán la calidad de autoridad responsable cuando realicen actos equivalentes a los de autoridad, que afecten derechos en los términos de esa fracción, y cuyas funciones estén determinadas por una norma general" (pág. 19, párr. 4).

Para la Segunda Sala, el SIMAS cumple con todas las características de una autoridad responsable para efectos del juicio de amparo cuando se le reclame la violación del derecho humano al agua, por las razones que se exponen enseguida.

Primero, porque de conformidad con el decreto de su creación, es un organismo público descentralizado coadyuvante de la administración pública municipal (pág. 20, párr. 1), cuyo objeto, conforme a la legislación local, es la realización de actividades estratégicas o prioritarias para el Estado, tales como la prestación de un servicio público (pág. 21, párr. 2).

En segundo lugar, atendiendo a los criterios de la Ley de Amparo, para considerar quién es una autoridad en el juicio, la Corte estableció que es un organismo del Estado, independientemente de su naturaleza formal (pág. 22, párr. 2). También, que emite actos jurídicos derivados de las facultades que le confiere una norma jurídica, como en este caso se reclamó que su actuación transgrede el derecho humano al agua al haber realizado el corte del suministro en las instalaciones de la empresa afectada. Esto porque el SIMAS actúa con base en normatividad local, como la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, que le confiere facultades como la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento, reúso y disposición de aguas residuales (págs. 22, párr. 3; 23 párrs. 1 y 2).

Finalmente, el SIMAS actúa con fundamento en una norma jurídica cuando corta el suministro de agua a un usuario (el artículo 86 de la Ley de Aguas), de forma unilateral, puesto que la legislación le otorga directamente esas facultades, por lo que su actuar, además de unilateral, se convierte en obligatorio (pág. 21, párr. 1). Aquí la Segunda Sala explicó además que contrario a lo que sostuvo la juez de distrito —que el organismo proporciona el servicio en términos del convenio que para tal efecto celebra con los gobernados mediante la firma de un contrato de adhesión, por lo cual el corte de agua será una consecuencia lógica del incumplimiento de un contrato de suministro de agua de naturaleza comercial celebrado entre particulares— en el caso no estamos frente a un contrato de adhesión de naturaleza civil o mercantil en que se atienda a la voluntad de las partes (pág. 26, párrs. 2 y 3).

Para la Corte, en el contrato de suministro de agua "existe libertad de contratación, pero no existe realmente libertad contractual" (pág. 27, párr. 1), porque "el documento de contratación del suministro de agua constituye un guión (*sic*) administrativo o contrato administrativo de adhesión que funciona únicamente como forma de expresión de voluntad del usuario para el acceso al sistema de suministro de agua, que es manejado por el organismo descentralizado mencionado, pero en el cual, no existe libertad contractual, pues las partes no pueden pactar las cláusulas a su conveniencia, ya que el contenido deriva directamente de las funciones y facultades establecidas en las leyes, reglamentos y decretos precitados." (Pág. 27, párr. 2).

El SIMAS no puede negar el servicio de suministro de agua o modificar las condiciones de prestación del mismo, dado el interés que tiene el Estado en la prestación de tal servicio, en virtud del derecho que tutela (pág. 27, párr. 4). Más allá de la contraprestación que el SIMAS pueda obtener, debe garantizarse que los ciudadanos tengan acceso razonable al agua para consumo (pág. 28, párr. 2).

La Segunda Sala estableció además, como se precisó en el amparo en revisión 772/2015, que el juicio de amparo es procedente para conocer de los actos que emita un organismo descentralizado que pudieran constituir una violación a los derechos humanos, con independencia de la relación entre el ente señalado como responsable y quien promueve la demanda (pág. 30, párr. 2). Así, "es claro que más allá de la relación que tengan las partes, los jueces de distrito deberán verificar si el acto que se reclama **pudiera constituir una violación a los derechos humanos** y dado que el derecho al agua ha sido reconocido como derecho humano primordial, es necesario garantizar la protección efectiva del mismo, y en ese sentido, es claro que cuando un ente u organismo —independientemente de su naturaleza jurídica o de la relación entre las partes—, puede, derivado de las facultades que le confiere una norma jurídica, afectar directamente el derecho humano al agua al realizar su corte, el juicio de amparo que se promueva contra ese acto, será procedente." (Pág. 31, párr. 1).

Cuando un ente u organismo —independientemente de su naturaleza jurídica o de la relación entre las partes—, puede, derivado de las facultades que le confiere una norma jurídica, afectar directamente el derecho humano al agua al realizar su corte, el juicio de amparo que se promueva contra ese acto, será procedente.

## Consideraciones finales

---

La evolución de los criterios de la Suprema Corte de Justicia sobre el contenido y el ámbito de protección del derecho humano al agua en la última década ha avanzado hacia la construcción de un sistema de jurisprudencia constitucional que reconoce tanto su dimensión autónoma, enfocándose en las medidas puntuales que deben adoptarse desde los diferentes poderes y órdenes de gobierno del Estado mexicano para su realización práctica, como su relación intrínseca con otros derechos fundamentales, como los de vivir en un medio ambiente sano, acceder a los niveles más altos posibles de salud y llevar una vida digna.

Varias sentencias de la Suprema Corte de Justicia, en referencia a los procesos legislativos desarrollados como preámbulo a la aprobación de la reforma por la cual se incluyó el derecho humano al agua en el artículo 4o. constitucional, párrafo sexto, han evidenciado que su reconocimiento como un derecho fundamental se enmarca en los parámetros internacionales establecidos por la Observación General Núm. 15 del Comité DESC, en la cual se desarrolla el ámbito de protección de este derecho a la luz de los artículos 11.1 y 12.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A partir de lo anterior, la Corte ha establecido que en cualquier circunstancia deberán garantizarse los siguientes factores indispensables para el ejercicio efectivo del derecho al agua:

**Disponibilidad.** La Observación General No. 15 establece que el agua debe estar disponible para todas las personas de forma continua y suficiente, para la satisfacción de los usos

personales y domésticos que incluyen, entre otros, el consumo,<sup>54</sup> saneamiento, la higiene personal y doméstica y la preparación de alimentos.

En cuanto a la cantidad de agua que se considera suficiente, la Observación General No. 15 remite a las directrices de la Organización Mundial de la Salud (OMS). La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, en colaboración con la OMS ha establecido en su Folleto Informativo No. 35, que el derecho al agua no confiere a las personas el derecho a una cantidad ilimitada y que siguiendo a la OMS, se requieren entre 50 y 100 litros de agua por persona al día para cubrir la mayoría de las necesidades básicas y evitar la mayor parte de los problemas de salud.<sup>55</sup> Es importante tener en cuenta que estas cantidades son únicamente indicativas y dependen del contexto particular, pudiendo diferir de un grupo a otro dependiendo de las condiciones de salud de las personas, de las condiciones climáticas y de trabajo, entre otros factores.

**Calidad.** El agua deberá ser salubre para cada uso personal o doméstico, es decir que "no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radioactivas 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".<sup>56</sup> La OMS cuenta con guías de calidad del agua que generalmente han sido también adaptadas en la legislación nacional a través de normas técnicas, como ocurre en México con las normas oficiales mexicanas de la Secretaría de Salud sobre calidad del agua.

El Folleto Informativo No. 35 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas sobre el derecho al agua<sup>57</sup> ha precisado también que los requisitos mencionados se aplican a todas las fuentes de abastecimiento del agua, incluyendo el agua corriente, la almacenada en cisternas, los pozos y la que se vende a través de proveedores. El mismo documento refiere a la importancia de contar con servicios de saneamiento adecuados para proteger la calidad de las reservas y los recursos de agua potable.

**Accesibilidad.** Este componente requiere que el agua y las instalaciones y servicios para la provisión de agua apta para usos personales y domésticos sean accesibles en un contexto de igualdad y no discriminación. Para el Comité DESC, la accesibilidad se divide en cuatro subcomponentes:

<sup>54</sup> En la Observación General Núm. 15 se explica que el "consumo" se refiere al agua destinada a bebidas y alimentos. El "saneamiento" se refiere a la evacuación de las excretas humanas. El agua es necesaria para el saneamiento dondequiera que se adopten medios de evacuación por el agua. La "preparación de alimentos" incluye la higiene alimentaria y la preparación de comestibles, ya sea que el agua se incorpore a los alimentos o entre en contacto con éstos. La "higiene personal y doméstica" se refiere al aseo personal y a la higiene del hogar.

<sup>55</sup> Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. Folleto Informativo No. 35. Pág. 13. Disponible en <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=53a2ae034>.

<sup>56</sup> Comité DESC (2002). Observación General Núm. 15: El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales). Párrafo 4 (b).

<sup>57</sup> Disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=53a2ae034>

- **Accesibilidad física.** Aunque no se requiere que el acceso a un suministro de agua suficiente, salubre y aceptable se proporcione dentro de cada hogar, el derecho humano al agua si presupone que pueda realizarse a una distancia razonable porque el tiempo que tome el traslado a las fuentes de abastecimiento determinará en gran medida la cantidad de agua a la cual podrá acceder cada persona. La OMS ha sugerido, por ejemplo, que para tener un acceso básico a 20 litros de agua por día la fuente debe estar a no más de 1000 metros del hogar y el tiempo necesario para ir a buscar agua no debe exceder de 30 minutos. Cuando hay agua corriente en las viviendas, el acceso es óptimo y es probable que se disponga de por lo menos 100 litros por persona al día.<sup>58</sup>

Además de la vivienda, la Observación General No. 15 menciona la accesibilidad física al agua en otros sitios como las instituciones educativas o los lugares de trabajo. Otros requisitos se refieren por ejemplo a lograr que el acceso al agua sea culturalmente adecuado y considere cuestiones de género.

- **Accesibilidad económica.** Este componente se enfoca en los costos directos e indirectos asociados al acceso al agua. La premisa principal es que nadie debería de verse privado del agua necesaria para cubrir los usos personales y domésticos por no poder pagarla, lo que a su vez obstaculizaría el ejercicio de otros derechos fundamentales como tener una alimentación o vivienda adecuadas. Aunque el derecho al agua no debe necesariamente ser gratuito, el Comité DESC reconoce que en determinadas circunstancias el acceso al agua potable y los servicios de saneamiento sí tendrían que serlo al menos para cumplir con los niveles esenciales mínimos del derecho, es decir, la cantidad mínima indispensable de agua necesaria para satisfacer los usos personales y domésticos.

El Folleto Informativo No. 35 remite en este tema a un umbral del 3% del ingreso familiar como parámetro de los costos que debería implicar a una persona el acceso al agua, enfatizando que los hogares más pobres no deberían cargar una parte desproporcionada de los servicios relacionados con el agua potable y el saneamiento.

**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.

---

<sup>58</sup> G. Howard y J. Bartram (2003). "Domestic water quantity, service level and health" (Organización Mundial de la Salud, 2003), WHO/SDE/WSH/03.02. Pág. 22. Disponible en: [https://www.who.int/water\\_sanitation\\_health/diseases/WSH03.02.pdf](https://www.who.int/water_sanitation_health/diseases/WSH03.02.pdf)

**Acceso a la información.** Todas las personas tienen el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua.

Los criterios de la Corte, al interpretar los requisitos mínimos en los casos concretos de estudio, han definido el derecho humano al agua como un derecho social de contenido prestacional que implica una serie de obligaciones positivas a cargo de los poderes públicos. Los criterios de la Corte en este aspecto se han enfocado en cuestiones prácticas relacionadas con las obligaciones de las autoridades del Estado para cumplir también con el principio de progresividad de los derechos humanos, estableciendo que éste implica la demostración de que se han realizado medidas deliberadas, concretas, utilizando hasta el máximo los recursos disponibles para proveer a todas las personas de agua suficiente y segura para el consumo personal y doméstico.

Cuando la Corte ha encontrado que las autoridades no han actuado conforme a lo anterior, ha ordenado la realización de medidas puntuales para reparar la violación al derecho humano al agua de forma inmediata, por ejemplo, a través de mecanismos alternativos a la provisión del servicio público de agua potable y saneamiento, mediante el uso de pipas que garanticen el mínimo volumen recomendado por la Organización Mundial de la Salud por persona por día, debiendo además realizarse pruebas en laboratorios certificados para asegurar que la calidad del agua cumple con las normas técnicas correspondientes.

### *Derecho humano al agua y desarrollo sustentable*

La garantía de que todas las personas podrán acceder a agua suficiente, segura y asequible depende en gran medida de la disponibilidad y la calidad del agua en las cuencas hídricas, así como del estado de conservación de los ecosistemas naturales y sus servicios ambientales. Una asunción común pero equivocada que permea muchas veces las discusiones sobre el derecho humano al agua es que éste se refiere únicamente a la provisión de los servicios públicos de agua potable y saneamiento. 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.<sup>59</sup>

En el mismo sentido, el Comité DESC, al desarrollar el tema de las obligaciones legales específicas que conlleva el derecho humano al agua para los Estados Parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ha precisado que la obligación de proteger exige que los Estados impidan a terceros (incluyendo a particulares, grupos,

<sup>59</sup> Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (2013). Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque. A/HRC/24/44. Disponible en <https://undocs.org/es/A/HRC/24/44>.

empresas y otras entidades) afectar de cualquier forma el disfrute del derecho humano al agua, entre otras cosas, mediante la adopción de las medidas legislativas o de otro tipo que sean necesarias para evitar que se contaminen o exploten de forma no equitativa los recursos de agua, incluyendo las fuentes naturales, los pozos y otros sistemas de distribución hídrica.

Asimismo, según la Observación General Núm. 15, la obligación de cumplir con el derecho humano al agua requiere que se adopten estrategias y programas amplios e integrados para que las generaciones presentes y futuras dispongan de agua suficiente y salubre, incluyendo acciones para frenar la disminución de los recursos hídricos por su explotación insostenible; detener la contaminación de las cuencas hidrográficas y los ecosistemas relacionados con el agua; vigilar las reservas de agua y vigilar las repercusiones de ciertas actividades que puedan afectar la disponibilidad del agua en las cuencas naturales, por procesos como el cambio climático, la desertificación, la deforestación o la pérdida de biodiversidad.

La jurisprudencia de la Suprema Corte ha abordado ampliamente este tema, vinculando la interpretación del derecho al agua con los artículos 25 y 27 constitucionales, párrafo tercero, que establecen respectivamente el mandato al Estado para conducir un proceso de desarrollo nacional sustentable, así como para conservar los elementos naturales y lograr la preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Con este enfoque se ha establecido que el uso y aprovechamiento de los recursos hídricos no puede ser ilimitado, porque la disponibilidad de agua en las cuencas naturales no es y depende de las condiciones ambientales en las que se encuentre cada una. Por ello, el artículo 4o. establece que el derecho humano al agua depende del uso racional, equitativo y sustentable de los recursos hídricos, de lo cual la Corte ha derivado que el acceso al agua como un derecho humano busca satisfacer las necesidades actuales de la población, sin comprometer los recursos hídricos que necesitarán también las generaciones futuras.

Así, en la jurisprudencia constitucional se ha interpretado que las decisiones sobre la distribución del agua para los diferentes usos en el territorio nacional —incluyendo, por ejemplo, las concesiones y asignaciones de aguas nacionales para particulares y entes públicos— estarán siempre sujetas a las reglas y especificaciones técnicas sobre la disponibilidad del agua en las cuencas naturales, así como las condiciones para su preservación en cantidad y calidad.

### *Derecho humano al agua y su relación con otros derechos fundamentales*

La Suprema Corte también se ha pronunciado en varios casos sobre la relación intrínseca que hay entre el derecho humano al agua y el de vivir en un medio ambiente sano para

el desarrollo y bienestar de las personas. Por una parte, la jurisprudencia constitucional ha establecido que el derecho humano a un medio ambiente sano que corresponde garantizar al Estado, con la participación corresponsable de todas las personas, es un presupuesto esencial para que pueda ejercerse el derecho de acceso al agua segura y suficiente, porque promueve la conservación y restauración de los ecosistemas y recursos naturales, incluyendo los recursos hídricos en el país.

Para la Corte 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 resultan indispensables para que las personas puedan alcanzar un nivel de vida adecuado y digno. En este sentido, por ejemplo, la Segunda Sala de la Corte ha notado que la salubridad del agua —incluyendo la atención a los problemas de monitoreo y tratamiento de las aguas residuales— es un componente central de varios derechos humanos, y al mismo tiempo es uno de los problemas ecológicos que requieren mayor atención por parte de las autoridades. Esto porque la contaminación del agua por factores como las omisiones para lograr 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.

Otro criterio importante de la Corte que se refiere a las 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 deberá siempre considerarse la sustentabilidad del recurso hídrico y las consecuencias ambientales derivadas de acciones como los trasvases de agua entre cuencas, que pueden poner en riesgo las necesidades humanas de las generaciones presentes y futuras y de los ecosistemas.

La Suprema Corte también se ha pronunciado sobre la relación entre el derecho al agua y el derecho a una alimentación nutritiva. Para abordar esta cuestión la Primera Sala ha reconocido que el artículo 4o., párrafo tercero, de la Constitución establece que el derecho de todas las personas a una alimentación nutritiva, suficiente y de calidad que deberá ser garantizado por el Estado. Asimismo en la Observación General Núm. 12 del Comité DESC se ha establecido que el derecho a la alimentación no puede cumplirse si las personas carecen de acceso a agua limpia para usos personales y domésticos, como la preparación de alimentos.

Sin embargo, frente a la pregunta de si el uso agrícola comercial del agua —necesario para la producción de alimentos— está comprendido entre los usos amparados por el derecho humano al agua, la respuesta de la Corte ha sido que el vínculo entre el derecho al agua y el derecho a una alimentación adecuada no se extiende al uso agrícola comercial del



agua, ni implica que pueda hacerse uso de un recurso natural de manera indiscriminada, porque debe observarse el marco jurídico que regula el uso y distribución racional de los recursos hídricos. En este sentido, varias sentencias de la Corte establecen que el derecho humano al agua únicamente se refiere a los usos personales y domésticos, que tendrán prelación sobre cualquier otro uso que se pretenda dar a las aguas nacionales.

En relación con el derecho a tener una vivienda digna —en el cual el acceso a agua suficiente y segura es un componente fundamental—, el pensamiento de la Suprema Corte ha seguido la misma línea, porque se ha interpretado que el derecho de acceso al agua, como otros, no es absoluto, sino que tiene límites en la medida de que su garantía a favor de una persona no puede trastocar el derecho de las demás que también requieren su garantía.

Así, la provisión del servicio de agua potable en las viviendas depende del cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables y no pueden realizarse actos ilegales —por ejemplo, la instalación de conexiones clandestinas a la red de distribución— argumentando que toda persona tiene derecho a recibir agua potable como un derecho fundamental. En este caso, por ejemplo, la Corte ha resuelto que la obligación estatal de respetar el mínimo vital para todas las personas se cumple cuando se garantiza el acceso a los volúmenes esenciales establecidos por la Organización Mundial de la Salud como piso de base para el ejercicio del derecho humano al agua.

### *Aspectos procesales del derecho humano al agua*

De forma muy cercana a la evolución de la jurisprudencia constitucional sobre el derecho humano a un medio ambiente sano en relación con la legitimación procesal activa, la Corte ha resuelto que el parámetro con el cual debe apreciarse judicialmente la causa de pedir en una acción colectiva que se interpone argumentando la defensa y reparación de los derechos a un medio ambiente sano y al agua segura, suficiente y asequible, conforme al artículo 4o. constitucional, debe orientarse a la mirada más laxa posible, aplicando el principio pro acción.

Igualmente, en cuanto a la legitimación procesal activa, la Corte resolvió que los vecinos, vecindados y habitantes de los municipios afectados por la contaminación de los recursos hídricos tienen interés legítimo para acudir al juicio de amparo; reconoció también que las mismas personas cuentan además con interés jurídico en el juicio de amparo a defender su derecho al agua salubre, porque no es necesario exigir a los particulares que muestren signos de los daños ocasionados por el acto o las omisiones de la autoridad cuando se ha comprobado su vecindad con los sitios donde se ha causado la contaminación de los ríos y sus afluentes.

Aunque en otros casos la Corte había interpretado que la aplicación del principio precautorio en materia ambiental tiene como consecuencia la inversión de la carga de la prueba y la búsqueda oficiosa de pruebas como herramientas al alcance de los jueces para su aplicación,<sup>60</sup> en esta sentencia la Segunda Sala de la Corte determinó que las personas solicitantes del amparo (vecinos y habitantes de las comunidades cercanas a los ríos contaminados por el derrame minero) debieron presentar pruebas periciales para demostrar por qué las normas oficiales mexicanas que reclamaron como inconstitucionales no garantizan la protección más amplia posible del derecho humano al agua, toda vez que dicha información se refiere a conocimientos especializados que no están al alcance del común de las personas. En el mismo criterio, la Corte estableció que el principio pro persona no tiene el alcance para ordenar que los juzgadores desarrollen las pruebas de parte o introduzcan argumentos de defensa en casos en que no rige el principio de la suplencia absoluta de la queja.

### *Distribución de competencias para legislar sobre el derecho humano al agua*

El artículo 4o. constitucional, junto con la definición sustantiva de los elementos del derecho humano al agua, establece que la legislación definirá las bases, los apoyos y las modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de la ciudadanía. El artículo tercero transitorio de la reforma constitucional por la cual se incluyó este texto en la Constitución, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de febrero de 2012, estableció el plazo de 360 días para emitir la Ley General de Aguas y definir cómo sería la participación de las autoridades de los diferentes órdenes de gobierno y la ciudadanía en relación con el derecho humano al agua.

Al día de hoy, la Ley General de Aguas no ha sido expedida, pero el Pleno de la Suprema Corte, interpretando de forma armónica las disposiciones constitucionales que se refieren al derecho humano al agua; el uso, aprovechamiento y la conservación de las aguas nacionales, y la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, ha resuelto que el agua es constitucionalmente una materia coincidente, porque su manejo requiere necesariamente la participación —es decir, implica el ejercicio de competencias o facultades— de los tres órdenes de gobierno.

En los casos que se presentan aquí, la Corte interpretó que la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México puede legislar cuestiones relacionadas con el derecho humano al agua y el saneamiento, incluyendo las características que deberá tener el agua necesaria

---

<sup>60</sup> Véanse, por ejemplo, los amparos en revisión 307/2016 y 953/2019.

para el consumo personal y doméstico de los habitantes de la capital, así como los principios que deberán informar su distribución y uso en la jurisdicción local. Más puntualmente, el Pleno de la Corte resolvió que la regulación del derecho humano al agua en la Constitución de la Ciudad de México debe entenderse aplicable a las aguas de jurisdicción local a través de las cuales se garantizará el derecho humano al agua y el saneamiento, y no a las aguas nacionales que corresponde legislar y administrar a las autoridades federales.

El criterio de la Corte distingue así la competencia exclusiva del Congreso federal para lo relativo a la explotación, el uso y el aprovechamiento de las aguas nacionales reguladas por el artículo 27 constitucional, y las obligaciones de las autoridades en los demás órdenes de gobierno para establecer condiciones que permitan el ejercicio del derecho humano al agua por una parte, y, por la otra, organizar la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado, que no son de competencia federal.

### ***Autoridades responsables en juicios de amparo sobre el derecho humano al agua (organismos descentralizados en la administración pública municipal)***

Otra cuestión que se ha abordado en los casos relacionados con el derecho humano al agua que ha conocido la Corte es la definición del concepto de las autoridades responsables para efectos del juicio de amparo. Como se mencionó, la garantía del derecho humano al agua depende en gran medida de la provisión de los servicios de agua potable y alcantarillado que corresponde prestar a los municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional. Cuando estos servicios se prestan por organismos descentralizados o son concesionados, en instancias anteriores se ha resuelto que el juicio de amparo es improcedente porque las acciones que realizan dichos agentes —como el corte del suministro de agua por falta de pago— no provienen de autoridades estatales.

La Suprema Corte ha corregido esa interpretación explicando que en la jurisprudencia constitucional se ha dejado de lado el concepto de fuerza pública para distinguir a las autoridades, debido a que se ha reconocido que en la administración pública se han creado diversos y variados entes con atribuciones y actividades distintas, por lo cual, conforme a la Ley de Amparo vigente, el carácter de una autoridad en el juicio de amparo es independiente de la naturaleza formal del órgano o sujeto que emite el acto. En este contexto, se ha resuelto que los organismos públicos descentralizados municipales cumplen con todas las características de una autoridad responsable para efectos del juicio de amparo cuando se reclame la violación del derecho humano al agua.



### Anexo 1. Glosario de sentencias

No.	TIPO DE ASUNTO	EXPEDIENTE	FECHA DE RESOLUCIÓN	TEMA(S)	SUBTEMA(S)
1.	AR	<u>269/2013</u>	12/04/2013	Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho humano al agua. Derecho humano al agua y su relación con el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos. Relación del derecho humano al agua con otros derechos humanos.	Factores principales y ámbito de protección del derecho humano al agua (marco constitucional y convencional). Derecho humano al agua y su relación con el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos. Derecho humano al agua y derecho humano a un medio ambiente sano.
2.	I	<u>49/2014</u>	26/11/2014	Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho humano al agua.	Factores principales y ámbito de protección del derecho humano al agua (marco constitucional y convencional).
3.	AR	<u>318/2016</u>	07/09/2016	Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho humano al agua. Relación del derecho humano al agua con otros derechos humanos.	Factores principales y ámbito de protección del derecho humano al agua (marco constitucional y convencional). Derecho humano al agua y su correlación con el derecho a una alimentación nutritiva.
4.	AR	<u>1007/2016</u>	22/03/2017	Autoridades responsables en casos de posibles violaciones al derecho humano al agua (organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal).	Autoridades responsables en casos de posibles violaciones al derecho humano al agua (organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal).

5.	AR	<u>1070/2015</u>	10/05/2017	Derecho humano al agua y su relación con el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos.	Derecho humano al agua y su relación con el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos.
6.	AR	<u>239/2016</u>	30/08/2017	Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho humano al agua. Relación del derecho humano al agua con otros derechos humanos. Autoridades responsables en casos de posibles violaciones al derecho humano al agua (organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal).	Derecho humano al agua y mínimo vital. Derecho humano al agua y su correlación con el derecho a una vivienda digna. Autoridades responsables en casos de posibles violaciones al derecho humano al agua (organismos descentralizados de la administración pública estatal o municipal).
7.	AR	<u>641/2017</u>	18/10/2017	Relación del derecho humano al agua con otros derechos humanos.	Derecho humano al agua y derecho humano a un medio ambiente sano.
8.	ADR	<u>5099/2017</u>	17/01/2018	Contenido, alcance y ámbito de protección del derecho humano al agua.	Derecho humano al agua y mínimo vital.
9.	ADR	<u>3218/2017</u>	31/01/2018	Derecho humano al agua y su relación con el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos.	Derecho humano al agua y su relación con el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos.
10.	AI	<u>15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017</u>	06/09/2018	Distribución de competencias para legislar sobre el derecho humano al agua.	Distribución de competencias para legislar sobre el derecho humano al agua.
11.	AD	<u>36/2017</u>	03/07/2019	Aspectos procesales del derecho humano al agua	Derecho humano al agua y legitimación procesal activa. Acciones colectivas, derecho humano al agua y estudio judicial de la causa de pedir.
12.	CC	<u>97/2017</u>	10/09/2019	Distribución de competencias para legislar sobre el derecho humano al agua.	Distribución de competencias para legislar sobre el derecho humano al agua.

13.	AR	<u>407/2019</u>	26/08/2020	Aspectos procesales del derecho humano al agua.	Derecho humano al agua y legitimación procesal activa. Interés legítimo y jurídico para reclamar violaciones al derecho humano al agua (normas oficiales mexicanas y contaminación de los recursos hídricos). Carga de la prueba y derecho humano al agua (normas oficiales mexicanas y contaminación de los recursos hídricos).
-----	----	-----------------	------------	---	---

## Anexo 2. Tesis aisladas y de jurisprudencia (en orden de publicación)

### CONTENIDO, ALCANCE Y ÁMBITO DE PROTECCIÓN DEL DERECHO HUMANO AL AGUA

ADR 5099/2017      2a. XVII/2018 (10a.) ACCESO AL AGUA. LOS ARTÍCULOS 177 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO Y 90 DE LA LEY DE AGUAS DEL DISTRITO FEDERAL, QUE PREVEN LA RESTRICCIÓN O SUSPENSIÓN DE LOS SERVICIOS HIDRÁULICOS, NO VULNERAN EL DERECHO HUMANO RELATIVO. Marzo de 2018.

### DERECHO HUMANO AL AGUA Y SU RELACIÓN CON EL USO EQUITATIVO Y SUSTENTABLE DE LOS RECURSOS HÍDRICOS

AR 1070/2015      Tesis 1a. CLXXX/2017 (10a.) ACCESO AL AGUA. EL DERECHO POR EL USO, EXPLOTACIÓN O APROVECHAMIENTO DE AGUAS NACIONALES NO CONSTITUYE UNA RESTRICCIÓN. Noviembre de 2017.

AR 1070/2015      Tesis 1a./J. 113/2017 (10a.) AGUAS NACIONALES. LOS ARTÍCULOS 222, 223 Y 231 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS QUE PREVEN LO RELATIVO AL DERECHO POR SU USO, EXPLOTACIÓN O APROVECHAMIENTO, RESPETAN EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIA. Noviembre de 2017.

AR 1070/2015      Tesis 1a./J. 110/2017 (10a.) AGUAS NACIONALES. LA REMISIÓN QUE PREVÉ EL ARTÍCULO 231 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS A LA NORMA OFICIAL MEXICANA NOM-011-CNA-2000, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. Noviembre de 2017.

AR 1070/2015      Tesis 1a./J. 111/2017 (10a.) AGUAS NACIONALES. LA DETERMINACIÓN POR PARTE DE LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, DE LOS VALORES UTILIZADOS PARA CALCULAR EL DERECHO POR SU USO, EXPLOTACIÓN O APROVECHAMIENTO, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. Noviembre de 2017.

AR 1070/2015      Tesis 1a./J. 112/2017 (10a.) AGUAS NACIONALES. EL ARTÍCULO 231 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, AL PREVER QUE PARA CALCULAR EL DERECHO POR SU USO, EXPLOTACIÓN O APROVECHAMIENTO SE UTILICEN LAS FÓRMULAS ESTABLECIDAS ATENDIENDO A LOS VALORES QUE PUBLICA LA COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA. Noviembre de 2017.



- AR 1070/2015 Tesis 1a./J. 116/2017 (10a.) AGUAS NACIONALES. EL ARTÍCULO 223 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS QUE PREVÉ LA DIFERENCIA EN RAZÓN DEL USO O DESTINO DE DICHO RECURSO NATURAL, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA. Noviembre de 2017.
- AR 1070/2015 Tesis 1a./J. 114/2017 (10a.) AGUAS NACIONALES. EL ARTÍCULO 223 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, AL ESTABLECER LA DISTINCIÓN DE CUOTAS BASADA EN LA FUENTE DE EXTRACCIÓN, PARA EL CÁLCULO DEL DERECHO POR SU USO, EXPLOTACIÓN O APROVECHAMIENTO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA. Noviembre de 2017.
- AR 1070/2015 Tesis 1a./J. 115/2017 (10a.) AGUAS NACIONALES. EL ARTÍCULO 223 DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS, AL ESTABLECER DISTINTAS CUOTAS BASADAS EN ZONAS DE DISPONIBILIDAD PARA CALCULAR EL DERECHO POR SU USO, EXPLOTACIÓN O APROVECHAMIENTO, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE EQUIDAD TRIBUTARIA. Noviembre de 2017.
- ADR 3218/2017 1a. CXX/2018 (10a.) AGUAS NACIONALES. LA FIGURA DE LA CADUCIDAD PREVISTA EN EL ARTÍCULO 29 BIS 3, FRACCIÓN VI, DE LA LEY RELATIVA, NO SE RIGE POR LAS REGLAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. Septiembre de 2018.
- ADR 3218/2017 1a. CXVII/2018 (10a.) AGUAS NACIONALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 29 BIS 3, FRACCIÓN VI, DE LA LEY RELATIVA. Septiembre de 2018.
- ADR 3218/2017 1a. CXIX/2018 (10a.) AGUAS NACIONALES. EL ARTÍCULO 29 BIS 3, FRACCIÓN VI, INCISO 5, DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLA EL DERECHO DE ACCESO AL AGUA. Septiembre de 2018.
- ADR 3218/2017 1a. CXVIII/2018 (10a.) AGUAS NACIONALES. EL ARTÍCULO 29 BIS 3, FRACCIÓN VI, DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA. Septiembre de 2018.

## RELACIÓN DEL DERECHO AL AGUA CON OTROS DERECHOS HUMANOS

- AR 641/2017 2a. II/2018 (10a.) EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS A LA QUE DEBE ATENDERSE PARA EL CONTROL DE LA CONTAMINACIÓN DE LAS AGUAS. Enero de 2018.

AR 641/2017 2a.III/2018 (10a.) DERECHO HUMANO A UN MEDIO AMBIENTE SANO. EL ESTADO TIENE LA OBLIGACIÓN DE TOMAR LAS MEDIDAS POSITIVAS TENDIENTES A PROTEGERLO CONTRA ACTOS DE AGENTES NO ESTATALES. Enero de 2018.

### **DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS PARA LEGISLAR SOBRE EL DERECHO HUMANO AL AGUA**

AI 15/2017, 16/2017, 18/2017 y 19/2017 I.18o.A.8 CS (10a.) PUEBLOS ORIGINARIOS DE LA CIUDAD DE MÉXICO. LA CONSTITUCIÓN LOCAL, PREVIO A SU ENTRADA EN VIGOR, PUEDE SERVIR COMO UN DOCUMENTO ORIENTADOR PARA SU IDENTIFICACIÓN COMO PUEBLOS INDÍGENAS. Julio de 2018.

La formación editorial de esta obra fue elaborada por la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis. Se utilizaron tipos Myriad Pro de 8, 9, 10, 11, 14 y 16 puntos. Septiembre de 2021.

En México, los datos más recientes presentados por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) dan cuenta del profundo estado de desigualdad en el acceso al agua y los servicios públicos de provisión de agua potable y saneamiento, el cual es aún más visible en las zonas rurales. El rezago en la cobertura universal de agua potable y saneamiento en México es uno de los indicadores más claros de desigualdad, discriminación y exclusión social. Frente a esta realidad, la jurisprudencia constitucional puede jugar un papel importante para avanzar en la eficacia práctica del derecho humano al agua y alcanzar la cobertura universal del acceso al agua segura, suficiente y asequible, y al saneamiento.

El presente trabajo forma parte de la colección *Cuadernos de Jurisprudencia*, dentro del programa de investigación sobre Derecho y Medio Ambiente del Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte. Este número está dedicado al derecho humano al agua en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional hasta junio de 2021.

Aquí se presentan los avances en las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para definir el contenido y el ámbito de protección del derecho humano al agua; su vínculo y relación con el desarrollo sustentable y otros derechos fundamentales; los aspectos procesales para su tutela judicial; entre otros temas. Consideramos que su sistematización y difusión amplia entre las y los operadores judiciales, académicas y académicos interesados en el tema y, especialmente, entre las personas y organizaciones sociales que se dedican a la protección del derecho humano al agua y del medio ambiente, puede aportar herramientas útiles para avanzar en la consolidación de un sistema de justicia capaz de garantizar el goce de este derecho humano desde un enfoque intra e intergeneracional. Pues, sin lugar a duda, la protección, conservación y restauración de los recursos hídricos en la actualidad es de suma importancia, ya que de ello depende el ejercicio pleno de múltiples derechos humanos.

