



COMISIÓN ESPECIAL PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA

Ciudad de México, a 11 de abril de 2006

DIP. OBDULIO ÁVILA MAYO
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE NORMATIVIDAD LEGISLATIVA,
ESTUDIOS Y PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS
ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL
Presente.

A la Comisión Especial para la Gestión Integral del Agua de esa H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, III Legislatura, mediante oficios de la Mesa Directiva MDPPTA/CSP/0116/2006 y MDPPTA/CSP/0208/2006 de fechas 29 de marzo y 6 de abril de 2006 fueron remitidas para su opinión las iniciativas de decreto que adiciona el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer como derecho humano el acceso al agua, y de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentadas por el diputado Jorge García Rodríguez, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y por el Diputado Efraín Morales Sánchez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, respectivamente.

ANTECEDENTES

I.- En sesión del Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de fecha 29 de marzo de 2006, fue presentada la iniciativa de decreto que adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer como derecho humano el acceso al agua; presentada por el diputado Jorge García Rodríguez, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, misma que fue turnada en la misma fecha para su análisis y dictamen a la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, con opinión de la Comisión Especial para la Gestión Integral del Agua.

Opinión conjunta a las iniciativas de decreto que adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer como derecho humano el acceso al agua, y de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentadas por el diputado Jorge García Rodríguez y por el Diputado Efraín Morales Sánchez, respectivamente



III LEGISLATURA

COMISIÓN ESPECIAL PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA

II.- En sesión del Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, de fecha 6 de abril de 2006, fue presentada la iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; presentada por el Diputado Efraín Morales Sánchez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, misma que fue turnada en la misma fecha para su análisis y dictamen a la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, con opinión de la Comisión Especial para la Gestión Integral del Agua.

III. De conformidad con el inciso b) del punto PRIMERO del acuerdo de la Comisión de Gobierno para instalar la Comisión Especial para la Gestión Integral del Agua de fecha 22 de marzo de 2004, esta Comisión se avocó al estudio de las citadas iniciativas y en sesión de trabajo de fecha 11 de abril de 2006 se reunió a efecto de coadyuvar en la dictaminación de las iniciativas turnadas a la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias, y aprobar en conjunto las opiniones y observaciones que a continuación se vierten de acuerdo con los siguientes,

CONSIDERANDOS:

PRIMERO.- Que esta Comisión Especial para la Gestión Integral del Agua es competente para emitir opinión y coadyuvar en la dictaminación de las iniciativas de decreto que adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer como derecho humano el acceso al agua, y de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentadas por el diputado Jorge García Rodríguez, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y por el Diputado Efraín Morales Sánchez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, respectivamente, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 73, 74, 75 de la Ley Orgánica, 28 y 47 del Reglamento para el Gobierno Interior, ambos de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, e inciso b) del punto PRIMERO del acuerdo de la Comisión de

Opinión conjunta a las iniciativas de decreto que adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer como derecho humano el acceso al agua, y de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentadas por el diputado Jorge García Rodríguez y por el Diputado Efraín Morales Sánchez, respectivamente



Gobierno para constituir la Comisión Especial para la Gestión Integral del Agua de fecha 22 de marzo de 2004.

SEGUNDO.- Que ambas iniciativas coinciden en garantizar a todos el acceso al agua como un derecho fundamental, en este sentido consideramos que la problemática del agua ha estado presente tanto en la agenda ambiental como en la agenda de desarrollo desde hace muchos años, desde ambos enfoques se han hecho valiosas contribuciones para abordarla y atenderla, pero son cada vez más las voces que señalan la necesidad de vincular estas agendas con la de derechos humanos, reconociendo el derecho humano al agua.

TERCERO.- Que la búsqueda de soluciones desde el enfoque de derechos humanos mejora las perspectivas ambiental y de desarrollo, aporta otros principios y criterios complementarios, y asigna responsabilidades y obligaciones jurídicas claras para todos los actores involucrados, tanto públicos como privados.

CUARTO.- Que la perspectiva de derechos humanos, y en particular la perspectiva de derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA), contribuyen a redimensionar la noción de necesidades básicas por la de derechos fundamentales, con fundamento en la dignidad inherente de las personas; de tal forma que acceder al agua no es solamente una necesidad vital sino un derecho claramente exigible al Estado en su deber de garante, protector y promotor de los derechos humanos.

QUINTO.- Que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) proporciona el marco jurídico internacional más importante para la protección de los DESCAs en su conjunto, mismo que fue ratificado por México en 1981 y entró en vigor el 23 de junio de ese año. En tal virtud el Pacto forma parte de la legislación nacional en términos de lo establecido por el artículo 133 constitucional, deduciendo a su vez que la legislación nacional requiere armonizarse.



III LEGISLATURA

COMISIÓN ESPECIAL PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA

SEXTO.- Que el derecho al agua ha sido desarrollado e impulsado a partir de la Observación General N° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, colaborando en la adecuada interpretación del Pacto, y de dicha interpretación se desprende el contenido esencial, las características de los DESCAs y las obligaciones del Estado en la materia.

SÉPTIMO.- Que la Observación General N° 15, determina que el derecho humano al agua es “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”, y entre otras consideraciones, la observación general entre otras, hace las siguientes consideraciones:

- El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos.
- 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 agua es un derecho humano amparado por el párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC
- El derecho humano al agua se encuentra ligado al derecho al más alto nivel posible de salud (párr. 1 del art. 12) y al derecho a una vivienda y una alimentación adecuadas (párr. 1 del art. 11). Este derecho también debe considerarse conjuntamente con otros derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos, entre los que ocupa un lugar primordial el derecho a la vida y a la dignidad humana.
- Al igual que todos los derechos humanos, el derecho humano al agua impone tres tipos de obligaciones a los Estados Partes: *respetar, proteger y cumplir*.



III LEGISLATURA

COMISIÓN ESPECIAL PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA

- Impone obligaciones inmediatas a los Estados en lo que respecta al derecho humano al agua: garantizar el ejercicio del derecho sin discriminación alguna y en condiciones de igualdad (párr. 2, art. 2); de adoptar medidas en aras de la plena realización del párrafo 1 del artículo 11 y del artículo 12, que deberán ser deliberadas y concretas e ir dirigidas a la plena realización del derecho al agua.
- Los Estados Parte deben velar por que la asignación de los recursos de agua y las inversiones en el sector del agua faciliten el acceso al agua a todos los miembros de la sociedad.
- Los Estados Parte tienen la obligación especial de facilitar agua y garantizar el suministro necesario a quienes no disponen de medios suficientes, así como de impedir toda discriminación basada en motivos sobre los que internacionalmente pesen prohibiciones en lo referente al suministro de agua y a los servicios de abastecimiento de agua.
- Los Estados Parte deben prestar especial atención a las personas y grupos de personas que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho humano, en particular las mujeres, los niños, los grupos minoritarios, los pueblos indígenas, los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos, los trabajadores migrantes, los presos y los detenidos.

OCTAVO.- Que el derecho humano al agua ha sido reconocido en un gran número de documentos internacionales, tales como el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer; o en el párrafo 2 del artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

NOVENO.- Que adicionalmente, en el derecho internacional existen referencias de carácter implícito respecto al derecho humano al agua, como lo son la Carta de las



III LEGISLATURA

COMISIÓN ESPECIAL PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA

Naciones Unidas (1945) en cuanto a los objetivos que promueve el Art. 55; la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) en cuanto al derecho a un nivel de vida adecuado; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) que afirma en su Art. 6 párrafo 1 el derecho a la vida, el cual debe ser interpretado de una manera amplia, en el que el acceso a agua suficiente es considerado fundamental para la vida; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) respecto al derecho a un nivel de vida adecuado, a la alimentación y a la vivienda, y el derecho a la salud; la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986) respecto a garantizar la igualdad de oportunidades para todos en cuanto al acceso a los recursos básicos.

DÉCIMO.- Que existen también en el derecho internacional referencias explícitas sobre el derecho humano al agua, entre ellas:

- Las Convenciones de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales (1977), en materia de derecho internacional humanitario que establecen el derecho al agua potable.
- La Resolución 54/175 de la Asamblea General (2000) que clarifica y reafirma que los derechos a la alimentación y al agua limpia son derechos humanos fundamentales.
- La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, 1979) que obliga a los Estados a asegurar a las mujeres el derecho a gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua.
- La Convención sobre los Derechos del Niño (1989) que obliga a los Estados a adoptar medidas para asegurar el derecho a la salud, mediante, entre otras cosas, el suministro de agua potable.



III LEGISLATURA

- El Plan de Acción de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Agua efectuada en Mar del Plata en 1977 reconoció el agua como un derecho.
- La Agenda 21, derivada de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (1992) que señala que el derecho al agua implica los elementos de acceso, calidad y cantidad.
- La Observación General N° 15 (2003) del Comité de DESC de las Naciones Unidas en la que reconoce específicamente el derecho humano al agua derivado de los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mencionados anteriormente, que aportan total claridad interpretativa en materia de significado, contenido y obligaciones en torno a este derecho.

DÉCIMO PRIMERO.- Que el ámbito nacional debe adecuarse a la aplicación del derecho internacional, pero principalmente debe reconocerse en nuestra Constitución Política el derecho humano al agua como el derecho de todas las personas a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable y accesible, y que el derecho al agua se ejerza de manera sostenible para que pueda ser disfrutado por las generaciones presentes y futuras.

DÉCIMO SEGUNDO.- Que esta Comisión Especial reconoce el espíritu de la iniciativa presentada por el Diputado Efraín Morales en lo que respecta al agua como derecho fundamental, sin embargo, en lo que respecta a la privatización del recurso esta Comisión Especial considera que si bien durante los últimos años, han crecido en todo el mundo fuertes movimientos sociales en torno a los problemas suscitados por la gestión del agua; principalmente contra el desarrollo de grandes presas y trasvases, y contra los procesos de privatización del agua, también es cierta la necesidad de una reivindicación de una Nueva Cultura del Agua que demande no sólo cambios políticos, legales e institucionales, sino también un nuevo enfoque basado en principios éticos de equidad y sostenibilidad.

Opinión conjunta a las iniciativas de decreto que adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer como derecho humano el acceso al agua, y de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentadas por el diputado Jorge García Rodríguez y por el Diputado Efraín Morales Sánchez, respectivamente



III LEGISLATURA

COMISIÓN ESPECIAL PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA

DÉCIMO TERCERO.- Que la participación de empresas privadas se ha dado en el contexto de requerir una inversión considerable para lograr una oferta satisfactoria de servicios relacionados con el abastecimiento y tratamiento del agua, y para mantener una oferta de servicios con calidad así como para resolver los problemas financieros de incentivos y subsidios, como alternativa que plantea soluciones en la distribución de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales.

DÉCIMO CUARTO.- Que el debate respecto a la conveniencia o no de liberalizar la gestión de los servicios urbanos se ha acrecentado a nivel mundial, por lo que resulta necesario distinguir entre los procesos de liberalización (que abren dinámicas de competencia en las que pueden participar operadores públicos y privados), y la privatización como posible resultado de esos procesos, en cuyo caso un operador privado acaba gestionando los servicios y asumiendo incluso la propiedad de las redes urbanas, por lo que la reforma propuesta en la iniciativa del Diputado Efraín Morales no resuelve el debate planteado.

DÉCIMO QUINTO.- Que comúnmente se suele justificar la liberalización de la gestión de los servicios urbanos, e incluso la privatización del agua y su gestión a través del mercado con argumentos tales como el de asociar la gestión pública con gestión ineficiente; la asociación de la gestión pública a opacidad administrativa y burocratismo; el de señalar que la progresiva complejidad de los servicios de aguas requiere crecientes capacidades tecnológicas que pueden ser desarrolladas con mayor solvencia por el sector privado, o que el sector privado tiene mayor capacidad inversora que puede llevar a resolver los problemas financieros de las instituciones públicas; que existe mayor control y calidad cuando se da independencia al regulador respecto del operador; o que los mercados de aguas son más flexibles que el sistema concesional, que incentivan una redistribución eficiente de derechos de uso o de propiedad, e introducen racionalidad económica



III LEGISLATURA

COMISIÓN ESPECIAL PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA

al forzar la recuperación de costos en el precio, incluido el valor de escasez; entre otros argumentos.

DÉCIMO SEXTO.- Que a pesar de lo señalado en el considerando anterior, también existen argumentos que cuestionan los señalados y defienden ventajas de una gestión pública modernizada y participativa, entre ellos, que existen múltiples ejemplos de gestión pública altamente eficientes, especialmente en países desarrollados, y abundantes fracasos de privatización, especialmente en países empobrecidos; que la necesidad de usar una única red impone una fuerte rigidez al mercado, de manera que solo se compite por el contrato, es decir, competencia por el mercado y no en el mercado, estableciéndose con ello un monopolio natural de largo plazo sin competencia; que el enorme poder de las compañías frente a la debilidad financiera de las instituciones públicas locales favorece el fenómeno de “compra del regulador”; que el derecho de confidencialidad que tienen las compañías privadas crea opacidad y dificulta el control ciudadano; que el sector privado no se interesa en hacer pesadas inversiones en el sector; que las compañías públicas que operan en ciudades medianas o grandes, disponen de una elevada capacidad tecnológica y operan en economías de escala que permiten garantizar excelentes servicios; mientras en las zonas rurales, que no interesan al sector privado, esas capacidades pueden adquirirse desde entidades comarcales y regionales; que el libre mercado no es la herramienta adecuada para gestionar valores sociales y ambientales, ni los derechos de las generaciones futuras; que la privatización tiende a degradar los derechos ciudadanos del consumidor y que existen modelos tarifarios que pueden ayudar a modernizar la gestión pública, induciendo elementos de competencia, racionalidad y flexibilidad económica.

DÉCIMO SÉPTIMO.- Que el tema requiere de un debate conjunto de la sociedad pues la liberalización del servicio implica compromisos trascendentales de largo plazo, por lo que deben garantizarse amplios procesos de debate ciudadano; y

Opinión conjunta a las iniciativas de decreto que adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer como derecho humano el acceso al agua, y de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentadas por el diputado Jorge García Rodríguez y por el Diputado Efraín Morales Sánchez, respectivamente



III LEGISLATURA

COMISIÓN ESPECIAL PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA

que en todo caso, deben garantizarse los derechos humanos, así como los derechos sociales ciudadanos de bienestar y cohesión social, por encima de criterios de rentabilidad bajo la coherencia del mercado.

DÉCIMO OCTAVO.- Que el acceso al agua potable para todas las personas, como derecho humano, implica grandes retos de inversión y financiación, que deben ser asumidos por los Gobiernos y las instituciones, siendo inconsistente asignar tal responsabilidad a los mercados, y condicionar el financiamiento de inversiones básicas a la puesta en marcha de procesos de liberalización resulta injusto e ineficaz, por lo que los esfuerzos deben dirigirse a mejoras democráticas, garantizar los derechos humanos, controlar el uso de fondos públicos y luchar contra la corrupción.

DÉCIMO NOVENO.- Que esta Comisión Especial coincide en que la privatización no es la opción más viable y así lo demuestran experiencias en 20 países, en los que no se cumplió el compromiso de dotar de servicio a toda la población e invertir para mejorar la red de distribución, y que el Estado tiene la obligación de garantizar el acceso al agua a través de la creación de empresas públicas eficientes, la aplicación de tarifas justas y equitativas, pero no obstante lo anterior y lo señalado en los considerandos precedentes, esta Comisión Especial determina que la propuesta no resuelve el debate generado por lo que sugiere no proponer la modificación al artículo 27 constitucional planteada.

De los considerandos expuestos, esta Comisión Especial para la Gestión Integral del Agua emite la siguiente:

OPINIÓN:

UNICA.- La Comisión Especial para la Gestión Integral del Agua sugiere a la Comisión de Normatividad Legislativa, Estudios y Prácticas Parlamentarias

Opinión conjunta a las iniciativas de decreto que adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer como derecho humano el acceso al agua, y de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentadas por el diputado Jorge García Rodríguez y por el Diputado Efraín Morales Sánchez, respectivamente



III LEGISLATURA

COMISIÓN ESPECIAL PARA LA GESTIÓN INTEGRAL DEL AGUA

aprobar la presentación ante el Congreso de la Unión de las iniciativas de decreto que adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer como derecho humano el acceso al agua, y de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentadas por el diputado Jorge García Rodríguez, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional y por el Diputado Efraín Morales Sánchez, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, respectivamente, en lo relativo al establecimiento del derecho humano al agua en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

ARTÍCULO ÚNICO.- Se adiciona un noveno párrafo al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4.- ...

...

...

...

...

...

...

...

Toda persona tiene derecho el derecho inalienable a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable y accesible. El Estado tiene la obligación de respetar, proteger y hacer efectivo este derecho.

Opinión conjunta a las iniciativas de decreto que adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer como derecho humano el acceso al agua, y de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentadas por el diputado Jorge García Rodríguez y por el Diputado Efraín Morales Sánchez, respectivamente



TRANSITORIOS

Primero.- La presente reforma entrará en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Atentamente,

DIP. MARTHA DELGADO PERALTA
PRESIDENTA

DIP. ALEIDA ALAVEZ RUIZ
VICEPRESIDENTA

DIP. CHRISTIAN MARTÍN LUJANO NICOLÁS
SECRETARIO

DIP. GERARDO VILLANUEVA ALBARRÁN
INTEGRANTE

DIP. VICTOR GABRIEL VARELA LÓPEZ
INTEGRANTE

DIP. EFRAÍN MORALES SÁNCHEZ
INTEGRANTE

DIP. JUAN ANTONIO ARÉVALO LÓPEZ
INTEGRANTE

DIP. JOSÉ MEDEL IBARRA
INTEGRANTE

DIP. SARA GUADALUPE FIGUEROA CANEDO
INTEGRANTE

Opinión conjunta a las iniciativas de decreto que adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer como derecho humano el acceso al agua, y de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentadas por el diputado Jorge García Rodríguez y por el Diputado Efraín Morales Sánchez, respectivamente