



MEDIO AMBIENTE
SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES



**COORDINACIÓN DE DESARROLLO
PROFESIONAL E INSTITUCIONAL**

SUBCOORDINACIÓN DE POSGRADO

T E S I S

**PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS USUARIOS DE AGUA (PRODAGUA).
SU IMPLEMENTACIÓN COMO GARANTÍA PARA EL RESPETO Y PROTECCIÓN DEL
DERECHO HUMANO DE ACCESO, DISPOSICIÓN Y SANEAMIENTO, Y SOLUCIÓN DE
CONFLICTOS DEL AGUA EN MÉXICO.**

que para obtener el grado de
Maestro en
Programa de Gestión Integrada de los Recursos Hídricos

presenta
Alonso Bustillos De Cima

Tutor: Dra. Sofía Esperanza Garrido Hoyos

Jiutepec, Morelos

2020

Paseo Cuaunháhuac No. 8532, Col. Progreso, CP. 62550, Jiutepec, Morelos.
Tel: (777) 329 3600 www.gob.mx/imta



2020
AÑO DE
LEONA VICARIO
BENEMÉRITA MADRE DE LA PATRIA

F.C5.02.44.1



Con profundo amor a mi patria "México", y con fundamento en los artículos 21 y 27 de la Ley Federal del Derecho de Autor y como titular de los derechos moral y patrimoniales de la obra titulada "Procuraduría para la Defensa de los Usuarios de Agua (PRODAGUA). Su implementación como Garantía para el Respeto y Protección del Derecho Humano de Acceso, Disposición y Saneamiento, y Solución de Conflictos del Agua en México", otorgo de manera gratuita y permanente al Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, autorización para que fijen la obra en cualquier medio, incluido el electrónico, y la divulguen entre su personal, estudiantes o terceras personas, sin que pueda percibir por tal divulgación una contraprestación.

Alonso Bustillos De Cima

Ciudad de México a
28 de enero de 2020



AGRADECIMIENTOS.

**Agradezco a Dios creador del Universo,
a mi amado México tierra de abundancia,
a mi Esposa y mis dos hijos que son la razón de mis esfuerzos,
logros y aspiraciones.**

A mis padres por haberme enseñado a amar y hacer lo correcto.

**A mis profesores y amigos del Instituto Mexicano de Tecnología
del Agua quienes con su experiencia y sana crítica me han
guiado para desarrollar investigación y romper paradigmas en la
gestión del Recurso Hídrico.**

A todo mi equipo en Despacho Legal BGC.

PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS USUARIOS DE AGUA (PRODAGUA). NECESIDAD DE UN OMBUDSMAN DEL AGUA EN MEXICO.

“La crisis mundial del agua tiene que ver con la gobernanza más que con la disponibilidad de recursos”

Organización de las Naciones Unidas.

PROLOGO

Es de conocimiento común que no hay vida sin agua, que ésta es el componente mayoritario en todos los seres vivos y que la escasez e inequidad en su distribución genera conflictos entre las personas, las comunidades o los países. Por tal motivo, el agua ha sido definida como un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud, por tratarse de una de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia (CDESC, 2002).

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, el agua está en el epicentro del desarrollo sostenible y es fundamental para el desarrollo socioeconómico, la energía y la producción de alimentos, los ecosistemas saludables y para la supervivencia misma de los seres humanos (2018). Por ello, las políticas públicas deben incorporar al agua como un elemento transversal de la vida, del desarrollo y del bienestar, es decir, como un recurso ambiental, económico y social (Carabias, 2017).

A pesar de los esfuerzos de los países y los organismos multinacionales, el acceso al agua y al saneamiento no es una realidad para todos los seres humanos: 2.1 billones personas en el mundo carecen de acceso a servicios de agua potable gestionados de manera segura y 4.5 billones de personas carecen de servicios de

saneamiento gestionados de forma segura (OMS/UNICEF, 2017). Además, a nivel global se han destacado las siguientes cifras: i) estimación de un aumento del 50% de la demanda de agua para 2050, en la medida que los países crecen y se urbanizan; ii) 80% de las aguas residuales sin tratar son vertidas directamente a masas de agua; iii) 1.7 mil millones de personas en cuencas fluviales en los que el uso del agua supera su recarga, y iii) 260 mil millones de dólares por año de pérdidas debido a servicios de agua y saneamiento (PNUD, 2016).

En México, los desafíos en torno al agua y el saneamiento no son menores. De acuerdo con cifras de la Comisión Nacional del Agua, al 31 de diciembre de 2015, 4.8 millones de personas no tienen acceso a fuentes mejoradas de agua potable y 18.2 millones de personas no tienen acceso a servicios de saneamiento mejorados (CONAGUA, 2015). A ello se agregan otras problemáticas como la inequitativa distribución del agua, la contaminación de las fuentes superficiales, la sobre explotación de los acuíferos, así como la concentración de la población y de las actividades productivas en regiones hidrológicas con menor disponibilidad.

Con el propósito de hacer frente a los desafíos en torno al agua, el Estado Mexicano, en consonancia con los instrumentos internacionales en la materia y con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, reconoció el derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible en el texto del artículo 4, sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual fue adicionado mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012.

El reconocimiento del derecho humano al agua y al saneamiento (DHAS) en el texto constitucional resultó acorde con los tratados internacionales de la materia; en particular con la Observación General No 15: El Derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales), aprobado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC)

en el vigésimo noveno período de sesiones del 11 al 29 de noviembre de 2002. En la Observación General 15 se reconoce 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.” Además, la Observación General 15 indica que el 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, por lo que resulta transversal con los derechos a la salud y a una vivienda adecuada. (CDESC, 2002), pero sobre todo para garantizar un proyecto de vida y la misma dignidad humana.

El reconocimiento del DHAS en el texto de la Constitución y de los tratados internacionales de la materia no resulta suficiente para que todas las personas tengan acceso al agua y al saneamiento. El DHAS es un derecho económico, social y cultural eminentemente prestacional, es decir, no se satisface con una simple abstención del Estado para no restringir la libre actuación de las personas, salvo en los casos en que el interés social y el orden público lo ameriten, sino que para su debida protección, respeto y garantía es necesario un deber de actuación del Estado mediante la utilización de recursos materiales y humanos para atender las necesidades de la sociedad.

En tales términos, la Observación General No 15, en cuyo párrafo 14 se estableció que los Estados Partes 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. (CDESC, 2002). Así mismo, el Sexto Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS 6), se reconoció la necesidad de “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”. Las metas de este objetivo cubren tanto los aspectos del ciclo del agua como los sistemas de saneamiento, y la consecución de este objetivo se ha planteado para que contribuya en el progreso de otros ODS, principalmente en salud, educación, crecimiento económico y medio ambiente (ONU, 2018). En el texto del propio ODS

6, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) destacó que se necesitan inversiones importantes y, de hecho, los beneficios superan al coste con una cifra entre 3 y 6 veces más (2016)

La segunda parte del sexto párrafo del artículo 4° de la Constitución dispone la obligación del Estado para garantizar el derecho de acceso, disposición y saneamiento de agua, y en particular indica que la ley definirá las bases, apoyos y 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 la participación de la ciudadanía para la consecución de tales fines. Así, el referido precepto constitucional no sólo reconoce de manera abstracta el derecho fundamental al acceso, disposición y saneamiento de agua, sino que también establece el resguardo institucional y jurídico (Díaz Romero, 2011), al disponer que el Estado garantizará ese derecho. En particular, el precepto constitucional dispone que el derecho fundamental cuenta con las siguientes garantías: i) la definición en la ley de las bases, apoyos y modalidades para un uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos; iii) la coordinación de las autoridades en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y iii) la participación de la ciudadanía.

Sin embargo, a pesar de que en el Artículo Transitorio Tercero del Decreto por el que se declaró reformado el párrafo quinto y se adicionó un sexto párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 08 de febrero de 2012, se dispuso que el Congreso de la Unión contaba con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas, a la fecha no se ha reglamentado el derecho fundamental al acceso, disposición y saneamiento de agua, ni se han pormenorizado los lineamientos jurídicos e institucionales que garantizarían su cumplimiento, quedando ello solo en el nicho de la interpretación y aplicación de principios de política hídrica que resulten acordes con los establecido en la Constitución y el marco Internacional acorde con ella como bloque de control de Constitucionalidad del agua.

Con independencia de la evidente omisión legislativa en regular el DHA, y en el entendido que tal omisión no representa por sí misma un paso por alto de la instrumentalidad del DHA en las políticas públicas y su ejecución en todo el ámbito de la Administración gubernamental, cabe señalar que en algunos casos las autoridades administrativas y judiciales han enfrentado dificultades en la labor de respetar, promover, proteger y garantizar el derecho humano, así como su interrelación con otros derechos humanos como la vida, la salud y el medio ambiente, tal y como lo dispone el artículo 1° de la Constitución. Al respecto es de destacar que al resolver la inconformidad 49/2014, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de reconocer que el derecho humano de acceso, disposición y saneamiento de agua está relacionado con otros derechos como la vida y la salud, estimó que el abasto menor a 100 litros diarios por persona viola el derecho humano. Así mismo, al resolver el Amparo en Revisión 347/2015, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Cuarto Circuito, estableció que el Estado tiene la obligación de proporcionar el agua potable, a pesar de que la legislación en materia de agua en el Estado de Nuevo León disponía, como requisito previo a la autorización, la obtención de un dictamen de factibilidad de órgano operador para obtener una conexión a la red general de agua potable.

No obstante ello, la omisión del Congreso de la Unión en reglamentar el sexto párrafo del artículo 4° de la Constitución, implica la aplicación de la Ley de Aguas Nacionales en vigor desde 1992 y la preservación de la siguiente problemática en la gestión del agua: i) la inflexible centralización; ii) la imposibilidad para la participación efectiva de la ciudadanía, y iii) que los Municipios sean los encargados de prestar a las personas el derecho fundamental de acceso, disposición y saneamiento de agua.

En efecto, no obstante que con el Plan Nacional Hidráulico 2001-2006 y la entonces reforma a la Ley de Aguas Nacionales de 2004 se pretendió la descentralización de las facultades en materia del agua y la participación de la

ciudadanía, mediante el reconocimiento de la gestión integrada de los recursos hídricos y la creación de los Organismo de Cuenca y Consejos de Cuenca; lo cierto es que en la práctica se sigue implementando un marco inflexiblemente centralista con el ejercicio de las facultades exclusivas para la Federación previstas por el artículo 27 y 73, fracción XVII, de la Constitución, en tanto que los Consejos de Cuenca operan como órganos desconcentrados nombrados por la autoridad central de la Comisión Nacional del Agua, y los Consejos de Cuenca se tratan de instancias de coordinación y concertación entre los tres niveles de gobierno y los usuarios, pero sin atribuciones ejecutivas ni para expedir acuerdos vinculantes.

La inflexible centralización del agua se evidencia con la sentencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que resolvió la controversia constitucional 57/2004, en la que se declaró la invalidez de la Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-003-AGUA-2002, emitida por la Secretaría de Medio Ambiente capitalina, que establecía condiciones y requisitos para la recarga por inyección directa de agua residual tratada al acuífero en la zona metropolitana del Valle de México, al respecto la mayoría de los Ministros consideraron que la autoridad local pretendió regular el uso y aprovechamiento de las aguas del subsuelo de jurisdicción federal, con lo invadió la competencia exclusiva de la Federación prevista por los 27 y 73, fracción XVII, de la Constitución Federal. Sobre el particular el exministro Genaro David Góngora Pimentel (2011), -quien en su momento votó en contra del proyecto aprobado por la mayoría-, reflexionó que la competencia del Distrito Federal debía analizarse a la luz del sistema de competencia concurrente en materia de protección al ambiente y conservación del equilibrio ecológico previsto por la Constitución, y no reducirse a la simple colisión de competencias.

En cuanto a la actividad de los Municipios el artículo 115, fracción III, inciso a) de la Constitución establece que estos tendrán a su cargo, entre otras funciones y servicios públicos, el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; además de disponer que los Municipios, previo acuerdo

entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En esa virtud, el nivel de gobierno municipal, quien tiene una relación directa con los habitantes de sus demarcaciones, pero también con las mayores carencias presupuestales y técnicas, es a este nivel de gobierno a quien se le impone de manera directa la importante obligación de brindar los servicios de potabilización, suministro, drenaje, alcantarillado y saneamiento, y con el cual se pretende cumplir de manera inmediata el derecho humano de acceso, disposición y saneamiento de agua para uso personal y doméstico de manera suficiente, asequible y aceptable, garantizado por el referido artículo 4°, sexto párrafo, de la Constitución.

En las relatadas circunstancias, es pertinente plantear la creación de un ente regulador del estado, en la especie se sugiere la creación de una PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS USUARIOS DE AGUA (PRODAGUA), como organismo público descentralizado no sectorizado con independencia técnica y operativa, con todas las facultades necesarias para velar por el respeto de los derechos fundamentales de los usuarios de aguas nacionales frente a la actuación pública, pero también en la coadyuvancia de las autoridades administrativas en la materia, tal y como lo describe la misma redacción del sexto párrafo del 4 Constitucional.

En cuanto a las funciones de la PRODAGUA debe recordarse que para la promoción, respeto, protección y garantía de los DHA no basta con la labor de una institución especializada de promoción y protección que investigue de manera particular las posibles violaciones a los derechos de los usuarios y los grupos sociales, puesto que el acceso, disposición y saneamiento de agua de manera suficiente, salubre, aceptable y asequible resulta indispensable que el Estado erogue del presupuesto público para la realización de inversiones y proyectos con los que se permita el acceso al agua y al saneamiento, por lo cual es necesario que la procuraduría cuente con las atribuciones necesarias para solicitar de las

autoridades competentes la información y documentación necesaria con los que se permita verificar el destino, utilización y eficacia de los recursos públicos para brindar los servicios de agua, saneamiento y drenaje.

Así mismo, la la PRODAGUA debe tener funciones como ente regulador, pues no debe perderse de vista que el agua es un bien con un valor social, económico y cultural indispensable para la vida, el desarrollo y el bienestar. Por ello, la Procuraduría debe contar con las atribuciones de verificar la eficacia de la normatividad y los programas con el fin de contribuir a mejorar la eficacia y eficiencia de las instituciones, los servicios y los programas relacionadas con los recursos hídricos, así como proponer en su caso modificaciones en aras de que se cumpla con el DHAS.

También resulta de capital importancia, que la PRODAGUA proponga la suscripción de convenios de coordinación en materia hídrica, con los cuales se permitiría que el destino de recursos públicos de la Federación a las entidades federativas y los municipios, implementación de programas de capacitación de las autoridades locales competente en materia de agua, la colaboración de las autoridades locales en los actos de verificación y vigilancia, con lo cual se permitiría conseguir la obligación constitucional de fomentar la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios en la consecución del fin consistente en la utilización sustentable y equitativa de los recursos hídricos.

La propuesta de mérito podría constituir un buen gobierno y regular la actividad correspondientes a la gestión del recurso hídrico con un impacto no solo en aras de respeto, promoción, garantía y protección del derecho humano del agua y su saneamiento buscado mediante la instrumentación del tan discutido y pendiente proyecto de la Ley General de Aguas, en efecto la PRODAGUA permitirá coadyuvar en la ejecución de cumplimiento pero sobre tod creando una cultura del agua hoy desgastada pese a los esfuerzos institucionales, evitando reglas de conducta contrarias al orden publico y social, así como a las sanciones por incumplimiento

que impactan en el desarrollo sostenible y el proyecto de Nación presente y futuro. Podría establecer derechos de titularidad claros, de modo que todas las partes afectadas se reúnan y negocien de forma tal que las partes puedan contabilizar los costos y beneficios de sus actividades, pero sobre todo eficientando el alto costo que la gestión del recurso hídrico hoy representa para la administración. El sistema administrativo e impositivo de nueva generación, vendría a ofrecer una alternativa a modo de herramienta de Estado para corregir externalidades y conflictos sociales por el agua.

Las nuevas regulaciones con las comunidades, los empresarios y la ciudadanía, así como un sistema de participación ciudadana, resultan indispensables y básicos para el cumplimiento del principio de coadyuvancia de la gestión del recurso hídrico, de tal forma que ello no sea una instancia que nazca con vicios de ilegitimidad y cuyas acciones sean catalogadas como arbitrarias y discrecionales, tal elemento de coadyuvancia no solo constituye un elemento Constitucionalmente ya exigido por el sexto párrafo del artículo cuarto de nuestra Constitución sino un deber propio de la misma gestión integral, pero sobre todo un deber de inclusión ciudadana y respeto de la dignidad humana en la promoción, respeto y protección del derecho humano del recurso hídrico para el uso responsable del vital líquido.

Los empresarios y familias de mayor ingreso, en su calidad de actores ajenos a los grupos de vulnerabilidad que no tienen acceso a agua de calidad y a su saneamiento, son en la mayoría de las veces categorizados como perpetradores del negocio/consumo del bien público, además se colocan en la sociedad misma como grupos de privilegio en una lógica del Desarrollo Sostenible, sin embargo tales grupos podrían ser actores claves de un nuevo sistema administrativo y financiero del agua que exige la praxis de una ciudadanía democrática y un Desarrollo Económico y Sostenible en pro de la dignidad humana, en efecto, en tanto el agua, como bien vital, en el fondo no nos pertenece a nadie en particular y por lo tanto nos pertenece a todos, su usufructo socio comunitario y privado, implica una

reformulación de los valores, sistemas de convivencia, prioridades sociales y agenda de Estado Nación que nos rige.

La tributación con vocación de Desarrollo Sostenible y un deber de coadyuvancia y control de la gestión integral del recurso hídrico, constituyen no solo premisas básicas de la Agenda 2030 de la ONU y los objetivos de desarrollo sostenible conocidos como ODS, sino también una exigencia de compromisos internacionales pendientes, no es simplemente un medio de financiar al gobierno sino una de las partes más visibles del contrato social contemporáneo: es subyacente al Estado, la auto preservación de la sociedad y la capacidad de las comunidades de exigir su participación en los beneficios del Desarrollo, por ello la Gestión integral del recurso hídrico parte de los principios básicos de bienestar social y económico, imposibles de alcanzarlos si no se garantiza un gestión responsable y humana del recurso hídrico, no solo con medios de control administrativo sino también a través de medios de control tributario que atiendan a la consecución de tales fines de manera equitativa y proporcional. ¿Por qué los ciudadanos cumplen con las leyes tributarias, o al menos hasta cierto punto? Una razón clave es porque aceptan el estado como legítimo y creíble y, por lo tanto, ambos están, hasta cierto punto, dispuestos a apoyarlo y, hasta cierto punto, temen lo que les sucederá si no lo hacen.

El agua como bien público escaso, vital y cada vez más depredado, supone la importancia capital de innovar en la gestión de su complejidad integral para evitar crisis de estado y concretamente de gobernanza, incluso asociando su viabilidad, eficiencia y eficacia, en términos de la lucha y los avances de calidad democrática en materia de combate a problemas de desigualdad y pobreza históricos y estructurales transversales y relacionados con el desarrollo, ejemplo de lo anterior es la desproporción que guarda la densidad poblacional con respecto a la disponibilidad del agua en la extensión del territorio nacional, lo cual representa un grave problema de distribución del agua cuyo impacto también se extrapola en el ámbito económico y de desarrollo. En este contexto, el éxito de la reforma tributaria

y del escenario de puesta en escena de un ombudsman de la sustentabilidad hídrica de estas características depende claramente de la forma en que los diferentes grupos políticos perciben o quieran percibir y cómo reaccionan ante su percepción con la reforma que se propone. En una medida importante, la reforma tributaria y de gestión del recurso hídrico es "un ejercicio de legitimación política" (Lledo, Schneider y Moore, 2003). Aquellos que tendrán que pagar más deben estar convencidos de que, por así decirlo, obtendrán algo que valga la pena por su dinero, pero sobre todo cuando para la generación de la riqueza requieren del acceso y disposición del recurso hídrico. Aquellos que no pagarán más también deben respaldar una reforma para que tenga éxito. La burocracia, aquellos que tendrán que implementar la reforma, también deben apoyarla, o al menos no oponerse activamente a ella.

Hasta donde es posible hablar de impuestos indirectos sustentables? La contribución al gasto público necesariamente debe ser por virtud de categorías tributarias o permite la coadyuvancia por sustitución de gasto? Que no se trata de garantizar el acceso, la calidad, la infraestructura de aprovechamiento tecnológico y aprovisionamiento del bien público?, Quien vela por la garantía de los fines extrafiscales de las categorías tributarias ambientales? Estas existen realmente en México?. Las reflexiones o cuestionamientos pueden ser innumerables pero podrían llevarnos a un punto fundamental, en efecto, el deber de ciudadanía y coadyuvancia es imperioso para la garantía sostenible del recurso hídrico pero sobretodo para asegurar el acceso de la molécula vital a futuras generaciones mediante un ente regulador que fortalezca, promueva y proteja la consecución de los fines Constitucionales de acceso, salud, economía, disponibilidad y sostenibilidad del agua, pero que sobre todo ponga como eje central la dignidad de las personas, en el caso de la población que requiere agua para sus necesidades básicas, pero también velando por su saneamiento, pues no solo se trata de cantidad sino de calidad y buena gestión del recurso hídrico, debemos cuidar al agua como parte de nosotros mismos, al fin de cuentas nuestro cuerpo humano tiene cerca del 70% en promedio de agua.

Probablemente una figura defensora de derechos humanos que regula el otorgamiento y la preservación sostenible de bienes públicos sustentables como el agua, implica cargas impositivas que están entrelazadas con la expansión de una política más democrática y una sociedad más inclusiva o activa. Para que los ciudadanos paguen más, o en otras palabras sean más responsables y cumplan más, deben obtener más de lo que desean, pero que sobre todo que permita la garantía de su dignidad humana y satisfacción de necesidades básicas necesarias para esa dignidad, en consecuencia, las finanzas y la propia función pública deben ser transparentes, y responsables materializando la administración para denotar los buenos estándares de gobernanza del agua pero sobre todo en pro del respeto, promoción, garantía y protección del derecho humano del agua y su saneamiento lo cual es posible lograr a través de un ente regulador del Estado que promueva, proteja y garantice tales elementos; por ello estimamos que la PRODAGUA no solo permitiría cumplir con los fines constitucionales preestablecidos sino también constituirse como un órgano de control y ente regulador de Estado para la eficiencia y eficacia de la propia administración pública del agua, con la implícita inclusión ciudadana y la promoción de la coadyuvancia de los actores sociales y políticos indispensables para la eficiencia y eficacia de la gestión integral del recurso hídrico, elemento indispensable para una gobernanza y creación de valor público, pero sobre todo cuestión de seguridad Nacional y orden público en el ámbito administrativo y tributario, garantizado por la PRODAGUA como un ente regulador y ombudsman especializado para la promoción, respeto y protección del recurso hídrico y su debida gestión, en otras palabras un Defensor del Pueblo Mexicano en materia de agua.

PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS USUARIOS DE AGUA (PRODAGUA). SU IMPLEMENTACIÓN COMO GARANTÍA PARA EL RESPETO Y PROTECCIÓN DEL DERECHO HUMANO DE ACCESO, DISPOSICIÓN Y SANEAMIENTO, Y SOLUCIÓN DE CONFLICTOS DEL AGUA EN MEXICO.

1. EL OMBUDSMAN EN MÉXICO.

- 1.1. La experiencia internacional del Ombudsman.
- 1.2. El Ombudsman en México.
- 1.3. Los Ombudsman especializados en México.

2. JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA PRODAGUA.

- 2.1. Necesidad de generar un ombudsman para proteger el Derecho Humano de Acceso, Disposición y Saneamiento de Agua.
- 2.2. Necesidad de generar un medio alternativo para la solución de conflictos del agua.

3. JUSTIFICACIÓN ECONOMICA DE LA PRODAGUA. (REFERENCIA GENERAL).

- 3.1. El costo administrativo para el acceso y disposición del agua.
- 3.2. El costo administrativo para el saneamiento en condiciones de salud y medio ambiente sano.
- 3.3. Principales omisiones en el diseño presupuestal.

4. LA INSTITUCIONALIDAD DE LA PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS USUARIOS DE AGUA.

- 4.1. La naturaleza jurídica de la PRODAGUA.
- 4.2. Las funciones de la PRODAGUA como ombudsman del Derecho Humano de Acceso, Disposición y Saneamiento de Agua.
- 4.3. Las funciones de la PRODAGUA como medio alternativo para la solución de controversias relacionadas con el agua.
- 4.4. Las reformas legales necesarias para crear la PRODAGUA.
- 4.5. La estructura orgánica de la PRODAGUA.

5. CONCLUSIONES.

6. BIBLIOGRAFIA.

1. EL OMBUDSMAN EN MÉXICO.

1.1. LA EXPERIENCIA INTERNACIONAL DEL OMBUDSMAN.

Con el presente estudio se plantea la creación de una Procuraduría de la Defensa para los Usuarios de Agua (PRODAGUA) como un órgano de control administrativo no jurisdiccional a favor de las personas contra las violaciones al derecho fundamental de acceso, disposición y saneamiento de agua reconocido tanto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como por los tratados internacionales de la materia en los que el Estado Mexicano es parte. Por tal motivo, para comprender los requisitos mínimos que debe cumplir la PRODAGUA para constituirse como un órgano promotor, garante y defensor institucional del derecho fundamental de acceso, disposición y saneamiento de las aguas Nacionales, pero sobre todo constituirse como una institución u órgano de control de gobernanza y para la solución eficiente y eficaz de los conflictos del agua, es necesario conocer el origen del ombudsman y su incorporación en diversos sistemas jurídicos.

Para la mayoría de los autores consultados, la figura del Ombudsman surgió en Suecia desde los siglos XVIII y XIX, se adoptó paulatinamente en los países de la península escandinava y se universalizó a partir de la segunda postguerra. En la actualidad la figura del Ombudsman, con distintas denominaciones, ha adquirido carta de naturalización en una multiplicidad de países a pesar de tener regímenes jurídicos y políticos distintos. El Ombudsman existe tanto en los países con regímenes parlamentarios como presidenciales, con organizaciones federales o unitarias, con economías desarrolladas o en vías de desarrollo.

Para el Doctor Héctor Fix Zamudio, citado por Natarén (2005), existen tres modelos de Ombudsman: i) el modelo clásico o de comisionado parlamentario, ii) el modelo ibérico o de protección a los derechos humanos y iii) el modelo criollo o latinoamericano, basado en el modelo ibérico y en la propagación de la cultura de respeto a los derechos humanos. A los modelos anteriores, agregaríamos el modelo de los Ombudsman sectorizados y el modelo internacional de protección a los derechos humanos. Por tal motivo, detallaremos las principales características de cada uno de los modelos.

La palabra Ombudsman es un vocablo sueco que significa representante, comisionado o mandatario (Fix-Zamudio, 2012). La palabra Ombudsman deriva de los vocablos *ombud* (el que actúa como vocero o representante del otro) y *man* (hombre) (CDHEM, 2018). Para Gerald Caiden, citado por Natarén (2006), la denominación genérica del ombudsman proviene de las tribus germanas medievales quienes lo aplicaban a un tercero ajeno a un conflicto quien tenía como labor recibir las sanciones de la familia culpable y, arrepentida de un conflicto, dárselo a la familia de la víctima.

De acuerdo con Donald Rowart, citado por Castañeda (2011), el Ombudsman se distingue de las demás instituciones por las siguientes características: i) ser un funcionario independiente, establecido en la Constitución y que vigila la administración; ii) ocuparse de quejas específicas contra injusticias o errores administrativos, y iii) tener el poder de investigar, criticar y dar publicidad a las acciones administrativas.

La descripción más amplia del término ombudsman es aportada por el Doctor Héctor Fix Zamudio en la Enciclopedia Jurídica Mexicana (2002), al indicar lo siguiente:

“... de una manera aproximada, podemos describir al ombudsman como a uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario por el Ejecutivo o por ambos, que con el auxilio de personal técnico, poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados y en ocasiones pueden actuar de oficio), realizadas por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales, sino que también se advierte la tendencia a comprender también las afectaciones a los derechos fundamentales, incluyendo además, injusticia, irracionalidad o retraso manifiesto de la conducta de las autoridades.”

Por su parte, para Moure (2011) la institución del Ombudsman se define como un mecanismo de protección extra-jurisdiccional, que se establece como órgano de control de las actividades de la Administración Pública. Esto se debe a los cambios progresivos que se han producido en las relaciones jurídicas entre el poder público, el individuo y la sociedad, los cuales se reflejan actualmente en un cambio de concepción de lo que significa la función pública y el rol que cumple la administración frente a los ciudadanos.

Como se adelantó, el Ombudsman es una institución de origen sueco. Para algunos autores, como Roccati (2001), Natarén (2006) y Juárez (2015), el Ombudsman

surgió desde el siglo XVIII en Suecia. En 1713 mediante un Decreto expedido por el rey Carlos XII de Suecia se estableció la figura del “ombudsman superior” (Konungens Högste Ombudsmannen), para controlar durante su ausencia a los funcionarios del gobierno. En 1719, con motivo de la carta constitucional sueca y el restablecimiento de un parlamentarismo, el ombudsman general cambio su nombre por canciller de justicia (*justitie kansler*), dotado con amplias facultades para intervenir sobre la administración real y de justicia, y que evolucionó para ya no ser nombrado por el rey, sino por el parlamento.

Para otros autores, el primer antecedente es la Ley Constitucional Sueca de 6 de junio de 1809 (*Regerinsform*), con la cual se abolió el absolutismo, se estableció un régimen parlamentario (Venegas, 1988) y se institucionalizó la figura del *Justitie-Ombudsman*, designado por el parlamento y dotado de atribuciones para vigilar la actuación de los tribunales. Así, en artículo 96 de la Constitución sueca de 1809, el Parlamento delimitó a dos instituciones: i) El Canciller de Justicia que se encarga de controlar la administración del Estado al servicio del rey y ii) el *Justitie-Ombudsman*, independiente del gobierno, encargado de la protección de los ciudadanos en contra de los actos de la administración pública (Castañeda, 2011)

Las atribuciones del *Justitie-Ombudsman* paulatinamente se extendieron a la vigilancia a las autoridades administrativas, y así permaneció hasta 1915, en el que se estableció un Ombudsman para asuntos militares (*Militieombudsman*) (Fix-Zamudio, 1979)

La Ley Constitucional Sueca de 1809 fue sustituida por el Instrumento de Gobierno de 1975 y la Ley Orgánica de 1976, en donde se estableció la existencia de cuatro Ombudsman designados por el parlamento, que se ocupan por turno de todos los asuntos que se les sometan, incluyendo los relativos a las fuerzas armadas y uno de ellos actúa como presidente (Fix-Zamudio, 2002). De acuerdo con Natarén (2006), el Ombudsman sueco aún conserva las siguientes atribuciones: i) supervisar el funcionamiento de la administración, y ii) defender los derechos públicos subjetivos y legítimos intereses públicos de la ciudadanía frente a la administración. Sobre el particular, resulta pertinente puntualizar que el ombudsman sueco pasó de ser una vigilante de la actuación de los tribunales, a un instrumento de fiscalización de la

administración pública y garante de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los ciudadanos.

También debe destacarse que en Suecia existen otros dos funcionarios y un representante de las organizaciones de la prensa que reciben también el nombre de Ombudsman por la similitud de facultades con las que poseen los auténticos Comisionados Parlamentarios. En primer lugar, se encuentra el llamado Ombudsman para la libertad económica, que inició sus actividades a partir de 1954 con el propósito de tutelar los lineamientos de la economía de la empresa, y el Ombudsman de los consumidores, surgido en el año de 1971 con el objeto de tutelar a los débiles en el consumo. Ambos son designados por el rey en consejo de ministros (Fix-Zamudio, 1979).

El Ombudsman en Suecia supervisa prácticamente toda la actuación de todas las autoridades estatales y municipales: civiles, militares, policiales e inclusive de empresas paraestatales que no son órganos de gobierno, sin embargo, realizan funciones ejecutivas públicas, así como a sus funcionarios, pero carece de funciones para supervisar a los miembros del Parlamento, al canciller de justicia, a los miembros de la Mesa Directiva del Banco Central. Las principales características del Ombudsman son: i) es una institución colegiada formada por cuatro funcionarios (ombudsmen); ii) los elige el Parlamento por votación abierta para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelectos; iii) deben ser jurisconsultos de probada ciencia y de integridad particular; iv) no pueden desempeñar ningún cargo público ni privado; v) son independientes del rey y del gobierno; vi) son destituidos por el Parlamento cuando pierden la confianza de éste, lo que se logra con mayoría simple. (Natarén, 2005)

De acuerdo con Rocatti (2001), el *Ombudsman* traspasó sus fronteras originales, pues empezó a demostrar su eficacia como órgano controlador de los actos del poder público, y es a partir del siglo XIX cuando su finalidad aparece condicionada a las exigencias de una nueva forma de organización social. Actualmente hay más de 900 modelos de Ombudsman en el mundo (Juárez, 2015). Así, la figura del Ombudsman fue incorporada después de las dos guerras mundiales por otros países escandinavos, con las siguientes características (Fix-Zamudio, 2002 y Natarén, 2005).

En Finlandia, una vez se independizó de Rusia, con la Constitución de 1919 se introdujo la figura del Ombudsman, que actuaba de manera paralela con el canciller de Justicia. El Ombudsman finés tiene un asiento en el parlamento y puede asistir a los Consejos de Ministros.

En el caso de Dinamarca, el artículo 55 de la Constitución de 1953 estableció las facultades del Parlamento para designar una o dos personas para vigilar la administración civil y militar del Estado, lo cual se pormenorizó con la Ley del Ombudsman de 1954. A diferencia del modelo sueco, el Ombudsman danés ejerce su vigilancia sobre la administración civil y militar, pero no sobre la administración de justicia, además no busca la represión del funcionario infractor, sino un control preventivo y, en su caso, la posibilidad de indemnizar.

Por otra parte, en Noruega, mediante la Ley de 21 de abril de 1952, el Parlamento instituyó el Ombudsman militar y el Ombudsman civil mediante la Ley de 22 de junio de 1962. El Ombudsman militar está integrado por un comité conformado para salvaguardar los derechos del personal de las fuerzas armadas y envía informes anuales al órgano legislativo y al ministerio de defensa. El Ombudsman Civil es designado por el Parlamento y tiene el deber de asegurar que la administración pública no cometa injusticias contra los ciudadanos. A diferencia del modelo tradicional los ciudadanos no pueden dirigirse al Ombudsman civil, pues deben hacerlo a través del Parlamento, en donde se decide si el asunto debe ser investigado o no, además de requerirse agotar todos los recursos en la vía jerárquica interna de la administración. Desde 1973 también existe un Ombudsman para el consumidor con funciones similares al sueco.

Un segundo grupo de ordenamientos que establecieron el Ombudsman, con diversos nombres, pero con predominio de designación original, son los que pertenecen a la Comunidad Británica (Fix Zamudio, 1979), tal es el caso de Nueva Zelanda, quien, mediante la legislación expedida en 1962, fue el primer país de la comunidad que introdujo la figura del Comisionado Parlamentario (Parliamentary Commissioner). A partir de 1975 recibió el nombre oficial de Ombudsman, se conforma por un organismo colegiado de tres ombúdsmanes que ejercen sus funciones en determinado ámbito territorial (Wellington, Christ Church y Auckland), los cuales son designados por el

governador general a propuesta del Parlamento por un período de 5 años, con la posibilidad de ser reelectos (Fix- Zamudio, 2002).

También en la Gran Bretaña se incorporó en 1967 debido a la Ley denominada *Parliamentary Commissioner for Administration Act*, tras el *Crichel Down affair*, de 1954. En la actualidad, el Ombudsman británico es designado para un plazo indefinido por la Corona a petición de las dos cámaras del Parlamento y recibe la denominación de *Parliamentary and Health Service*, por lo que una sola persona se hace cargo de dos funciones: i) por un lado, es el *Parliamentary Commissioner for Administration* para Inglaterra, Escocia y Gales, con la característica de que, a diferencia del paradigma escandinavo, los afectados no pueden acudir directamente ante ese organismo, sino que la reclamación debe presentarse previamente a un miembro de la Cámara de los Comunes, para que éste la turne, si lo considera conveniente, al citado comisionado; ii) por otro lado, desde 1993, el *Health Service Commissioner for England*, es decir un comisionado para proteger a los ciudadanos ante el sistema nacional de salud para el que existe acceso directo de los interesados, aunque sólo en Inglaterra (Bombillar, 2011).

De igual manera en Irlanda del Norte, que tiene autonomía legislativa, se crearon comisionados parlamentarios, denominados Northern Ireland Parliamentary Commissioner for Administration, similar en su organización y funciones al de Gran Bretaña. Además, en 1974 se establecieron Comisionados Locales para la Administración, con funciones similares al comisionado general, pero en el ámbito local, con la salvedad de que si los comisionados locales que deber recibir las quejas no las remiten al comisionado, los afectados pueden acudir directamente al comisionado.

En el caso de Australia, como país federal, se establecieron comisionados parlamentarios en diversas provincias a partir de 1971 y uno federal en 1976, con residencia en Canberra. Su organización y funcionamiento es similar al de Nueva Zelanda, es decir, funcionan como un órgano colegiado.

Por otra parte en Canadá, también con el carácter de país federal, se introdujo la institución del Ombudsman en las entidades federativas a partir del 1967 y el más importante fue creado en Quebec en 1968 con el nombre de *Protecteur de Citoyen*. Se ha presentado varios proyectos para crear un Ombudsman Nacional, pero sólo se ha

logrado establecer funcionarios con competencia muy especializada, como el *Comissioner of Official Languages*, con competencia para investigar quejas por el incumplimiento de las disposiciones sobre lenguas oficiales y el *Correctional Investigator*, quien recibe quejas contra las autoridades penitenciarias federales. Recientemente se creó el *Ombudsperson* Canadiense para la Responsabilidad Empresarial, con facultades para abordar las denuncias relacionadas con alegados abusos de los derechos humanos que surgen de las operaciones de una compañía canadiense en el extranjero, así como un Órgano Asesor multisectorial sobre la Conducta Empresarial Responsable.

En la India, con estructura federal, no se ha logrado la designación de un Comisionado Parlamentario de carácter nacional, no obstante, la institución ha sido introducida con el nombre de *Lokayukta* o *Upa-Lokayukta* en varias Entidades Federativas como Bihar en 1975, Maharastra en 1971, Rajastan y Utar en 1977.

En Israel, cuyo régimen jurídico está muy influenciado por el ordenamiento angloamericano, introdujo en 1971 una oficina dependiente del contralor general para recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados respecto de las autoridades administrativas, el cual es considerado como un comisionado parlamentario por ser designado por el poder legislativo. Y en 1972 se creó otro comisionado para recibir reclamaciones de los miembros de las fuerzas armadas (*Soldier's Complaints Comissioner*).

Finalmente, en los Estados Unidos de América, no se ha concretado la creación de un Ombudsman federal. No obstante, la institución del Ombudsman ha tenido una evolución con diversas modalidades, en virtud de que algunas Entidades Federativas lo han conformado de acuerdo con el modelo escandinavo, o sea como un comisionado de la legislatura respectiva, como en Hawaii en 1967, Nebraska en 1969, Iowa en 1972, Nueva Jersey en 1974 y Alaska en 1975; pero en otros estados se han constituido *Executives Ombudsman*, por se designaos por el ejecutivo, al tratarse de un país con estructura presidencialista. Además, la figura se ha implementado en ciudades, municipios y universidades (Fix-Zamudio, 2002).

El primer país de Europa continental que introdujo el modelo escandinavo fue la República Federal Alemana mediante la reforma publicada el 19 de marzo de 1956, por

la que se adicionó el artículo 45 BIS a la Ley Fundamental para introducir al Comisionado Parlamentario de la Defensa, quien atiende asuntos exclusivamente militares. Posteriormente, mediante la ley de 3 de mayo de 1974, se estableció el Comisionado Parlamentario de la Provincia de Renania-Palatinado, con el propósito de investigar reclamaciones directas o presentadas ante la Comisión de Peticiones del Parlamento Local, de los gobernados de la mencionada entidad contra las autoridades administrativas locales. En el ámbito nacional también se estableció un comisionado para la protección de la información, que tiene como función proteger a los administrados contra posibles afectaciones por el uso de la informática por parte de las autoridades administrativas federales (Fix-Zamudio, 2002).

El segundo modelo de ombudsman es el de protección a los derechos humanos o modelo ibérico. De acuerdo con Nardén (2005) y Fix-Zamudio (2002), el modelo de Ombudsman con el que se tutelan los derechos humanos se implementó en Portugal y España, y se retomó con distintos matices en los países latinoamericanos. El ombudsman ibérico conserva las características del modelo sueco, pero incorpora la protección de los derechos humanos (Castañeda, 2011).

En Portugal, después de la revolución de 1974 que terminó con la dictadura Salazarista, se estableció la figura del Promotor de Justicia en el Decreto Ley de 21 de abril, la cual se elevó a rango constitucional mediante la Carta de 1976 y fue reglamentada mediante las leyes de 22 de noviembre de 1977, 2 de marzo de 1978 y 9 de abril de 1991 (Fix-Zamudio, 2012). El Promotor de la Justicia ejerce una función de control sobre la Administración Pública, con la finalidad de garantizar las libertades fundamentales establecidas a favor de los ciudadanos; además de corresponderle destacar las lagunas, defectos y deficiencias de las leyes y reglamentos, impulsando su revisión y adecuación a las necesidades de la vida nacional. De su control sólo se excluyen a los órganos de soberanía y las Fuerzas Armadas.

Por otro lado, debe destacarse el modelo español surgido después de un largo periodo de dictadura con la restauración de la República mediante la Constitución de 1978. El defensor del pueblo fue establecido en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de Abril de 1981 y publicada en el Boletín Oficial el 7 de mayo del mismo año.

El Defensor del Pueblo tiene el encargo de promover y defender los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos mediante la supervisión de

la actividad de las administraciones públicas. Al respecto deben destacarse las siguientes características: i) puede intervenir en los casos que llegue a su conocimiento, aunque no hayan sido parte de denuncia; ii) es un alto Comisionado de las Cortes Generales, por lo que una Comisión Mixta Congreso Senado propone al Pleno de las Cámaras el candidato o candidatos, quien lo deberá elegir por tres quintas partes de sus integrantes; iii) dura en su encargo cinco años; iii) tiene la obligación de presentar informe anuales a las Cortes Generales e informes monográficos por asuntos graves o relevantes; iv) tiene atribuciones como Mecanismo Nacional de Prevención de Tortura, por lo que realiza visitas a cualquier centro de privación de la libertad; iv) es auxiliado por dos adjuntos en los que puede delegar funciones; v) se relaciona con la Cortes Generales a través de una comisión mixta Congreso-Senado; vi) cualquier español mayor de edad en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos podrá ser Defensor del Pueblo; vii) goza de independencia y de inviolabilidad (no podrá ser sancionado con motivo de sus opiniones o en el ejercicio de sus atribuciones); viii) su función es incompatible con todo mandato representativo, cargo político, partidista o sindical, servicio en la administración pública, el ejercicio de la carrera judicial y fiscal y con cualquier actividad profesional; ix) no constituyen límites para dirigirse al defensor del pueblo la nacionalidad, residencia, sexo, minoría de edad, la incapacidad legal del sujeto, el internamiento en un centro penitenciario o de reclusión o, en general, cualquier relación especial de sujeción o dependencia de una Administración o Poder público; x) los Diputados y Senadores, de manera individual, las Comisiones relacionadas con la defensa de las libertades públicas y especialmente la comisión mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo, podrán solicitar mediante escrito la intervención del Defensor del Pueblo para la investigación o aclaración de actos resolución y conductas producidas por las administraciones públicas.

En cuanto al procedimiento de fiscalización, la Ley orgánica dispone que las autoridades están obligadas a brindar facilidades al Defensor del pueblo en el ejercicio de la investigación de las quejas y a rendir los informes solicitados; por lo que si la queja se originó por abuso, arbitrariedad, discriminación, error u omisión, el Defensor del Pueblo se dirigirá al afectado y se dará traslado al superior jerárquico del funcionario responsable, formulando las sugerencias que considere oportunas. El entorpecimiento u hostilidad a labor de investigación podrá ser materia de informes especiales.

Si el Defensor del pueblo conoce de hechos presumiblemente delictivos lo pondrá del conocimiento del Fiscal General del Estado. También podrá ejercitar la acción de responsabilidad contra todas las autoridades, funcionarios y agentes civiles del orden gubernativo o administrativo.

En cuanto a sus resoluciones El Defensor del Pueblo podrá sugerir la modificación de los actos aun no siendo competente para modificar o anular los actos y resoluciones de la Administración Pública, podrá, sin embargo, sugerir la modificación de los criterios utilizados para la producción de aquéllos También podrá sugerir al órgano legislativo competente o a la administración pública la modificación de normas cuyo cumplimiento riguroso puede dar lugar a provocar situaciones injustas o perjudiciales para los administrados. Además de estar legitimado para interponer los recursos de inconstitucionalidad y de amparo.

Para Jorge Carpizo (2003), del Defensor del Pueblo de España y la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (CNDH) tienen las siguientes similitudes: i) tanto en España como en México, el Ombudsman está regulado a nivel constitucional; ii) tanto la CNDH como el Defensor del Pueblo persiguen tanto la defensa y protección de los derechos humano y el control de la actividad administrativa que pueda afectar los derechos reconocidos por el orden jurídico; iii) configuran sistemas de control no-jurisdiccional, pero efectivo, de defensa y protección de los derechos humanos; iv) en ambas instituciones el Ombudsman recae en una sola persona, a pesar de que cuente con adjuntos, auxiliares o competencia especializadas; v) tanto en México como en España el Ombudsman goza de autonomía e independencia.

En Francia, la figura del Ombudsman se adoptó en un principio conforme al modelo sueco mediante la Ley del 3 de junio de 1973, por el que se institucionalizó al *Mediateur de la Republique*. Sin embargo, con la reforma constitucional de 2008 dejó de existir el *Mediateur de la Republique*, para dar lugar al Défenseur des Droit (el defensor del pueblo o de los derechos), conforme al modelo ibérico, es decir, como un medio no jurisdiccional para la protección los derechos humanos. El Defensor del Pueblo de Francia es designado por el presidente del consejo de ministros, dura seis años y no puede ser reelecto, además de ser independiente pues no puede recibir órdenes de ningún poder. El puesto de Defensor del Pueblo recae en una sola persona

y no en una institución, aunque que cuenta con delegados que lo ayudan a cumplir con la tarea. Las reclamaciones son dirigidas al defensor del pueblo, sin embargo, su procedencia debe ser previamente aprobada por un miembro del parlamento elegido por el reclamante, lo cual obstaculiza el acceso al defensor del pueblo. La particularidad del defensor del pueblo es tener competencia para conocer de todos los casos de violaciones de derechos humanos ejercidos por una autoridad ante cualquier miembro del pueblo francés, que pueden concluir en recomendaciones sin poder sancionador. (Juárez, 2015).

El tercer modelo de Ombudsman es el latinoamericano o criollo. De acuerdo con Jorge Madrazo, el Ombudsman en Latinoamérica es criollo porque registro una paternidad sueca y una maternidad española, aunque los problemas a los que se enfrenta son muy diversos de aquellos que se presentan en los países europeos.

De acuerdo con González Volio (2004), los antecedentes de la figura del Ombudsman se ubican durante el Imperio Inca en el que existía una institución conocida como el "Trucuyricuy" (el que todo lo ve) y quien estaba encargado de vigilar el funcionamiento del Concejo Imperial. Con la llegada de los españoles se crea el denominado "Protector de los Indios" a iniciativa de Fray Bartolomé de las Casas. Asimismo, hay antecedentes históricos en el Derecho de Indias, mediante el cual el denominado "Veedor del Rey" ejercía las funciones de comunicar al Monarca los reclamos o las injusticias cometidas por los virreyes. Sin embargo, los orígenes de los organismos creados para la promoción y protección no jurisdiccional de los derechos humanos en América Latina tienen influencias regionales e internacionales diferentes a la institución inca y a las instituciones novohispanas (Castañeda, 2011).

De acuerdo con Nardén (2005), el Ombudsman en América Latina se extendió en Guatemala se instauró el primer Ombudsman en estricto sentido con el nombre de Procurador de los Derechos Humanos, mediante los artículos 273-275 de la Constitución de 31 de mayo de 1985 y que se reglamentó con la Ley de la Comisión de los Derechos Humanos del Congreso de la República y del procurador de los derechos humanos, del 1o. de octubre de 1986, reformada posteriormente por decreto legislativo del 27 de mayo de 1987. Por otra parte, en Colombia, la Carta Fundamental del 7 de julio de 1991, se introdujo la figura del Defensor del Pueblo mediante sus artículos 281

a 283. El Defensor del Pueblo de Colombia es elegido por la Cámara de Representantes por un período de cuatro años, con base en una terna elaborada por el presidente de la República y ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la República. Los preceptos constitucionales se pormenorizaron mediante la Ley 4 de 15 de diciembre de 1992, por la que se estableció la organización y funcionamiento de la defensoría del pueblo.

En el caso del Perú, mediante los artículos 161 y 162 de la Constitución de septiembre de 1993, se creó la Defensoría del Pueblo. El Defensor del Pueblo de Perú es elector por el Congreso con el voto de dos tercios del número legal de sus miembros por un período de cinco años. La defensoría está regulada por la Ley 26,520, Orgánica de la Defensoría del Pueblo de 8 de agosto de 1995.

En Bolivia, mediante la reforma constitucional del 12 de julio de 1994, los artículos 127 a 131 institucionalizaron al Defensor del Pueblo, quien es elegido por un período de 5 años con posibilidad de reelección por dos tercios de los miembros del Congreso Nacional. El Defensor del Pueblo de Bolivia tiene funciones para velar por la vigencia y el cumplimiento de los derechos y garantías de las personas con relación a la actividad administrativa de todo el sector público, así como por la defensa, promoción y divulgación de los derechos humanos, también tiene facultades de interponer recursos de inconstitucionalidad, directo de nulidad, amparo y *habeas corpus* sin necesidad de mandato.

En la República del Ecuador, mediante la reforma constitucional de 1998 y la Ley Orgánica de 20 de febrero de 1997, se incorporó la figura del Defensor del Pueblo, quien tiene jurisdicción nacional para promover o patrocinar los recursos de *habeas corpus* y de amparo de las personas que lo requieran; defender y excitar la observancia de los derechos humanos que dicha carta garantiza mediante recursos de *habeas data* y tutela, pero además, observar la calidad de los servicios públicos y ejercer las funciones que le asigne la ley. El Defensor del Pueblo de Ecuador será elegido para un periodo de 5 años por el Congreso Nacional, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros.

Así mismo la figura del Ombudsman también se institucionalizó en los siguientes países de Centroamérica: El Salvador en 1983 con el Procurador para la Defensa de

los Derechos Humanos; Costa Rica en 1992 con la Ley el Defensor de los Habitantes; Honduras en 1995 con el Comisionado de los Derechos Humanos; Nicaragua en 1995 con el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos.

En Argentina, la institución protectora se consagró primero en el ámbito local para después llegar en el ámbito nacional. Las constituciones de las provincias crearon la figura de un comisionado parlamentario con el nombre de Defensoría o Defensor del Pueblo y en el ámbito municipal. En el nivel nacional, en primer lugar, se estableció un defensor del Pueblo en la esfera del Poder Ejecutivo mediante Decreto Presidencia de 26 de agosto de 1993. Posteriormente, con la reforma de 22 de agosto de 1994 de la Constitución Argentina, se estableció un Defensor del Pueblo, designado para un período de 5 años por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras, sin posibilidad de reelegirse.

En cuanto al modelo de Ombudsman criollo o latinoamericano, Mariorano (2001) destaca que de manera adicional a labor de vigilancia de la actividad administrativa y de protección a los derechos fundamentales, la labor del defensor de los derechos humanos también implica la obligación de realizar acciones preventivas y precautorias para orientar el rumbo de la administración pública que el Estado contemporáneo requiere. Es por ello, que el Ombudsman criollo latinoamericano debe ampliar su campo de acción para coadyuvar en la transformación social de los diversos sistemas de gobierno cuyo objetivo último sea garantizar el desarrollo de los pueblos, el fortalecimiento de la democracia, y el resto y vigencia de los derechos humanos.

Al respecto Roccati (1998), señaló que hoy en día la participación del Ombudsman en los procesos de transformación social de los Estados latinoamericanos es de vital trascendencia. Su función ya no se circunscribe exclusivamente al conocimiento de quejas derivadas de una deficiente administración pública, como lo hacía la figura del Ombudsman tradicional, que actuaba en defensa de los derechos civiles básicos, sino que, en su actuación por la defensa de los derechos fundamentales que le asisten a la persona humana, la institución interviene en otras esferas de la vida pública de cada país, como es el caso de impulsar la transformación del Estado para una mejor prestación de los servicios públicos; y contribuir a la consolidación de una democracia

en la que se garanticen a plenitud los derechos fundamentales, tanto los civiles y políticos como los sociales, económicos y culturales.

Ello implica que la labor del Ombudsman no se limita promover y proteger, frente a la administración no sólo los derechos civiles y políticos, sino también los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales con el propósito de pasar de una democracia formal a una democracia integral, cierta, estable y que por consecuencia permita una Gobernanza eficiente, por lo cual deben constituirse tales postulados en verdaderos derechos efectivos, porque nacen de la misma raíz que los otros derechos, ya que derivan de la esencial dignidad del ser humano por virtud de la cual se garantiza un bienestar integral y por ende un desarrollo sostenible que permita un proyecto de vida de la población.

Una vez perfiladas las características de los tres modelos de ombudsman los diversos sistemas jurídicos que reconocen la figura del ombudsman (mediateur en Francia, Defensor del Pueblo en España, Defensoría del Pueblo en Colombia, etc.) salvando las concretas peculiaridades propias de cada sistema jurídico, podemos señalar los siguientes rasgos fundamentales:

- Es un cargo unipersonal, aunque dada la complejidad y amplitud de la actividad administrativa, puede haber varios ombúdsmanes para controlar concretos sectores de la administración (es el caso de la República Federal Alemana) o por demarcaciones territoriales, como es el caso de España - respecto a las comunidades autónomas- y como es el caso de Colombia.
- El cargo está encomendado a una persona de reputado prestigio como jurista y políticamente independiente.
- Goza de plena libertad e independencia respecto a cualquier partido político u órgano de la administración.
- Su actuación puede ser promovida bien de oficio, bien a instancia de parte (lo que sucede en la inmensa mayoría de los casos).
- Cualquier persona puede tener acceso, de la forma más sencilla y rápida al ombudsman para presentar sus quejas. No se requiere la intervención de abogado, ni de procurador, ni pago de cantidad alguna de dinero, ni se requiere el cumplimiento de unos lentos y formalmente rígidos trámites administrativos.

- El ombudsman puede, en cumplimiento de su función de fiscalización de la actividad administrativa, acceder a todos los documentos y archivos que sean precisos para comprobar la veracidad de la denuncia.
- Su competencia abarca el control de las diversas administraciones públicas, incluidas la de Justicia y la Militar.
- Posibilidad de proponer sanciones; esto es, tiene cierta capacidad sancionadora y posibilidad de practicar la denuncia, en su caso de la existencia de delitos, respecto a aquellos funcionarios que hayan realizado actuaciones ilegales.
- El resultado de labor de fiscalización se traduce en un Informe anual, que eleva al Parlamento con máxima publicidad y con inclusión de nombres de funcionarios y Ministerios controlados e implicados en una gestión ilegal o deficiente.
- El resultado de su labor también se traduce en una tarea de asesoramiento respecto a los particulares en el sentido de orientar mejor e informar sobre la forma de satisfacer sus pretensiones y el contenido de sus derechos, así como informar de aquellos casos en que no tiene competencia o poder de actuación. A través de ese asesoramiento se puede producir, además, una agilización y clarificación de los procedimientos de tutela de las libertades.
- En algunos sistemas jurídicos existe también la posibilidad de interponer recursos, especialmente del recurso de inconstitucionalidad, bien de oficio bien a instancia de parte.
- En virtud de la inmediatez y agilidad con que el ombudsman realiza su labor, ésta trae como consecuencia importante prevenir e incluso neutralizar posibles futuras agresiones a los derechos humanos de los administrados.

Para Alfonso (2013), la figura del Ombudsman debe cumplir con los siguientes principios: i. Independencia; ii) autonomía, iii) autoridad moral; iv) neutralidad partidista; v) no obligatoriedad de sus recomendaciones; vi) Carácter técnico; vii) designación por parte del legislativo, y viii) oportunidad de publicar su trabajo.

En cuanto a las características que deben satisfacer los Ombudsman o Defensores del pueblo como medios no jurisdiccionales para la protección de los derechos humanos deben tomarse en consideración los Principios relativos al Estatuto y Funcionamiento de las Instituciones Nacionales de Protección y Promoción de los Derechos Humanos, mejor conocidos como Principios de París, los cuales se

elaboraron como resultado del Primer Taller Internacional de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, que se celebró en la ciudad de París, Francia, del 7 al 9 de octubre de 1991. Posteriormente, estos principios fueron adoptados por la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas con la Resolución 1992/54, de marzo de 1992, reafirmada por la Asamblea General con la Resolución 48/134 del 4 de marzo de 1993. (González, 2011)

Los Principios de París son un documento que contiene las características principales que debe reunir toda institución nacional protectora de los derechos humanos y el papel crucial que deben desempeñar como medio de protección y promoción de los derechos en una sociedad determinada. En ellos se establecen la competencia, responsabilidades, composición, entre otras características, que una institución de este tipo debe tener (González, 2011).

Las reglas que contemplan los Principios de París pueden ser divididos en los siguientes criterios o categorías: i) en la esfera relativa a "las competencias y atribuciones" que atañen a una institución nacional de derechos humanos (INDH), se establece que una institución con este carácter debe estar autorizada para poder supervisar cualquiera situación en la que se encuentre una violación de los derechos humanos; ii) en lo relativo a su "composición y garantías de independencia y pluralismo", se menciona que la composición de la institución y la elección de sus miembros deberá ajustarse a un procedimiento que ofrezca todas las garantías para asegurar la representación pluralista de las fuerzas sociales interesadas en la promoción y protección de los derechos humanos, así como también que la institución disponga de la estructura necesaria para lograr el correcto desempeño de sus funciones, teniendo de igual forma como fin lograr su autonomía respecto del Estado y no tener una dependencia financiera que pudiera limitar sus funciones, por último, lo referente al nombramiento de las personas que estarán al mando de las instituciones, el cual deberá hacerse mediante acto oficial en el que se señalará la duración del mandato; iii) la tercera categoría se refiere a "las modalidades de funcionamiento" de estas instituciones, dentro de las que se encuentran: examinar cada uno de los asuntos dentro de su competencia; recibir todos los testimonios y obtener todos los documentos necesarios para el examen de los asuntos sometidos a su competencia; dirigirse a la opinión pública para dar a conocer los resultados de sus opiniones y recomendaciones;

reunir a sus miembros de manera regular y cada vez que sea necesario; estar en coordinación y mantener comunicación con los demás órganos de carácter jurisdiccional o de cualquiera otra índole encargados de la protección de derechos humanos, y establecer relaciones con las organizaciones no-gubernamentales que se ocupen de la protección y promoción de los derechos humanos, y iv) por último, el criterio relativo a los "principios complementarios relativos al estatuto de las comisiones dotadas de competencia cuasi jurisdiccional", donde se menciona que la comisión podrá estar facultada para recibir y examinar denuncias y demandas de los particulares; también pueden acudir a ella las organizaciones no-gubernamentales, las asociaciones de sindicatos, etcétera; en tales casos, las funciones que se les encomiendan podrán tratar de buscar soluciones de conciliación para las partes, informar a los reclamantes de sus derechos y de los recursos de que disponen, y por otro lado transmitir a las autoridades competentes las denuncias que conozcan, así como formular recomendaciones.

1.2. EL OMBUDSMAN EN MÉXICO.

En 1847 Ponciano Arriaga promulgó la Ley de Procuraduría de los Pobres en San Luis Potosí, la cual puede considerarse como un antecedente del Ombudsman. La ley instituía tres procuradores, que tenían entre sus atribuciones: i) realizar visitas a oficinas públicas; ii) formular quejas y iii) formular recomendaciones a las autoridades que incumplían sus funciones. (Castañeda, 2011: 25-26). El proyecto de ley que pretendió la creación de la Procuraduría de Pobres consagró, dado el caso, la defensa de los derechos de las personas desvalidas "sobre cualquier exceso, agravio, vejación, maltratamiento, o tropelía que contra ellos se cometa, ya en el orden judicial, ya en el político o militar del Estado, bien tenga su origen de parte de alguna autoridad, o bien de cualquier otro funcionario o agente público. Se previó que pudieran presentarse quejas por escrito o verbales, y de ser fundadas, las autoridades procederían a la reparación de la injuria y aplicar el castigo cuando fuere justo, además de tener a su disposición la imprenta del Estado para dar a conocer a la opinión pública el nombre de las autoridades que no cumplían con sus recomendaciones. (Roccatti, 1999). Sin embargo, para algunos autores el Defensor de los Pobres no puede ser considerado como un antecedente en México, en

realidad los procuradores de pobres carecían de la independencia y autonomía que les son esenciales a la institución del Ombudsman (Nardén, 2005: 78).

La Procuraduría Federal del Consumidor, que surgió en 1975, es un órgano descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, creada para la defensa de los consumidores, pero no es un organismo constitucional autónomo. Fue la primera institución de este tipo en Latinoamérica, aunque ya existían instituciones representantes de los consumidores en los países escandinavos como Suecia, Noruega y Dinamarca (Castañeda, 2011: 27). La Procuraduría Federal del Consumidor es un organismo descentralizado, con funciones de autoridad, personalidad jurídica y patrimonios propios, para hacer viable en la práctica los derechos de los consumidores de seguridad, información, elección, audiencia, reclamación y educación previstos en la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1976. Empero, aunque la PROFECO tiene algunas similitudes con el ombudsman, por representar a una categoría de derechos del ciudadano (como usuario de bienes y servicios), lo cierto es que para algunos autores no puede considerarse como un antecedente del ombudsman, pues su actividad no va dirigida al control de una actividad del Estado, además de carecer de independencia y autonomía en el desempeño de sus funciones (Nardén, 2005: 78-80).

El 29 de mayo de 1985, el Consejo Universitario de la Universidad Nacional Autónoma de México estableció la Defensoría de los Derechos Universitarios, conforme a lo planteado por el entonces Rector Jorge Carpizo. La Defensoría de los Derechos Universitarios, integrada por un profesor, dos adjuntos y el personal auxiliar, recibe reclamaciones individuales de los alumnos y profesores que se consideran afectados en sus derechos universitarios por actos u omisiones por las autoridades universitarias; realiza las investigaciones necesarias, proponer la soluciones mediante composición amigable entre el quejoso y la autoridad que emitió el acto; además debe presentar informes un informe al Consejo Universitario y emitir recomendaciones (Castañeda, 2011: 28).

En México, durante la octava década del siglo XX, se intentó implementar a nivel local la figura del Ombudsman, pero sin éxito en la práctica. Al respecto se menciona la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del estado de Nuevo León, establecida por una ley del Congreso local del 3 de enero de 1979; el procurador de vecinos, creado por acuerdo del Ayuntamiento de la Ciudad de Colima el 21 de noviembre de 1983, y que se institucionalizó en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Colima, publicada el 8 de diciembre de 1984 (Nardén, 2005: 76). También se ha destacado los siguientes antecedentes: en 1986, la Procuraduría de la Defensa del Indígena, en el Estado de Oaxaca; en 1987, la Procuraduría Social de la Montaña, en el estado de Guerrero; en 1989, el entonces Departamento del Distrito Federal estableció la Procuraduría Social (Castañeda, 2011: 28).

El 13 de febrero de 1989, dentro de la Secretaría de Gobernación, se creó la Dirección General de Derechos Humanos, a cargo del Lic. Luis Ortiz Monasterio (Castañeda, 2011: 28). Un año después se publicó en el Diario Oficial de la Federación 6 de junio de 1990 “el DECRETO por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación”. En su exposición de motivos se destacó la necesidad de crear un órgano desconcentrado adscrito al ámbito de competencia de la Secretaría de Gobernación con atribuciones en materia de derechos humanos para garantizar la seguridad de los ciudadanos y extranjeros, así como preservar el orden, la paz y la estabilidad social del país, salvaguardando el pleno ejercicio de las garantías individuales y la vigencia del principio de legalidad en la ejecución de las atribuciones de gobierno. En el articulado del Decreto se dispuso que la Comisión Nacional de Derechos Humanos tendría las atribuciones de elaborar y ejecutar programas de atención y seguimiento a los reclamos sociales sobre derechos, así como proponer políticas, programas preventivos en materia de derechos humanos y representar al Gobierno Federal ante los organismos nacionales e internacionales (en coordinación con la Secretaría de Gobernación) en cuestiones relacionadas con la promoción y defensa de los derechos humanos. También se estableció que la Comisión Nacional de Derechos Humanos funcionaría con un Presidente, entre

otras funciones, debería informar semestralmente al Presidente de la República sobre la actividad y resultados de la Comisión y hacer recomendaciones y observaciones a las autoridades administrativas sobre violaciones a los derechos humanos; un Consejo integrado por personas de reconocido prestigio, encargado del examen y opinión respecto a la problemática del respeto y defensa de los derechos humano y proponer al Presidente de la Comisión directrices y lineamientos para la adecuada prevención y tutela; un Secretario Técnico, con las funciones de proponer mecanismos de coordinación y poner a consideración del Presidente el programa de trabajo de la Comisión, y un Visitador que dependía del Presidente de la Comisión, con atribuciones de promoción de relaciones con organismos nacionales e internacionales, canales de comunicación con la sociedad en cuanto a las tareas de defensa y respeto de los derechos humanos y denuncia ante las autoridades competentes por las violaciones que observe. Algunos aspectos se desarrollaron con mayor amplitud en el Reglamento Interno de la CNDH, que fue redactado, discutido y aprobado por el consejo de la propia comisión, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de agosto de 1990. El Reglamento fue un caso único en la historia jurídica mexicana, porque su aprobación se debió a ciudadanos desvinculados en su mayoría del poder público (Carpizo, 2003: 71)

Carlos Salinas de Gortari, entonces presidente de México, inauguró la Comisión Nacional de Derechos Humanos. El primer presente fue el Doctor Jorge Carpizo Mac Gregor. En la Secretaría Ejecutiva Rosario Green y como primer y entonces único visitador Jorge Madrazo Cuéllar; el Secretario Técnico Luis Ortiz Monasterio (quien se desempeñó como Director de Derechos Humanos dependiente de la Secretaría de Gobernación), y el Consejo estaría conformado por Héctor Aguilar Camín, Guillermo Bonfil Batalla, Carlos Escandón Domínguez, Javier Gil Castañeda, Carlos Fuentes, Oscar González Cesar, Carlos Payán Verver, César Sepúlveda, Rodolfo Stavenhagen y Salvador Valencia Carmona (Narváez, 2006:4).

Hasta el 3 de diciembre de 1990 existían 1343 quejas (incluidos 205 expedientes ya pendientes de la antigua Dirección General de Derechos Humanos)

de ellas hasta esa fecha habían concluido 397, 200 no habían procedido y 746 se encontraban en trámite; sólo en el semestre de junio a diciembre de 1991 se había ejercido acción penal contra 64 servidores públicos, 37 habían sido destituidos, 36 suspendidos y dos amonestados; se iniciaron 120 investigaciones sobre presuntos desaparecidos; se rindió un informe sobre 55 casos de agravios a periodistas (Narváez, 2006: 20-21). Adicionalmente, como logros de la Comisión Nacional de Derechos Humanos creada mediante el Decreto de 6 de junio de 1990: i) dio a conocer al Ombudsman en su labor de protección de los derechos humanos; ii) inició una cultura sobre la protección a los derechos fundamentales que anteriormente no existía; iii) se establecieron las facultades de la Comisión Nacional para apoyar y asesorar a las autoridades estatales y municipales en el establecimiento de instituciones locales; iv) permitió proponer reformas que ampliarán los derechos fundamentales en beneficio de la sociedad (Nardén, 2005: 95).

Sin embargo, los partidos de oposición y sectores académicos cuestionaron la independencia y autonomía de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dado que el Presidente de la República tenía las facultades para nombrar al presidente y secretario técnico de la Comisión, así como invitar libremente a los miembros del Consejo, sin la intervención de ningún otro poder del Estado, ello aunado al hecho de que los informes semestrales debían rendirse de manera exclusiva al mismo titular del Ejecutivo Federal. Al respecto Jorge Carpizo (2003), quien fue el rector de la UNAM que propuso la creación de la Defensoría de los Derechos Universitarios y el primer presidente de la CNDH, reconoció que ciertamente la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no surgió como un Ombudsman, pero muy poco tiempo después se legitimó socialmente como tal, y en esa virtud logro rango constitucional.

En esa virtud, dado que el artículo 5, fracción XI, del Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, estableció la facultad de la Comisión para proponer iniciativas de ley, el doctor Jorge Carpizo, como su titular, propuso cinco anteproyectos de reformas legislativas y un proyecto de reforma constitucional al artículo 102, apartado B, éste último elaborado por el Consejo de la misma

Comisión. El paquete fue remitido a Carlos Salinas de Gortari titular del Ejecutivo Federal, este a su vez haciéndolo propio lo turnó al Congreso de la Unión el 18 de noviembre de 1991 durante y como fruto del Tercer Informe de Gobierno (Narváez, 2006: 23). Al respecto, el propio doctor Jorge Carpizo (2003: 72), señaló que después del primer aniversario de la CNDH, el Consejo de la misma instruyó al Presidente del organismo para que preparara un proyecto de Ley Orgánica de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mismo que se presentó al presidente de la República, quien lo hizo suyo, y propuso que había llegado el momento de constitucionalizar a la Comisión Nacional, reforma que culminó con su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 28 de enero de 1992, agregándole un apartado B al artículo 102 constitucional. La figura del Ombudsman se consolidó así en el orden jurídico mexicano.

La reforma constitucional de 28 de enero de 1992 generó un Sistema de Derechos Humanos en los siguientes términos:

DECRETO por el que se reforma el Artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-
Presidencia de la República.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente

DECRETO

"LA COMISION PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACION DE LAS CAMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNION, ASI COMO DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADO EL ARTICULO 102 DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ARTICULO UNICO.- El artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pasa a ser el apartado A del propio artículo y se adiciona a éste un apartado B para quedar como sigue:

"ARTICULO 102.-

A. La ley organizará el Ministerio público de la Federación.

B. El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los Derechos Humanos que otorga el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos. Formularán recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes de los estados".

TRANSITORIOS

ARTICULO 1o.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO 2o.- En tanto se establecen los organismos de protección de los derechos humanos en los Estados en los términos del presente Decreto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que deban ser de competencia local.

Los Estados que ya cuenten con dichos organismos, recibirán las quejas aún no resueltas que hayan sido presentadas ante la Comisión Nacional en un término de 30 días naturales contados a partir de la fecha de publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Las Legislaturas de los Estados dispondrán de un año a partir de la publicación de este Decreto para establecer los organismos de protección de los Derechos Humanos.

SALON DE SESIONES DE LA COMISION PERMANENTE DEL H. CONGRESO DE LA UNION.- México, D. F., a 22 de enero de 1992.- Dip. Fernando Ortiz Arana, Presidente.- Dip. Manuel Jiménez Guzmán, Secretario.- Sen. Germán Sierra Sánchez, Secretario.- Rúbrica".

"En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal a los veintisiete días del mes de enero de mil novecientos noventa y dos.- Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios.- Rúbrica.

De acuerdo con lo expuesto, el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992 elevó a rango constitucional a los organismos de protección de los derechos humanos, con las siguientes características:

- Se estableció una facultad del Congreso de la Unión y de las legislaturas de los Estados, en el ámbito de sus respectivas competencias: establecer organismos de protección de los derechos humanos. Para tal efecto se dispuso que se contaba con 1 año a partir de un año a partir de la publicación del Decreto y que en tanto no se establecieran los organismos de protección de los derechos humanos, la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá seguir conociendo de las quejas que sean de competencia local. Con ello se institucionalizó un Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos (Castañeda, 2011: 29).

- Señaló una denominación genérica de “organismos de protección de los Derechos Humanos”. Situación que daba lugar a que el organismo nacional y sus equivalentes en las entidades federativas optaran por la denominación y la estructura que estimaran convenientes; no obstante, el organismo federal continuó denominándose Comisión Nacional de los Derechos Humanos integrada de manera colegiada, lo cual se replicó en los organismos de las entidades federativas.

- Se estableció que los organismos protegerían los Derechos Humanos “que otorga el orden jurídico mexicano”. Esto implicó que sólo se protegerían a los derechos humanos reconocidos por el Estado Mexicano, sin mencionar a los tratados internacionales de la materia; sin embargo, en la práctica la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus equivalentes locales también investigaron quejas por violaciones a los derechos humanos reconocidos por instrumentos internacionales.

- Dispuso que los organismos defensores de derechos humanos conocerán de las quejas en contra de cualquier institución o servidor público que violen los Derechos Humanos. Se excluyó del conocimiento a los actos del Poder Judicial de la Federación, así como a los asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

- Se fijó el alcance de la actuación de los organismos defensores de los derechos humanos: recomendaciones públicas autónomas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

- Estableció la facultad del organismo público de los derechos humanos creado por el Congreso de la Unión como revisor de las inconformidades en contra de las

recomendaciones, actos u omisiones de los organismos equivalentes en los Estados.

La reforma Constitucional se pormenorizó en el ámbito federal con la entrada en vigor de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992. De acuerdo con Narváez (2006: 29-30), la Ley de la Comisión tuvo su origen en la iniciativa enviada por el presidente de la República al Senado, la cual se basó en el proyecto elaborado por la propia Comisión y aprobado por el Consejo. También destacó que las Cámaras de Diputados y Senadores, discutió y aprobó la iniciativa que suponía algunos cambios relevantes como la inclusión de más consejeros, de más visitadores, la permanencia de 4 años del Ombudsman, informes anuales no sólo al ejecutivo sino también a los Senadores y la inconformidad ante la Comisión Nacional por la inactividad de las comisiones locales, así como la facultad del Consejo para establecer su Reglamento Interior, en tanto que el Reglamento de la Comisión Nacional de Derechos Humanos fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 1992. De tales disposiciones se han destacado los siguientes aspectos (Natarén, 2006: 99-100):

- El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos era designado para un período de 4 años por el titular del Ejecutivo con la aprobación del Senado de la República, o en los recesos de ésta por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

- La autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se encontraba expresamente prevista por el artículo 2 de la ley reglamentaria, en donde se indicó que es un organismo descentralizado (del Estado Mexicano) con personalidad jurídica y patrimonio propios.

- También se estableció que forman parte de la Comisión 5 visitadores generales, quienes realizan a petición de parte o de oficio, las investigaciones de las quejas individuales, así como el personal técnico, profesional y administrativo que fuera necesario para el desempeño de sus funciones.

- El Consejo asesor de carácter honorífico integrado por diez personas de altos méritos y conocimientos de los derechos humanos, el que también era designado

conforme a un procedimiento similar al de la designación del presidente de la Comisión.

- El artículo 6 de la ley reglamentaria se indicaron las funciones de la CNDH, entre las que se destacan recibir las quejas de presuntas violaciones a derechos humanos, conocer e investigar a petición de parte, o de oficio, presuntas violaciones a los derechos humanos, formular recomendaciones, conocer y decidir las inconformidades en contra de los organismos de las entidades federativas, procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables.

Las principales críticas a la segunda etapa de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (entre 1992 y 1999) fue la poca efectividad de sus recomendaciones y los cuestionamientos respecto a su independencia del Poder Ejecutivo, dados los mecanismos para su nombramiento y su dependencia presupuestal. De acuerdo con la iniciativa presentada por Diputados del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo el 14 de octubre de 1997, el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es muy frágil, sólo habían alcanzado el 63%, muy distante de las cifras alcanzadas por los Ombudsman europeos que es del 90 al 100% y en las entidades federativas el cumplimiento era aún menor. Con el propósito de fortalecer la eficacia del Ombudsman se propuso modificar los siguientes aspectos: i) el procedimiento de designación de los titulares y de los consejeros de los organismos, proponiendo que el Ombudsman ya no fuera nombrado por el titular del Ejecutivo con la aprobación del Senado, sino que lo sucesivo esta facultad correspondiera a la Cámara de Diputados, mediante mayoría calificada de las dos terceras partes del total de sus miembros; ii) la necesidad de ampliar su actual esfera de competencias, indicando que se debería eliminar la restricción para que el Ombudsman conozca de asuntos laborales y electorales, así como los actos administrativos del poder judicial, manteniendo tal restricción únicamente para los actos jurisdiccionales; iii) la rendición de cuentas, a fin de que los informes del Ombudsman ya no se rindieran ante el Poder Ejecutivo, sino ante el Poder Legislativo, iv) la facultad del Ombudsman para interponer la acción de inconstitucionalidad. Por ello se propuso

reformular el artículo 73, fracción VI, 74, fracción VI, 102, apartado B, y 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Adicionalmente, se presentaron ante la Cámara de Diputados otras tres iniciativas para fortalecer la autonomía y ampliar las funciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos:

- La diputada Ana Rosa Payán, propuso otorgar facultades a la Cámara de Diputados para nombrar al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de entre las propuestas que realicen las organizaciones civiles o los interesados a ocupar el cargo y otorgar facultades a la Cámara de Senadores para ratificar el nombramiento efectuado por la Cámara de Diputados.

- Los diputados del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional propusieron precisar que el organismo de protección de los derechos humanos gozarán de autonomía; ampliar la competencia para que el ombudsman conocieran de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de cualquier autoridad o servidor público que violen estos derechos; establecer la facultad para ejercitar acción de inconstitucionalidad respecto de leyes federales; establecer las facultades de los organismos protectores de derechos humanos que establecidas por los derechos de los estados para ejercer la acción de inconstitucionalidad respecto de leyes locales.

- Los diputados de grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática propusieron otorgar autonomía a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus homólogos en las entidades federativas; que la Cámara de Diputados tuviera atribuciones de someter ante la Cámara de Senadores una terna de candidatos para ocupar el cargo del Presidente de la Comisión; facultad de la Comisión para conocer de actos u omisiones administrativos o procedimentales, cuando se trate de asuntos de naturaleza laboral, electoral, fiscal o contenciosa administrativa, así como cuando provengan de algún órgano del Poder Judicial Federal; facultades para ejercitar acción de inconstitucionalidad, en contra de normas de carácter general que vulneren los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico mexicano; facultad de la Comisión Nacional para atraer casos

relevantes de los organismos locales; facultad expresa del Congreso de la Unión para expedir la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Las iniciativas fueron dictaminadas el 22 de diciembre de 1998 por la Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales, de Justicia y de Derechos Humanos, en donde se reconoció la importancia de fortalecer la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos, estableciendo expresamente que debía contar con autonomía de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios. En particular se indicó que el organismo de protección de los Derechos Humanos que establezca el Congreso de la Unión se le denominara Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que la designación y aprobación de los consejeros y del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos debía recaer en la Cámara de Senadores, o en sus recesos en la Comisión Permanente; además de señalar que el presidente de la Comisión debe rendir sus informes ante las Cámaras del Congreso General. Sin embargo, se consideró oportuno continuar con excluir de la competencia de la Comisión a las quejas en los ámbitos laboral, electoral y jurisdiccional, además de no se establecer la facultad de ejercer la acción de inconstitucionalidad.

El proceso legislativo de referencia concluyó el 13 de septiembre de 1999 con la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la reforma al artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con la que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos pasó de ser un organismo descentralizado, para convertirse en un órgano como autonomía de gestión y presupuestaria, además de personalidad jurídica y patrimonio propios (Castañeda, 2011: 32). De ello debe destacarse lo siguiente:

- Se indicó expresamente que el organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y se reconoció expresamente que dicha institución contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

- Se precisó expresamente las facultades de la Cámara de Senadores para elegir mediante la votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes, o en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, por la

misma mayoría calificada, a los 10 consejeros del Consejo Consultivo y al presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

- También se indicó que los consejeros de mayor antigüedad deberán ser sustituidos de manera anual, salvo que fueren elegidos para un segundo período; en tanto que el presidente de la Comisión durará en su cargo 5 años, con la posibilidad de ser reelegido por una sola vez para otro período.

- Se estableció la obligación del presidente de la Comisión para presentar un informe de manera anual ante los Poderes de la Unión mediante comparecencia ante las Cámaras del Congreso.

Posteriormente, el 10 de junio de 2011 se publicó una importante reforma en materia de derechos humanos, con la que se modificó el paradigma del sistema jurídico mexicano, al reconocer la obligación de todas las autoridades del Estado a proteger, respetar, promover y garantizar los derechos humanos reconocidos a favor de las personas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano es parte; además de incorporar figuras relevantes del Sistema Interamericano de los Derechos Humanos, tales como la interpretación conforme a los derechos humanos, y los principios pro homine, así como de universalidad, indivisibilidad, interdependencia y progresividad. En particular, respecto al Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos, se reformó lo dispuesto por el artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer la obligación de las legislaturas locales para garantizar la independencia de los Ombudsman en las entidades federativas; además de establecer mecanismos para incrementar la eficiencia de las recomendaciones emitidas, de acuerdo con lo siguiente:

- Se estableció la obligación de las legislaturas de las entidades federativas para establecer y garantizar la autonomía de los órganos de protección de los Derechos Humanos.

- Estableció que los servidores públicos están obligados a responder las recomendaciones que le presenten la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o los organismos de protección de los derechos humanos en las entidades

federativas, y en caso de que las autoridades o servidores públicos no aceptan o cumplan las recomendaciones, deberán hacer pública la negativa, señalando los fundamentos y motivos para ello.

- Estableció las facultades de la Cámara de Senadores y de las legislaturas locales para llamar a comparecer a las autoridades o servidores públicos responsables para que expliquen la razones por las que no aceptaron las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o de sus equivalentes en las entidades federativas.

- Dispuso un mecanismo de consulta pública y participación para la elección del titular de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los miembros del Consejo Consultivo de la propia Comisión, en los términos y condiciones que establezcan las leyes respectivas.

- Se dispuso que los organismos no serán competentes para conocer de asuntos electorales y jurisdiccionales, por lo que se eliminó la restricción para que la Comisión Nacional de Derechos Humanos y los organismos de los defensores de los Derechos Humanos en las entidades federativas conozcan de quejas por violación a los Derechos Humanos de índole laboral.

- Estableció que la Comisión Nacional de Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves a los derechos humanos, cuando lo estima necesario, o bien lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernados de un Estado, el jefe del Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de los Estados. Al respecto, se le quitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad contenida en el artículo 97 constitucional, la cual pasa a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Lo cierto es que había sido la propia Suprema Corte la que, con toda razón, había pedido que se le quitara este tipo de facultad, que en rigor no era jurisdiccional y que generaba muchos problemas dentro y fuera de la Corte (Carbonell, 2012).

Así mismo, en atención a la iniciativa presentada el 18 de marzo de 2010 por los diputados del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Senadores, mediante las cuales se propuso fortalecer el trabajo de los organismos defensores de los derechos humanos dotando de facultades a la

Comisión Nacional de los Derechos Humanos para interponer acciones de inconstitucionalidad en contra de tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, leyes federales o locales que vulneren derechos humanos. La iniciativa dio lugar a que en el Decreto de reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011 también se reformara el inciso g) de la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal. La porción normativa fue modificada mediante el Decreto publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, para ajustar las partes en que hacían referencia al Distrito Federal conforme a la reforma que dio lugar al reconocimiento de la Ciudad de México como entidad federativa.

Finalmente, el texto artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue modificado mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016. Tal modificación se debió a la armonización de diversos preceptos constitucionales con la reforma política del Distrito Federal y su cambio de denominación a Ciudad de México. Por tal motivo, se modificó la porción que disponía que “Las Constituciones de los Estados y el Estatuto del Gobierno del Distrito Federal establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos”, para decir que “Las Constituciones de las entidades federativas establecerán y garantizarán la autonomía de los organismos de protección de los derechos humanos”. Así mismo la porción normativa que disponía que “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos

humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, el gobernador de un Estado, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o las legislaturas de las entidades federativas”, para establecer que “La Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá investigar hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos, cuando así lo juzgue conveniente o lo pidiere el Ejecutivo Federal, alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los poderes ejecutivos de las entidades federativas o las Legislaturas de éstas.”

El artículo 102, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se regula por la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992 y sus diversas reformas, el Reglamento Interno de la CNDH, el Reglamento de Reglamento del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, el Reglamento sobre el Premio Nacional de Derechos Humanos, el Reglamento Interno Centro Nacional de Derechos Humanos, el Manual de Organización General de la CNDH, así como diversos acuerdos administrativos y convenios de colaboración.

Actualmente, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se integra por la siguiente estructura orgánica:

- El presidente, Mtro. Luis Raúl González Pérez, quien ejerce la representación legal del Organismo y es el responsable de formular los lineamientos generales para las actividades administrativas y dictar las medidas específicas que juzgue convenientes para el mejor desempeño de las funciones del organismo.

- El Consejo Consultivo con los siguientes miembros: Mtra. Mariclaire Acosta Urquidi, Mtra. María Ampudia González, Mtro. Alberto Manuel Athié Gallo, Mtro. Michael William Chamberlin Ruiz, Dra. Angélica Cuéllar Vázquez, Dra. Mónica González Contró, Dr. David Kershenobich Stalnikowitz, Emb. Carmen Moreno Toscano, Lic. María Olga Noriega Sáenz y Dr. José de Jesús Orozco Henríquez. El Consejo tiene atribución para establecer lineamientos generales de actuación de la Comisión, aprobar el Reglamento de la Comisión, opinar sobre el informe anual que el presidente presentará a la Comisión, solicitar al presidente de la Comisión

información adicional sobre los asuntos en trámite o ya resuelto, conocer los informes del presidente sobre el ejercicio presupuestal.

- La Primera Visitaduría General, encabezada por el Lic. Ismael Eslava Pérez. Esta cuenta con atribuciones para conocer, analizar e investigar las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a derechos Humanos, por violaciones cometidas por autoridades de carácter federal, realizar las actividades necesarias para lograr por medio de la conciliación, la solución inmediata entre las partes; de no ser así, formular los proyectos de Recomendación correspondientes.

- La Segunda Visitaduría General, encabezada por el Dr. Enrique Guadarrama López. Esta cuenta con atribuciones para atender quejas por violaciones a los derechos humanos atribuibles a diversas autoridades, incluyendo a las dependencias del Ejecutivo Federal, instituciones desconcentradas como la Comisión Nacional del Agua; organismos constitucionales autónomos, como el Instituto Nacional Electoral, e incluso otros Ombudsman como la Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente.

- La Tercera Visitaduría General, encabezada por el Dra. Ruth Villanueva Castilleja. A esta le corresponde conocer, analizar e investigar las quejas e inconformidades sobre presuntas violaciones a Derechos Humanos en el ámbito penitenciario preponderantemente las cometidas por autoridades de carácter federal; además de coordinar las acciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos con relación al Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, en el marco del Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.

- La Cuarta Visitaduría General, encabezada por María Eréndira Cruz Villegas Fuentes. Se especializa en la protección, defensa, promoción y difusión de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas del país, y cuyo objeto fue impulsar las acciones para fortalecer el respeto a los derechos, cultura y tradiciones de los pueblos indígenas.

- La Quinta Visitaduría General, encabezada por el Dr. Édgar Corzo Sosa. Participar en el Programa General de Quejas, y es responsable del Programa de

Atención a Migrantes, del Programa de Agravios a Periodistas y Defensores Civiles de Derechos Humanos, así como del Programa contra la Trata de Personas.

- La Sexta Visitaduría General, encabezada por el Dr. Jorge Ulises Carmona Tinoco. Sus atribuciones son conocer, analizar e investigar las quejas por presuntas violaciones a los Derechos Humanos en asuntos en material laboral, de seguridad social y de derechos ambientales.

- Adicionalmente, la Comisión Nacional de Derechos Humanos contará en su estructura con Secretaría Ejecutiva, Secretaría Técnica del Consejo Consultivo, Oficialía Mayor, Dirección General de Comunicación, Dirección General de Quejas y Orientación, Dirección General de Planeación y Análisis, Dirección General de Información Automatizada, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Centro Nacional de Derechos Humanos, Dirección General de Seguimiento y Recomendaciones y Órgano Interno de Control.

De lo expuesto se aprecia que desde su creación 1990 hasta 2011 la Comisión Nacional de los Derechos Humanos evolucionó desde ser una institución creada mediante un Decreto emitido por el Titular del Ejecutivo y, posteriormente, un órgano desconcentrado del Estado, para ser reconocido como un organismo constitucional autónomo e independiente con la finalidad de proteger por la vía no jurisdiccional los Derechos Humanos reconocidos a favor de las personas por la Constitución y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte con cualquier acto de naturaleza administrativa, salvo los emitidos por el Poder Judicial de la Federación y los asuntos en materia electoral y jurisdiccional. Así mismo, el artículo 102, apartado B constitucional establece un Sistema No Jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos, al establecer la obligación de las legislaturas locales para establecer organismos de protección de los Derechos Humanos reconocidos por el orden jurídico, además de establecer los medios con los cuales se garantice su autonomía la autonomía de tales organismos.

Así mismo, como se ha expuesto, el artículo 102, apartado B, constitucional también ha establecido los medios para garantizar la independencia del Ejecutivo Federal, al disponer que tanto los 10 miembros del Consejo Consultivo como el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos serán elegidos

mediante una consulta con participación social y la votación de dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión con la misma mayoría calificada.

Otro elemento con el que se garantiza la autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto del poder ejecutivo consiste en que el presidente de la Comisión no presenta sus informes anuales al presidente de la República, sino ante los Poderes de la Unión mediante comparecencia ante las Cámaras del Congreso de la Unión.

El establecimiento de lineamientos constitucionales que garantizan la independencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos respecto a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos implicó que la institución evolucionará de ser “Executive Ombudsman” para asemejarse a la figura del comisionado parlamentario previsto en el modelo sueco de los Ombudsman. Sin embargo, tal y como se precisó en el numeral anterior de este estudio, el Ombudsman en México también comparte características similares al modelo español, por tener encomendada la protección no jurisdiccional de los Derechos Humanos. Inclusive, en la legislación nacional se han adoptado elementos previstos por la ley española (Ley Orgánica 3/1981, de 6 de Abril de 1981), en virtud de que tanto el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como el Defensor del Pueblo de España son designados por el poder legislativo sin la intervención del ejecutivo, duran en su cargo 5 años y tienen la obligación de presentar informes anuales al legislativo, además contar con las atribuciones para controvertir la constitucionalidad de leyes.

Otro aspecto importante para destacar tanto de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como de los organismo protectores de los Derechos Humanos en las entidades federativas son los mecanismos previstos por la constitución para incrementar la eficacia de sus recomendaciones, al disponerse que las autoridades que reciben tales recomendaciones tienen la obligación de responderlas y de expresar los fundamentos y motivos que sustente la no aceptación o incumplimiento, además de establecer la facultad de la Cámara de Senadores como de las legislaturas de los Estados, según corresponda, para llamar, a solicitud de

los organismos, a las autoridades o servidores públicos responsables para que comparezcan ante dichos órganos legislativos, a efecto de que expliquen el motivo de su negativa.

Otro aspecto importante a destacar por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos estriba en la posibilidad de intervenir en la violación a derechos sociales con flexibilidad e incluso proponer medios de conciliación para la solución de conflictos. Así, lo destacó el actual presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Mtro. Luis Raúl González Pérez (2011), al señalar que los órganos del sistema no-jurisdiccional de derechos humanos deben ser un medio efectivo para lograr la justiciabilidad de los derechos sociales, al tener un amplio margen de acción, al no ceñirse a tecnicismos procesales, y tener como objetivo proteger a las personas frente a las acciones u omisiones del Estado. En cuanto a la conciliación ante la Comisión Nacional de Derechos, el artículo 6, fracción VI, de su ley, dispone que la institución tendrá atribuciones para procurar la conciliación entre las y los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado, cuando la naturaleza del caso lo permita.

1.3. LOS OMBUDSMAN ESPECIALIZADOS EN MÉXICO.

El elemento esencial del Ombudsman es la protección no jurisdiccional de las personas frente a las autoridades del Estado. Esta figura de origen sueco se incorporó paulatinamente con distintos alcances y matices en países con diversas tradiciones jurídicas y políticas. En su origen, el Ombudsman protegía a las personas frente a la actividad administrativa del estado y en otros países evolucionó a la protección y promoción de los Derechos Humanos; respecto a su designación, en los países tradición con parlamentaria el Ombudsman es designado por el legislativo y se le considera su comisionado, mientras que en los países con regímenes presidencialistas el Ombudsman es designado por el titular del ejecutivo (*Executive Ombudsman*) o mediante un acto de coordinación entre los poderes ejecutivo y legislativo; también el Ombudsman puede ser considerado como una

institución perteneciente a la administración pública (centralizada o descentralizada) o como un institución autónoma; en su origen el Ombudsman protegía a las personas incluso contra actos jurisdiccionales, en tanto que en la mayoría de los países se limita a conocer violaciones generadas con motivo de la actividad administrativa; en algunos países sólo existe Ombudsman nacional o varios regionales y en otros países coexiste la institución a nivel nacional con los distintos organismos regionales.

Para el efecto del presente estudio, consideramos necesario enfatizar en la clasificación del Ombudsman en atención al alcance de protección o garante de los Derechos fundamentales relativos a la proyección del derecho humano del agua, de donde apreciamos que no existen organismos generales o especializados en México. Derivado de lo anterior consideramos importante la necesidad de este órgano institucional como ombudsman especializado. En este contexto el Ombudsman general, partiendo del modelo tradicional o sueco, tiene atribuciones para investigar y resolver las quejas por cualquier actividad ilegal o irregular de la administración pública, y de acuerdo con el modelo ibérico, atenderá las quejas por violaciones a cualquiera de los Derechos Humanos reconocidos por el orden jurídico, con las salvedades que la normatividad aplicable prevea. Por su parte, los Ombudsman especializados pueden proteger a determinados grupos de población o actividades, o bien, conocer las quejas por violaciones a leyes específicas o determinados Derechos Humanos reconocidos por el orden jurídico.

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2010), las instituciones especializadas se establecen para velar por la aplicación de políticas gubernamentales y sociales elaboradas con miras a proteger a los grupos vulnerables y minoritarios afectados principalmente por actos de discriminación. En la mayoría de los casos sus funciones son similares a las que desempeñan instituciones menos específicas como las comisiones de derechos humanos y los ombudsman, por lo que si bien estos organismos especializados tienen, por lo general, competencia para investigar denuncias presentadas por un miembro del grupo contra otra persona o contra un órgano

gubernamental, al igual que otras instituciones nacionales de derechos humanos por lo general no la tienen para adoptar decisiones obligatorias o iniciar acciones legales.

En cuanto a la conveniencia de la implementación de Ombudsman especializados para la protección de los Derechos Humanos, la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, mediante la Resolución APCE 1959 (2013), recomendó abstenerse de multiplicar instituciones del tipo Ombudsman, si no es estrictamente necesario para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales; una proliferación de estos organismos podría confundir a los individuos y dificultar la comprensión de los medios de garantías de que disponen (Ribó, Vintró y Aragonés, 2014, p. 11).

Por su parte el Congreso de Poderes Locales y Regionales del Consejo de Europa, mediante la Resolución CPLRCE 80 (1999), señaló que el nombramiento de los Ombudsman, cuya competencia se limita a un campo específico (salud, telecomunicaciones, etc.) o a un grupo específico de personas que requieren protección (personas con discapacidad, inmigrantes, minorías, etc.), no es en absoluto una alternativa al Ombudsman con competencia general. Además, se precisó que no hay ninguna objeción de principio a la designación de estos ombudsman especializados, sin embargo, es necesario evitar una excesiva proliferación que podría interferir en el funcionamiento del sistema general de protección de los derechos humanos (Ribó, et al., p. 11).

En cuanto a las mencionadas recomendaciones y objeciones respecto al establecimiento de Ombudsman especializados, consideramos importante puntualizar que para evitar la proliferación de organismos y la invasión de competencias, el establecimiento de instituciones de protección de Derechos Humanos especializadas debe basarse en los siguientes postulados: i) la necesidad de brindar protección para determinados derechos tutelados por el jurídico, pero no previstos dentro de las atribuciones del Ombudsman general; ii) la necesidad de brindar protección especial a ciertos grupos de la población por su específica condición de vulnerabilidad, o iii) cuando sea necesario, que la investigación de

posibles violaciones a los Derechos Humanos en determinados campos se efectúe por especialistas en la materia y iv) La necesidad de promoción, garantía y respeto de los derechos fundamentales específicos con énfasis en una garantía de buena gobernanza o gestión de los recursos que finalmente se traduce en una garantía de respeto y cumplimiento de los derechos por la eficiencia y eficacia de la administración.

Así mismo, con la finalidad de evitar que la implementación de un Ombusman general y Ombudsman especializados genere confusión a las personas respecto a la vía a elegir para solicitar la protección de los Derechos Humanos, consideramos importante que en la normatividad aplicable debe delimitarse de manera precisa el campo de atribuciones que corresponde a cada institución, así como en establecer mecanismos de colaboración con el propósito de que las quejas o solicitudes que sean presentadas ante la institución incompetente para su conocimiento sean rencauzadas a la institución competente sin afectar los derechos de los solicitantes.

Como ejemplos internacionales del Ombudsman especializado en materia de protección de Derechos Humanos podemos indicar los siguientes: i) el Ombudsman para los migrantes, creado en 2012 por la Oficina de Inmigración y Aduanas (ICE) de Estados Unidos; en Suecia, el Defensor del Pueblo para la Ley de la Infancia (Barnombudsmannen) creado por el Parlamento en 1993 para la promoción pública y la difusión de información sobre los derechos y necesidades de los niños y jóvenes, así como representar a los niños sobre sus derechos y los intereses sobre la base de la Convención de los Derechos del Niño; iii) El Ombudsman del Contribuyente creado en 1979 en los Estados Unidos de América, y que en 1998 se constituyó como abogado nacional de los contribuyentes, con una absoluta independencia de la Oficina Recaudadora de Impuestos en cuanto a su designación, ya que su nombramiento lo realiza directamente el Secretario de Tesoro.

En el apartado 1.1. del presente estudio, conocimos que, de acuerdo con la investigación del Dr. Carlos Nardén Nandayapa (2005), la institución del Ombudsman en Suecia tiene las siguientes variantes:

- El Ombudsman ejecutivo. Son aquellos que no son designados por el Parlamento, pero también realizan la labor de protección de los ciudadanos en campos diferentes y con características propias, por ejemplo, el Ombudsman creados por las uniones de comerciantes para proteger la libertad de empresa.

- El Ombudsman de los consumidores. Entró en funciones por primera vez en 1971 con el propósito de verificar el cumplimiento la Ley Prácticas Comerciales y la Ley contra Términos Contractuales Impropios. Su principal misión es controlar las formas de publicidad, proteger y defender al consumidor frente a prácticas abusivas y engañosas.

- El Ombudsman de la libertad económica. Creado en 1954 para interpretar la Ley *anti trust*, es decir, el combate contra las actividades que atenten contra el libre comercio y las reglas de origen. Su actividad consiste en negociar con la parte infractora y realizar recomendación y formular recomendaciones que, en caso de no ser atendidas, daría lugar a otras medidas como acudir a los tribunales comerciales.

- El Ombudsman de la prensa. Es de carácter privado y se designa por las organizaciones de prensa para vigilar el desempeño ético en las actividades del periodismo.

- El Ombudsman para la igualdad de sexo. Creado en julio de 1980 para asegurar el cumplimiento de la Ley para la Igualdad de Sexo en las Relaciones Laborales, que tiene como fin promover la igualdad de los derechos entre el hombre y la mujer en el trabajo. Su labor consiste en persuadir a los empresarios para el cumplimiento voluntario de la ley y en la adopción de medidas para el fomento de la igualdad. En caso de no conseguir arreglos en asuntos de quejas por discriminación se puede acudir a los tribunales del trabajo.

El Dr. Nardén Nandayapa indicó que las instituciones suecas mencionadas con antelación son variantes del Ombudsman, las cuales tienen en común la protección de ciertos grupos de personas o valores tutelados por el orden jurídico frente a la actuación de otros particulares, por ejemplo, los derechos de los consumidores frente a los empresarios o el derecho a la vida privada frente a la actividad periodística. Sin embargo, si nos apegamos al concepto expuesto por el Dr. Héctor Fix Zamudio (2002), quien describió al Ombudsman como uno

funcionario o varios funcionarios designados por el poder legislativo, ejecutivo o ambos con la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados (y en ocasiones de oficio), realizados por las autoridades administrativas no sólo por infracciones legales, sino también afectaciones a los derechos fundamentales, resulta evidente que las variantes suecas no podrían considerarse como Ombudsman especializados, pues con independencia de que su finalidad sea proteger determinados valores o derechos tutelados por el orden jurídico a favor de determinados grupos de personas o la sociedad, tal protección no se da frente a la actividad pública del Estado, sino frente a la actuación de otros particulares como las empresas proveedoras de productos o prestadores de servicios, los periodistas o los empleadores. Incluso, en algunas de las variantes mencionadas con antelación, los organismos de protección no son designados por los poderes ejecutivo o legislativo del Estado, sino por agrupaciones particulares, como agrupaciones de comerciantes o periodistas.

Por tal motivo, la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor creada en 1975, cuyo objeto hasta la fecha estriba en proteger y promover los derechos de los consumidores, garantizando relaciones comerciales equitativas que fortalezcan la cultura de consumo responsable y el acceso en mejores condiciones de mercado a productos y servicios, no se considera como un antecedente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, pues su función protectora se presenta en las relaciones comerciales entre consumidores y proveedores, pero no frente a la actividad administrativa del Estado.

Ahora bien, en México existen dos Ombudsman nacionales especializados para la protección de los Derechos Humanos reconocidos por el orden jurídico a nivel nacional: la Procuraduría Federal de Protección a los Contribuyentes, cuya misión es garantizar el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal, (PRODECON), y la Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), con la misión de contribuir a que toda persona goce sin discriminación de todos los derechos y libertades consagrados en el orden jurídico mexicano.

La iniciativa para crear la PRODECON se presentó durante el proceso legislativo generado con motivo de 11 iniciativas presentadas durante 2001 y 2002 para reformar y adicionar diversos artículos del Código Fiscal de la Federación, las cuales fueron dictaminadas y aprobadas por la Cámara de Diputados, como legisladora de origen. La minuta se turnó a la Cámara de Senadores y fue dictaminada el 10 de diciembre de 2003 por las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos, Primera, en la que se dio cuenta con la iniciativa para adicionar el artículo 18-B del Código Fiscal de la Federación, presentada el 23 de enero de 2002 por la senadora Martha Sofía Tamayo Morales, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con el propósito de incorporar la figura de la PRODECON que por su estructura y atribuciones constituyera un medio eficaz para dotar a los contribuyentes de una mayor seguridad jurídica, evitara la discrecionalidad de las autoridades fiscales en el ejercicio de sus facultades, e incluso su arbitrariedad. La Minuta con las adiciones de la Cámara de Senadores regresó a la Cámara de Diputados, en cuyo dictamen se consideró de vital importancia la creación de la Procuraduría o Instituto de la Defensa del Contribuyente como un órgano autónomo que proteja los derechos y los intereses de los contribuyentes en materia fiscal y administrativa cuyas facultades y organización serán materia de su propia Ley Orgánica, la cual quedaría pendiente para ser presentada próximamente en los primeros meses del próximo año en este plenario.

Finalmente, mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 2004, entre otros, se adicionó el artículo 18-B del Código Fiscal de la Federación, con el que se incorporó la PRODECON en el sistema jurídico. El precepto de referencia establece que la PRODECON estará a cargo de la protección y defensa de los derechos e intereses de los contribuyentes en materia fiscal y administrativa, correspondiéndole la asesoría, representación y defensa de los contribuyentes que soliciten su intervención, en todo tipo de asuntos emitidos por autoridades administrativas y organismos federales descentralizados, así como, determinaciones de autoridades fiscales y de organismos fiscales autónomos de orden federal. Además, el precepto establece que la PRODECON es un organismo

autónomo, con independencia técnica y operativa, cuyos servicios serán gratuitos y cuyas funciones, alcance y organización se contienen en la Ley Orgánica respectiva.

Posteriormente, el 23 de junio de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de los Derechos del Contribuyente, cuyo objetivo es regular los derechos y garantías básicos de los contribuyentes en sus relaciones con las autoridades fiscales. El Estado Mexicano ya reconocía derechos al contribuyente, pero hacía falta la creación de un organismo que velara por la efectividad de los derechos de los gobernados (Guadarrama, 2011).

El 11 de diciembre de 2003, la senadora Martha Sofía Tamayo Morales, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, presentó la iniciativa con el proyecto de Decreto que establece la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente con el propósito de establecer un marco regulatorio para la institución. En la exposición de motivos se partió de las dificultades para acceder a la justicia fiscal y administrativa, como es el caso de contribuyentes con bajos recursos económicos que no pueden pagar asesoría o servicios jurídicos. Por ello se consideraron las figuras jurídicas en donde se ha reforzado los derechos y las garantías del causante como contrapartida natural a su obligación constitucional, de contribuir al sostenimiento del Estado y al financiamiento de los gastos públicos, tales como el Consejo para la Defensa del Contribuyente o la Oficina del Ombudsman del Contribuyente en los Estados Unidos de América; así como los defensores de los contribuyentes en 4 estados de la República, que ha permitido reducir de 65% a 75% los asuntos litigiosos. Por ello se propuso crear un órgano de esta naturaleza (defensa de los contribuyentes), que surja por mandato y designación del Poder Legislativo a través de propuesta y nominación a cargo del Senado de la República, con ratificación por parte de la Cámara de Diputados, y que tenga la responsabilidad de informar anualmente y de comparecer siempre que sea requerido ante las Cámaras del Congreso de la Unión, en forma y términos que determine la ley. Se indicó que la PRODECON comprende tanto la materia administrativa que es el género de donde viene lo fiscal, como lo impositivo propiamente dicho, ya que tal denominación ilustra la parte más sentida de los

reclamos de los gobernados que son los conflictos fiscales dotada de plena autonomía de gestión puesto que de esta forma se garantiza la independencia de la autoridad para actuar en defensa de los derechos de los ciudadanos.

El 04 de septiembre de 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, es en ese momento en que nace PRODECON estableciendo su estructura y funcionamiento, lo anterior debido a la necesidad de fortalecer la relación entre los contribuyentes y las autoridades fiscales.

El 4 de octubre de 2006, el entonces Procurador General de la República promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 5, fracción VII, 9, párrafos primero y segundo y 12, fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, mediante los cuales se disponía lo siguiente: las atribuciones de la PRODECON para rendir informes anuales ante al Congreso de la Unión y comparecer ante las convocatorias de las Cámaras; la designación del Procurador de la Defensa del Contribuyente por el Senado de la República dentro de la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, y que los integrantes del Consejo Consultivo serían designados por el Senado de la República.

La acción de inconstitucionalidad se radicó con el expediente 38/2016, mediante la cual la mayoría de los ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declararon la invalidez de los artículos 5º, fracción VII, y 12, fracción II, de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, por considerar que el establecer la obligación de una institución descentralizada de la administración pública federal para presentar informes y comparecer ante el poder legislativo, contravenía el principio de división de poderes, en tanto que la designación de los consejeros sólo por el Senado República se trataba de una invasión de la competencia del Presidente de la República, con lo que se contravenía lo dispuesto por los artículos 49 y 89, fracción II, de la Constitución Federal.

Por su parte, se desestimó la acción de inconstitucionalidad respecto del artículo 9, párrafos primero y segundo, de la misma Ley Orgánica de la Procuraduría

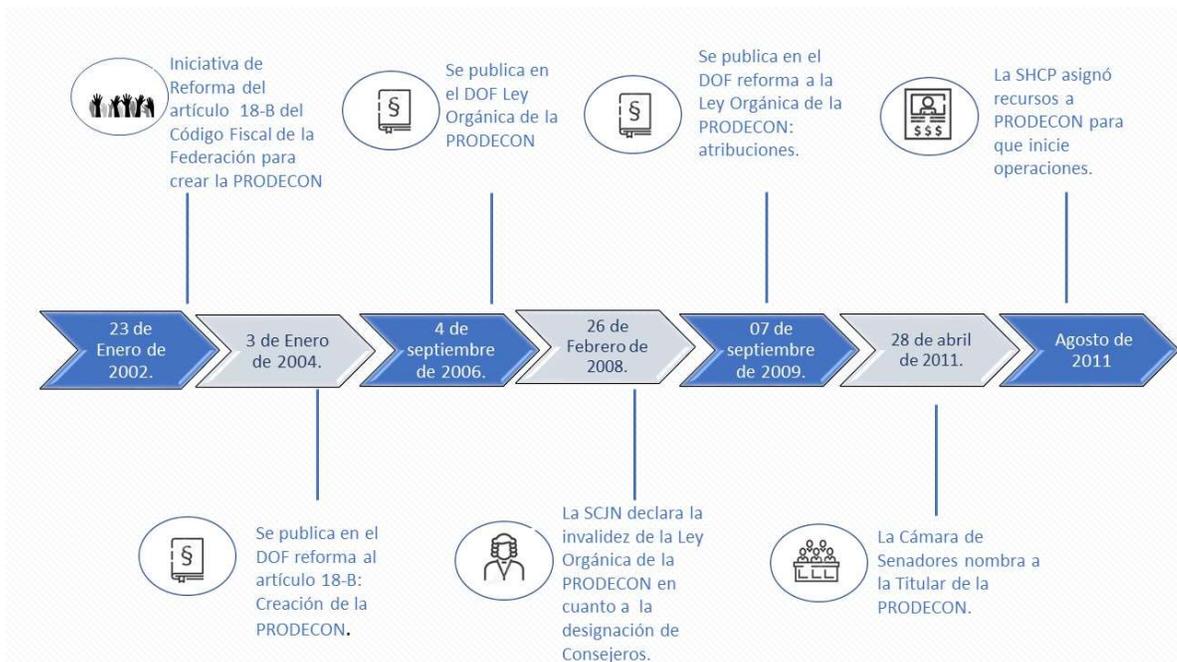
de la Defensa del Contribuyente, por no alcanzar la mayoría calificada de cuando menos 8 votos de los ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sobre el particular debe destacarse que en la sesión ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el 25 de febrero de 2008, por la que se sometió a consideración el proyecto de resolución relativo a la acción de inconstitucionalidad 38/2006, el ministro Genaro David Góngora Pimentel manifestó que respecto a la designación del Procurador, debía considerarse lo siguiente respecto a la naturaleza de la PRODECON: i) se trata de un organismo creado dentro de la administración pública paraestatal, con el carácter de organismo público descentralizado no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica funcional y de gestión, según lo dispuesto por el artículo 2 de su ley orgánica; ii) tutela un principio Constitucionalmente relevante, consistente en garantizar el cumplimiento efectivo de los derechos fundamentales de los contribuyentes en materia tributaria, regulados en el artículo 31, fracción IV, que expulsa la arbitrariedad del esquema de la tributación, respecto de los cuales, no sólo existe la obligación de respeto por parte del Estado y del Legislador, sino un deber de promoción de todos los poderes públicos, y iii) es necesario que el órgano encargado de hacerlo tenga autonomía, respecto de aquél, encargado de la administración tributaria, es decir, que el Ejecutivo no sea juez y parte; por tales motivos, el nombramiento del procurador por parte del Senado, a partir de una terna propuesta por el presidente de la República, es un medio razonable de ayudar a conseguir el fin constitucionalmente relevante, ya que una institución con un grado mayor de autonomía del Ejecutivo, generará confianza en la ciudadanía.

El 07 de septiembre de 2009 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente, en particular se modificó lo dispuesto por los artículos 5, fracción VII y 12, fracción II, en cuanto a las obligaciones de cumplir la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la información Pública, difusión pública mediante internet de sus principales acciones y presentar informes estadísticos para que fueran publicadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito

Público, y la facultad del Titular del Ejecutivo para designar a los 6 miembros del Órgano de Gobierno, procurando la participación social y su profesionalismo. Situación con la que se atendió a la declaratoria de invalidez establecida por la Suprema Corte de Justicia de Nación al resolver en la acción de inconstitucionalidad 38/2006.

El 28 de abril del 2011 de una terna propuesta por el titular del Ejecutivo Federal fue electa por el Senado de la República la Lic. Diana Bernal Ladrón de Guevara como primer Ombudsman fiscal en México, previa comparecencia del 25 de abril del mismo año ante las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Estudios Legislativos. A partir del nombramiento de la Procuradora y de conformidad con su Ley Orgánica, la PRODECON contó con 120 días para entrar en funciones, por lo que el 1° de septiembre del 2011 abrió sus puertas al público.

La evolución de este organismo público se aprecia del siguiente esquema donde podemos observar el tiempo que para el Estado Mexicano tomo el evolucionar la implementación de esta figura.



La PRODECON tiene como misión el erigirse como el Ombudsman de los contribuyentes, buscando proteger, defender y observar sus derechos. Así como garantizar el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el

orden federal, con la recepción de quejas, reclamaciones y la prestación de servicios de representación legal, así como la emisión de recomendaciones públicas a las autoridades fiscales federales, a efecto de que se lleguen a corregir aquellas prácticas que indebidamente lesionan o les causan molestias excesivas o innecesarias a los contribuyentes. Asimismo, desde enero de 2014 se destaca el papel de PRODECON como mediadora y facilitadora de los Acuerdos Conclusivos, como medio alternativo de solución de conflictos en auditorías fiscales y en los procedimientos de comprobación fiscal (Guadarrama, 2017).

Por su parte, otro de los Ombudsmen especializados en México es el Consejo Nacional para Prevenir La Discriminación (CONAPRED). El CONAPRED es la institución rectora para promover políticas y medidas tendientes a contribuir al desarrollo cultural y social y avanzar en la inclusión social y garantizar el derecho a la igualdad, que es el primero de los derechos fundamentales en la Constitución Federal.

El CONAPRED también se encarga de recibir y resolver las quejas por presuntos actos discriminatorios cometidos por particulares o por autoridades federales en el ejercicio de sus funciones. La CONAPRED tiene como principal antecedente el trabajo realizado por la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación. La Comisión sintetizó y acopió datos acerca del fenómeno de la discriminación en el país y postuló la formulación de políticas públicas y el dictado de disposiciones para prevenir y eliminar actos que vulneren el derecho a la igualdad en derechos y oportunidades y el imperativo de la justicia.

Así, el 26 de noviembre de 2002, el Presidente de la República presentó ante la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. En su exposición de motivos se indicó que si bien a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, se reconoció el Derecho Humano a la no discriminación, su mandato debía concretarse mediante una ley secundaria que tenga como propósito esencial establecer la normatividad que permita prevenir cualquier forma de discriminación y alcanzar una igualdad real de trato y de oportunidades para todas las personas que se encuentren dentro del territorio mexicano. Por ello, como producto final de las discusiones y

análisis realizados conforme a la convocatoria efectuada por la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación se presentó la mencionada iniciativa de ley, en cuyo Capítulo IV, se creó el CONAPRED, como un organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, rector de las políticas públicas en materia de combate a la discriminación y que pueda realizar tareas educativas y de difusión para cambiar, en coordinación con la sociedad civil, las concepciones culturales tradicionales que hacen invisibles las prácticas discriminatorias.

En particular, se destaca que el CONAPRED conocerá de las quejas por los presuntos actos, omisiones o prácticas sociales discriminatorias a que se refiere esta ley, atribuidas a particulares, personas físicas o morales, así como a personas servidoras públicas federales, y a los poderes públicos federales, e impondrá en su caso las medidas administrativas y de reparación previstas por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, incluso también podrá actuar de oficio en aquellos casos en que la Presidencia así lo determine. El procedimiento para la tramitación de las quejas será breve y sencillo: la queja podrá presentarse por escrito, y una vez admitida, las imputaciones se harán del conocimiento de la persona particular, física o moral, persona servidora pública o poderes públicos federales a quienes se atribuyan éstas, o a su superior jerárquico o al representante legal, para que rindan un informe dentro del plazo máximo de diez días hábiles siguientes al de la fecha de su notificación, en la contestación podrán afirmar, refutar o negar todos y cada uno de los hechos actos, omisiones o prácticas discriminatorias imputadas. Así mismo, para la tramitación de la queja podrán efectuarse audiencias de conciliación, diligencias de investigación, las que concluirán con la emisión de una resolución en las que podrán señalar medidas administrativas y de reparación.

Adicionalmente, debe considerarse que en las entidades federativas se han creado Ombudsman especializados:

- En Zacatecas, la Comisión Estatal para la Defensa de los Contribuyentes creada mediante la Ley de los Derechos y Defensa del Contribuyente del Estado de Zacatecas y sus Municipios, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 31 de diciembre de 2016, cuyas funciones, la cual cuenta con atribuciones

para representar al contribuyente ante la autoridad correspondiente, promoviendo a su nombre los recursos administrativos procedentes y en su caso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado y Municipios de Zacatecas, ejerciendo las acciones a que haya lugar, así como conocer e investigar de las quejas de los contribuyentes afectados por los actos de las autoridades fiscales por presuntas violaciones a sus derechos, formular recomendaciones públicas no vinculatorias, respecto a la legalidad de los actos de dichas autoridades.

- En el Ayuntamiento del Municipio Aguascalientes, existe una Procuraduría de la Defensa del Usuario del Agua Potable, instancia a cargo de la Comisión Ciudadana de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Aguascalientes (Ccapama) a los que se resuelven las quejas por la determinación de adeudos por el consumo de agua.

De lo expuesto se aprecia que el establecimiento de los Ombudsman especializados en México tienen el propósito de proteger a las personas contra la actuación ilegal o contrario a los Derechos Humanos a nivel local, estatal o municipal. En la mayoría de los casos se les ha situado como instituciones descentralizadas o sectorizadas a la administración pública, no obstante, ello con el propósito de garantizar la autonomía deben establecerse los mecanismo con los que sus investigaciones, recomendaciones y resoluciones no se encuentren sujetas a la presión de las autoridades.

Así mismo, tal y como se ha expuesto con antelación, los Ombudsman especializados se han establecido para la atención de determinados grupos de la población con condiciones específicas de vulnerabilidad o para la protección de Derechos Humanos no previstos en el ámbito de facultades del Ombudsman general o cuyo estudio requiere de especialistas en determinadas materias.

2. JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL DE LA PRODAGUA EN MEXICO.

2.1. NECESIDAD DE CREAR UN OMBUDSMAN PARA PROTEGER EL DERECHO HUMANO DE ACCESO, DISPOSICIÓN Y SANEAMIENTO DE AGUA EN MEXICO.

Es de conocimiento común que no hay vida sin agua, que ésta es el componente mayoritario en todos los seres vivos y que la escasez e inequidad en su distribución genera conflictos entre las personas, las comunidades o los países, pero también representa un efecto universal en el globo terráqueo hoy representado en los cambios climáticos. Por tal motivo, el agua ha sido definida como un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud, por tratarse de una de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia (CDESC, 2002).

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, el agua está en el epicentro del desarrollo sostenible y es fundamental para el desarrollo socioeconómico, la energía y la producción de alimentos, los ecosistemas saludables y para la supervivencia misma de los seres humanos (2018). Por ello, las políticas públicas deben incorporar al agua como un elemento transversal de la vida, del desarrollo y del bienestar, es decir, como un recurso ambiental, económico y social (Carabias, 2017).

A pesar de los esfuerzos de los países y los organismos multinacionales, el acceso al agua y al saneamiento no es una realidad para todos los seres humanos: 2.1 billones de personas en el mundo carecen de acceso a servicios de agua potable gestionados de manera segura y 4.5 billones de personas carecen de servicios de saneamiento gestionados de forma segura (OMS/UNICEF, 2017). Además, a nivel global se han destacado las siguientes cifras: i) estimación de un aumento del 50% de la demanda de agua para 2050, en la medida que los países crecen y se urbanizan; ii) 80% de las aguas residuales sin tratar son vertidas directamente a masas de agua; iii) 1.7 mil millones de personas en cuencas fluviales en los que el uso del agua supera su recarga, y iii) 260 mil millones de dólares por año de

pérdidas debido a servicios de agua y saneamiento (PNUD, 2016), sin considerar los efectos del cambio climático que son exponenciales.

En México, los desafíos en torno al agua y el saneamiento no son menores. De acuerdo con cifras de la Comisión Nacional del Agua, al 31 de diciembre de 2015, 4.8 millones de personas no tienen acceso a fuentes mejoradas de agua potable y 18.2 millones de personas no tienen acceso a servicios de saneamiento mejorados (CONAGUA, 2015). A ello se agregan otras problemáticas como la inequitativa distribución del agua, la contaminación de las fuentes superficiales, la sobre explotación de los acuíferos, así como la concentración de la población y de las actividades productivas en regiones hidrológicas con menor disponibilidad. Los resultados anteriores no necesariamente pueden atribuirse a la gestión Federal del recurso hídrico sino a gestión en sede estatal y municipal donde han proliferado esquemas de corrupción o desgobernanza en torno a la gestión de recurso hídrico.

Con el propósito de hacer frente a los desafíos en torno al agua, el Estado Mexicano, en consonancia con los instrumentos internacionales en la materia y con la reforma constitucional en materia de derechos humanos de junio de 2011, reconoció el derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible en el texto del artículo 4, sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual fue adicionado mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012.

El reconocimiento del derecho humano al agua y al saneamiento (DHAS) en el texto constitucional resultó acorde con los tratados internacionales de la materia; en particular con la Observación General No 15: El Derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos Sociales y Culturales), aprobado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) en el vigésimo noveno período de sesiones del 11 al 29 de noviembre de 2002. En la Observación General 15 se reconoce que el derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua de manera suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.” Además, la Observación

General 15 indica que el 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, por lo que resulta transversal con los derechos a la salud y a una vivienda adecuada. (CDESC, 2002).

El reconocimiento del DHAS en el texto de la Constitución y de los tratados internacionales de la materia no resulta suficiente para que todas las personas tengan acceso al agua y al saneamiento. El DHAS es un derecho económico, social y cultural eminentemente prestacional, es decir, no se satisface con una simple abstención del Estado para no restringir la libre actuación de las personas, salvo en los casos en que el interés social y el orden público lo ameriten, sino que para su debida protección, respeto y garantía es necesario un deber de actuación del Estado mediante la utilización de recursos materiales y humanos para atender las necesidades de la sociedad.

En tales términos, la Observación General No 15, en cuyo párrafo 14 se estableció que los Estados Partes 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. (CDESC, 2002). Así mismo, el Sexto Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS 6), se reconoció la necesidad de “Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos”. Las metas de este objetivo cubren tanto los aspectos del ciclo del agua como los sistemas de saneamiento, y la consecución de este objetivo se ha planteado para que contribuya en el progreso de otros ODS, principalmente en salud, educación, crecimiento económico y medio ambiente (ONU, 2018). En el texto del propio ODS 6, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) destacó que se necesitan inversiones importantes y, de hecho, los beneficios superan al coste con una cifra entre 3 y 6 veces más (2016)

La segunda parte del sexto párrafo del artículo 4° de la Constitución dispone la obligación del Estado para garantizar el derecho de acceso, disposición y saneamiento de agua, y en particular indica que la ley definirá las bases, apoyos y

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 la participación de la ciudadanía para la consecución de tales fines. Así, el referido precepto constitucional no sólo reconoce de manera abstracta el derecho fundamental al acceso, disposición y saneamiento de agua, sino que también establece el resguardo institucional y jurídico (Díaz Romero, 2011), al disponer que el Estado garantizará ese derecho. En particular, el precepto constitucional dispone que el derecho fundamental cuenta con las siguientes garantías: i) la definición en la ley de las bases, apoyos y modalidades para un uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos; iii) la coordinación de las autoridades en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y iii) la participación de la ciudadanía.

Sin embargo, a pesar de que en el Artículo Transitorio Tercero del Decreto por el que se declaró reformado el párrafo quinto y se adicionó un sexto párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 08 de febrero de 2012, se dispuso que el Congreso de la Unión contaba con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas, a la fecha no se ha reglamentado el derecho fundamental al acceso, disposición y saneamiento de agua, ni se han pormenorizado los lineamientos jurídicos e institucionales que garantizarían su cumplimiento.

Con independencia de la evidente omisión legislativa en regular el DHAS, en algunos casos las autoridades administrativas y judiciales han cumplido con su obligación de respetar, promover, proteger y garantizar el derecho humano, así como su interrelación con otros derechos humanos como la vida, la salud y el medio ambiente, tal y como lo dispone el artículo 1° de la Constitución. Al respecto es de destacar que al resolver la inconformidad 49/2014, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de reconocer que el derecho humano de acceso, disposición y saneamiento de agua está relacionado con otros derechos como la vida y la salud, estimó que el abasto menor a 100 litros diarios por persona viola el derecho humano. Así mismo, al resolver el Amparo en Revisión 347/2015,

el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa en el Cuarto Circuito, estableció que el Estado tiene la obligación de proporcionar el agua potable, a pesar de que la legislación en materia de agua en el Estado de Nuevo León disponía, como requisito previo a la autorización, la obtención de un dictamen de factibilidad de órgano operador para obtener una conexión a la red general de agua potable.

No obstante ello, la omisión del Congreso de la Unión en reglamentar el sexto párrafo del artículo 4° de la Constitución, implica la aplicación de la Ley de Aguas Nacionales en vigor desde 1992 y la preservación de la siguiente problemática en la gestión del agua: la inflexible centralización; ii) la imposibilidad para la participación efectiva de la ciudadanía, y iii) que los Municipios sean los encargados de prestar a las personas el derecho fundamental de acceso, disposición y saneamiento de agua.

En efecto, no obstante que con el Plan Nacional Hidráulico 2001-2006 y la reforma a la Ley de Aguas Nacionales de 2004 se pretendió la descentralización de las facultades en materia del agua y la participación de la ciudadanía, mediante el reconocimiento de la gestión integrada de los recursos hídricos y la creación de los Organismo de Cuenca y Consejos de Cuenca; lo cierto es que en la práctica se sigue implementando un marco inflexiblemente centralista con el ejercicio de las facultades exclusivas para la Federación previstas por el artículo 27 y 73, fracción XVII, de la Constitución, en tanto que los Consejos de Cuenca operan como órganos desconcentrados nombrados por la autoridad central de la Comisión Nacional del Agua, y los Consejos de Cuenca se tratan de instancias de coordinación y concertación entre los tres niveles de gobierno y los usuarios, pero sin atribuciones ejecutivas ni para expedir acuerdos vinculantes.

La inflexible centralización del agua se evidencia con la sentencia emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 57/2004, en la que se declaró la invalidez de la Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-003-AGUA-2002, emitida por la Secretaría de Medio Ambiente capitalina, que establecía condiciones y requisitos para la recarga por inyección directa de agua residual tratada al acuífero en la zona metropolitana del

Valle de México, al respecto la mayoría de los Ministros consideraron que la autoridad local pretendió regular el uso y aprovechamiento de las aguas del subsuelo de jurisdicción federal, con lo que invadió la competencia exclusiva de la Federación prevista por los 27 y 73, fracción XVII, de la Constitución Federal. Sobre el particular el exministro Genaro David Góngora Pimentel (2011), quien en su momento votó en contra del proyecto aprobado por la mayoría, reflexionó que la competencia del Distrito Federal debía analizarse a la luz del sistema de competencia concurrente en materia de protección al ambiente y conservación del equilibrio ecológico previsto por la Constitución, y no reducirse a la simple colisión de competencias.

En cuanto a la actividad de los Municipios en la prestación del DHAS, el artículo 115, fracción III, inciso a) de la Constitución establece que los municipios tendrán a su cargo, entre otras funciones y servicios públicos, el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales; además de disponer que los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En esa virtud, el nivel de gobierno municipal, quien tiene una relación directa con los habitantes de sus demarcaciones, pero también con las mayores carencias presupuestales y técnicas, es a quien se le impone de manera directa la importante obligación de brindar los servicios de drenaje, alcantarillado y saneamiento, y con el cual se pretende cumplir de manera inmediata el derecho humano de acceso disposición y saneamiento de agua para uso personal y doméstico de manera suficiente, asequible y aceptable, garantizado por el referido artículo 4º, sexto párrafo, de la Constitución.

En las relatadas circunstancias, ante la falta de una ley general con la que se regule el derecho humano de acceso, disposición y saneamiento de agua, es pertinente plantear la creación de una PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DE LOS USUARIOS DE AGUA (PRODAGUA), como un Ombudsman especializado en materia del derecho Humano al Agua y al Saneamiento. Organismo público descentralizado, no sectorizado, con independencia técnica y operativa, con todas

las facultades necesarias para velar por el respeto de los derechos fundamentales de los usuarios de aguas nacionales frente a la actuación de las autoridades administrativas en la materia y de esta forma no solo constituirse en un órgano de promoción, respeto, protección y garantía del DHAS sino también en un órgano de gobernanza para la eficiencia y eficacia de la gestión del recurso hídrico por parte de la autoridad Federal del Agua como

Para el cumplimiento de sus objetivos, se propone que la PRODAGUA contaría con las siguientes funciones:

- Fungir como ombudsman, encargado de velar por la promoción, respeto y garantía del derecho humano de acceso al agua y su saneamiento, de conformidad con el artículo 4º, párrafo sexto, de nuestra Constitución Política. Lo anterior por virtud de atención a quejas y opinión que puedan ventilarse para la simplificación, sencillez, transparencia, legalidad y honradez en todos los procedimientos administrativos que involucren a la CONAGUA.

- Proponer la implementación de políticas sobre la “Gestión del Agua” y “Gestión Integrada de los Recursos Hídricos”, como medios para garantizar el derecho humano al agua y su saneamiento.

- Fungir como un órgano destinado a fomentar el control, gestión, desarrollo y vigilancia de las inversiones en materia hidráulica a efecto de considerar que las mismas atienden a necesidades para grupos vulnerables buscando prevalecer el uso doméstico y la calidad del agua para tales fines sociales.

Para el cumplimiento de su función como ombudsman, la PRODAGUA contaría con las siguientes atribuciones:

- Proporcionar asesoramiento en materia del DHAS, ya sea de manera general, mediante dictámenes y recomendaciones, o bien examinando denuncias que presentan individuos o grupos y pronunciándose al respecto.

- Examinar periódicamente las políticas, programas y acciones relativas al derecho humano de acceso, disposición y saneamiento de agua del gobierno para determinar si existen defectos en la observancia de esos derechos y proponer medios adecuados para subsanarlos.

- Defensa de los usuarios de aguas nacionales que soliciten su intervención ante las autoridades administrativas y órganos jurisdiccionales competentes relacionados con conflictos del agua.
- Fomentar la conciencia de la ciudadanía respecto a los DHAS y la participación de los usuarios en preservación de los recursos hídricos mediante su uso racional, equitativo y sustentable.
- Realizar actividades de promoción y educación en materia de DHAS, e informar al público sobre las funciones y finalidades de la institución.
- Estimular el debate sobre diversas cuestiones importantes que se plantean en esa esfera de los DHAS.
- Fungir como un mediador imparcial entre la persona perjudicada en su DHAS y el gobierno, así como en los conflictos entre usuarios.
- Fomentar el control y seguimiento a las inversiones en materia hidráulica.
- Vigilancia presupuestal y de mecanismos anticorrupción, con el propósito de verificar que los recursos públicos federales o locales, destinados a programas o inversiones en materia hidráulica, sean aplicados y administrados con respeto a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.
- Elaborar observación para mejorar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia y acceso a la información ante los órganos del agua.
- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de aguas nacionales desde una perspectiva de respeto a los derechos humanos de acceso al agua y su saneamiento.
- Ordenar y sancionar el incumplimiento de los derechos y garantías relacionados con el DHAS a los 3 niveles de Gobierno cuando exista omisión por parte de la CONAGUA.

Para cumplir con sus funciones como ente regulador, la PRODAGUA contará con las siguientes atribuciones:

- Proponer al Congreso de la Unión y a la Comisión Nacional del Agua:

Modificaciones a la normatividad con las que se perfeccionen las reglas de distribución y administración del agua, sobre la explotación, uso o aprovechamiento del agua y la preservación y sustentabilidad del agua.

➤ Proponer la creación de un modelo estándar de “Convenio de Coordinación para la Gestión Integrada de los Recursos Hídricos”, con los que se permita: i) Garantizar la coordinación de los tres niveles de gobierno, la PRODAGUA, la CONAGUA y los Organismos de Aguas Municipales y Estatales, a efecto de promover acciones, políticas y/o proyectos que garanticen el desarrollo coordinado del agua, la tierra, los recursos de ésta y el medio ambiente; ii) reconocer las facultades concurrentes de los tres niveles de gobierno y su grado de participación en la implementación de una Gestión Integrada de los Recursos Hídricos, y iii) creación de Planes de Acción Regionales para preservar los ecosistemas acuáticos y recursos hídricos de manera sostenible.

➤ Observar las interacciones entre las autoridades del agua y los usuarios del recurso hídrico a efecto de proponer al Congreso de la Unión, reformas a las leyes en la materia tendientes a prevenir y corregir prácticas irregulares de las autoridades.

➤ Proponer a la Comisión Nacional del Agua y a sus órganos administrativos, reformas a sus normas internas, con el objeto de armonizar los reglamentos administrativos con los derechos humanos de los usuarios de aguas nacionales.

➤ Proponer a la Comisión Nacional del Agua y a sus órganos administrativos, reformas a sus normas internas, con el objeto de armonizar los reglamentos administrativos con los derechos humanos de los usuarios de aguas nacionales.

➤ Interpretar las leyes en materia de aguas nacionales, a petición de los particulares o de la Comisión Nacional del Agua.

También debe recordarse que para la promoción, respeto, protección y garantía de los DHAS no basta con la labor de una institución especializada de promoción y protección que investigue de manera particular las posibles violaciones

a los derechos de los usuarios y los grupos sociales, puesto que el acceso, disposición y saneamiento de agua de manera suficiente, salubre, aceptable y asequible resulta indispensable que el Estado erogue del presupuesto público para la realización de inversiones y proyectos con los que se permita el acceso al agua y al saneamiento, por lo cual es necesario que la procuraduría cuente con las atribuciones necesarias para solicitar de las autoridades competentes la información y documentación necesaria con los que se permita verificar el destino, utilización y eficacia de los recursos públicos para brindar los servicios de agua, drenaje y alcantarillado.

Así mismo, la PRODAGUA debe tener funciones como ente regulador, pues no debe perderse de vista que el agua es un bien con un valor social, económico y cultural indispensable para la vida, el desarrollo y el bienestar. Por ello, la procuraduría debe contar con las atribuciones de verificar la eficacia de la normatividad y los programas con el fin de contribuir a mejorar la eficacia y eficiencia de las instituciones, los servicios y los programas relacionadas con los recursos hídricos, así como proponer en su caso modificaciones en aras de que se cumpla con el DHAS.

También resulta de capital importancia, que la PRODAGUA proponga la suscripción de convenios de coordinación en materia hídrica, con los cuales se permitiría que el destino de recursos públicos de la Federación a las entidades federativas y los municipios, implementación de programas de capacitación de las autoridades locales competente en materia de agua, la colaboración de las autoridades locales en los actos de verificación y vigilancia, con lo cual se permitiría conseguir la obligación constitucional de fomentar la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios en la consecución del fin consistente en la utilización sustentable y equitativa de los recursos hídricos.

Para su funcionamiento se propone que la PRODAGUA se encuentre encabezada por un Procurador, nombrado por el Presidente de la República a propuesta de la Comisión Nacional del Agua y de las organizaciones sociales en la materia; y aprobado por el Senado de la República; Delegados Regionales en cada

una de las Regiones Hidrológico Administrativas y Oficinas de Atención desconcentradas en cada uno de los Organismos de las Cuencas Hidrológicas.

En cuanto al titular de la PRODAGUA, su nombramiento debe recaer una persona sin interés en partido político alguno, ni tampoco en alguno de los tres poderes del Estado, ya que su único interés debe estar depositado en la lucha a favor de los derechos humanos, por lo que debe contar con una alta calidad moral ante la sociedad. Adicionalmente el titular de la PRODAGUA debe ser independiente de toda presión, tanto de los poderes del Estado como de los órganos gubernamentales.

Finalmente, no debemos pasar por alto que la implementación de la PRODAGUA implica destinar recursos públicos para su operación. Por tal motivo, es necesario realizar un análisis para medir los costos y los beneficios ocasionados por el proyecto de su implementación. Para ello compara la situación sin proyecto versus la situación con proyecto, y se obtienen los efectos atribuibles exclusivamente a su realización.

Para ello debe considerarse que, para la evaluación de proyectos, tanto privados como públicos, los costos son gastos para la construcción, operación, mantenimiento y reposición, del proyecto, mientras que los beneficios son las ventajas que experimentará el dueño del proyecto (individuo, empresa, sociedad).

Ahora bien, considerando que la implementación de la PRODAGUA se trata de un medio de control no jurisdiccional de la actuación de las autoridades pertenecientes al sector hídrico y de protección del Derecho Humano de acceso, disposición y saneamiento del agua, el análisis del beneficio-costado debe efectuar conforme a un enfoque público, es decir, considerando los siguientes aspectos: i) el incremento en el bienestar social y no para un sector o grupo de la sociedad en particular, y ii) los efectos indirectos generados y presentados en otros mercados, o en otros sectores de la sociedad, en el medio ambiente; iii) La eficiencia y eficacia de la gestión del Recurso Hídrico como elemento de seguridad Nacional y garantía del desarrollo sostenible del agua hacia futuras generaciones.

En cuanto a los costos para la implementación de la PRODAGUA, por tratarse también del Ombudsman especializado, podemos considerar de manera análogas

la inversión realizada para la implementación de la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente y sus primeros años de operación, tal y como lo expuso la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en el análisis de la cuenta pública 2014:

- De junio a agosto de 2011, con objeto de estar en posibilidad de iniciar operaciones, la PRODECON y la SHCP llevaron a cabo negociaciones de las que resultó que, en el Ramo 06 “Hacienda y Crédito Público” se le asignó un monto de gasto para servicios personales que le permitió contratar 115 plazas eventuales con vigencia del 1° de septiembre al 31 de diciembre de 2011, de tal manera que la PRODECON llevó a cabo un gasto total por 41,518.8 miles de pesos, de los cuales, 37,323.9 miles de pesos correspondieron a servicios personales y 4,194.9 miles de pesos, a gastos de operación, los cuales se reflejaron en la Cuenta Pública, como parte del Ramo citado.

- Para el ejercicio fiscal de 2012, en el Ramo 06 “Hacienda y Crédito Público” del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Cámara de Diputados aprobó a la PRODECON un presupuesto de gasto por 440,876.6 miles de pesos, compuesto por 215,676.6 miles de pesos para servicios personales y 225,200.0 miles de pesos para su operación. Al cierre de 2012, el organismo ejerció y reflejó en la Cuenta Pública un gasto total de 307,941.9 miles de pesos, monto inferior en un 30.2% a su presupuesto autorizado

- Para el ejercicio fiscal de 2013, de nueva cuenta, como parte del Ramo 06 “Hacienda y Crédito Público” del PEF, la Cámara de Diputados le aprobó a la PRODECON un presupuesto de gasto por 678,274.8 miles de pesos, 120.3% superior a lo ejercido durante 2012, compuesto por: 285,204.2 miles de pesos en servicios personales, con el cual atendió una plantilla conformada por 504 plazas (277 eventuales y 227 de estructura) y de 393,070.6 miles de pesos para gasto corriente.

- La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014, como parte del Ramo 06 “Hacienda y Crédito Público”, autorizó a la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON), un presupuesto de gasto por 803,078.0 miles de pesos, 45.1% superior al ejercido en 2013, de los cuales 395,077.3 miles de pesos,

correspondieron a “Servicios personales” y 408,000.7 miles de pesos fueron para gasto de operación.

Como se aprecia durante los 3 años siguientes a su creación el presupuesto autorizado para los servicios personales y operación de la PRODECON se incrementó en 30.2%, 120.3% y 45.1%. No obstante ello, tales costos deben contrastarse frente al impacto que en la gobernanza del ramo tuvo la implementación del citado órgano, así como a los beneficios sociales, consistentes en la prestación de los servicios orientación, asesoría, consulta, representación legal y defensa, investigación, recepción y trámite de quejas y reclamaciones contra actos u omisiones de las autoridades fiscales federales que vulneren los derechos de los contribuyentes, así como de acuerdos conclusivos como un medio alternativo para resolver de forma anticipada y consensuada los diferendos que durante el ejercicio de las facultades de comprobación surjan entre las autoridades fiscales los contribuyentes, o bien, para regularizar la situación fiscal de estos últimos en beneficio del sistema Tributario Mexicano promoviendo y garantizando la defensa de los derechos e intereses del usuario del agua y el protegiendo el adecuado saneamiento del mismo recurso hídrico en condiciones de eficiencia y eficacia hidráulica para el desarrollo sostenible, correspondiéndole la asesoría, representación y defensa de los usuarios que soliciten su intervención, en todo tipo de asuntos emitidos por autoridades administrativas del agua y organismos operadores del valioso y preciado bien público.

Una vez expuesto lo anterior resulta indudable que la implementación de la PRODAGUA, como un medio de control no jurisdiccional de la actividad de las autoridades del sector hídrico y de protección del Derecho Humano de acceso, disposición y saneamiento de agua, sin duda implicará destinar recursos presupuestarios para su operación. No obstante, debe efectuarse el análisis de beneficio-costos, tomando en consideración la grave situación actual que sin su implementación tendremos que continuar enfrentando los mexicanos frente a los efectos que su implementación generaría.

Así en primer lugar debemos considerar que la PRODAGUA, al ser un garante del Derecho Humano de acceso, disposición y saneamiento de agua, generaría de inicio una política radical o transformadora de Cultura del Agua, así como un beneficio para que las personas se encuentren en aptitud de verificar que el Estado cumpla debidamente con sus compromisos de implementar inversiones en materia de abastecimiento de agua, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. En esa medida debe considerarse que un debido control respecto a las inversiones en el sector hídrico generaría beneficios económicos a la sociedad en general, máxime cuando la Organización Mundial de la Salud (2004) ha calculado que por cada dólar estadounidense (USD) invertido, se recuperan entre 3 y 34 USD, dependiendo de la región y la tecnología, pero sobre todo considerando los altos costos que la mala calidad del agua representan en la salud y otros derechos que atentan contra la dignidad de los mexicanos.

Por otro lado, también debe considerarse que la PRODAGUA tiene el propósito de que los usuarios del agua reclamen el deficiente acceso a la prestación de servicios prestados por las autoridades pertenecientes al sector hídricos, lo que incrementar los estándares de gobernanza del agua partiendo de principios de eficiencia y eficacia en la gestión del recurso hídrico, y que las actividades personales, sociales y productivas basadas en uso y explotación de los recursos hídricos no se vean injustamente detenidos ni obstaculizados, mucho menos objeto de corrupción. Al respecto debe destacarse que en un estudio efectuado por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (2017), destacó que la dificultad que implica identificar, comprender los requisitos complejos previstos por la Comisión Nacional del Agua provoca las siguientes situaciones adversas: contratación de servicio de gestores y despachos especializados, plazos de resolución excesivos, rezago de trámites pendientes de resolver y falta de transparencia y desde luego corrupción. Por tal motivo, el establecimiento de un medio que permita generar un canal de comunicación entre los usuarios y las autoridades del agua permitiría garantizar servicios eficientes, eficaces y transparentes a los usuarios en la presentación y seguimiento de solicitudes de trámites administrativos, para disminuir costos económicos pero además establecer criterios de interpretación que

promuevan la gobernanza y gestión del recurso hídrico con buena fe, sencillez, transparencia, agilidad, y seguridad de tal manera que se fijen criterios uniformes de política pública administrativa en la gestión, esto representará el nexo indispensable de comunicación y por ende un acuerdo homologado con el usuario y el funcionario de tal manera que exista fe en las instituciones y por ende una cultura de respeto por el recurso hidráulico.

Finalmente, el hecho de que la PRODAGUA también brinde los servicios de conciliación entre las personas y grupos sociales afectados por las obras hídricas y las autoridades del agua que las implementan, además de despresurizar las tensiones sociales y políticas, también permitiría evitar cuantiosas pérdidas económicas para el Estado por cancelación de proyectos de infraestructura y el pago de indemnizaciones mediante un esquema de mediación o negociación eficiente y eficaz para la gestión.

Finalmente, en atención a los lineamientos de los Principios de París y al *International Council on Human Rights Policy* (ICHRP) en cuanto al desempeño y Legitimidad: Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, el desempeño de la PRODAGUA debe evaluarse conforme a los siguientes indicadores: i) presupuesto; ii) mecanismo de elección-autonomía; iii) relación entre quejas, recomendaciones recibidas y derechos humanos más violentados; iv) la relación con la problemática del Estado y vi) la relación de las CEDH (Comisiones Estatales de Derechos Humanos), con las ONG (Velasco, 2015).

2.2. NECESIDAD DE GENERAR UN MEDIO ALTERNATIVO PARA LA SOLUCIÓN DE LOS CONFLICTOS DEL AGUA EN MEXICO.

La palabra conflicto significa, en una de sus acepciones, problema, cuestión, materia de discusión. (Real Academia Española, 2014). Cuando el conflicto resulta relevante jurídicamente se le denomina litigio. El litigio ha sido definido como conflicto interindividual en la convivencia social por efecto de la concurrencia de necesidades y de intereses que impulsan a los individuos a procurar su satisfacción,

removiendo los obstáculos que pudieran y que desembocan frecuentemente en estados de incompatibilidad que se precisa resolver (Becerra, 2002).

El elemento esencial de todo conflicto es la relación entre necesidades e intereses de los seres humanos y los medios para cubrir tales necesidades, conocidos como satisfactores. Los conflictos se generan cuando concurren dos o más personas, o grupos de personas, con necesidades o intereses incompatibles. La incompatibilidad puede presentarse cuando dos o más personas, o grupos de éstas, pretenden cubrir sus necesidades con el uso de un satisfactor único o escaso, o bien, cuando la satisfacción de las necesidades o intereses de una persona o grupo implica la limitación o frustración de las necesidades o intereses de otra persona o grupo.

La existencia de los conflictos es una característica connatural a los seres humanos. Por tal motivo, la eficacia de los medios para resolver los conflictos es directamente proporcional con la evolución y sofisticación de las sociedades humanas. Es decir, entre más sólida sea la convivencia entre las personas y más eficaces sean las normas e instituciones comunes, mayor será la eficacia de los medios para la solución de los conflictos.

De acuerdo con los autores consultados, podemos afirmar que los medios para solucionar los conflictos evolucionaron de la siguiente manera:

i) La autotutela. En los albores humanidad, las controversias se resolvían por el enfrentamiento individual conforme a la “ley del más fuerte”. (Gozaíni, 1995, p. 1). El más fuerte o hábil es quien impone la solución al conflicto; por lo tanto, el conflicto se resuelve no conforme a derecho, sino conforme a un impulso individual prescindiendo de toda idea de solidaridad social. Las características esenciales consisten en que en ella no hay un juez distinto de las partes y que la decisión es impuesta por una de las partes a la otra (Alcalá Zamora, 1947).

ii) La autocomposición. La sociedad evolucionó de la autotutela a una pauta de acercamiento que evitaba profundizar la crisis, pero sin la intervención de un tercero (Gozaíni, 1995, p. 2). La autocomposición aún se encuentra en el campo de

las decisiones individuales, pero éstas no son instintivas como sucede en la autotutela. Se pone fin al litigio a través de la voluntad de las partes mediante la renuncia o la transacción (Gómez Lara, 2001).

iii) Heterocomposición primitiva. Con la evolución de las sociedades, las controversias se resolvían con la intervención de un tercero ajeno a los contendientes. Así, las controversias suscitadas en consejos de familia y clanes se resolvían por conciliación ante la autoridad moral del líder o patriarca, mientras que el arbitraje fue conocido en las culturas Hebreas y China (Díaz López, 2014, p. 76). Carvantes, citado por Gozaíni (1995, p. 2), señaló que basta detenerse un instante en los hechos que se realizan en la sociedad, en la manera como se acostumbran a tratar entre sí sus individuos, y terminar las divisiones que los separan, para comprender que el arbitraje ha debido ser una de las primeras necesidades y de las primeras prácticas de la humanidad.

iv) El Proceso jurisdiccional. En la autocomposición primitiva la autoridad era exclusivamente moral, sin embargo, su aplicación se dificultó cuando la sociedad fue desarrollándose en centros de población aislados que impedía la uniformidad de conceptos. Por tal motivo, apareció una noción superior, una idea que desplazó la confianza hacia una autoridad incuestionable que concentra en si la representación misma de la justicia (Estado). Los conflictos se dirimen mediante la decisión de un tercero con las atribuciones para decir y aplicar el derecho, y con el poder de imponer su decisión a los contendientes, incluso de manera coactiva. La jurisdicción también evolucionó, se crearon códigos, se perfeccionaron instituciones y una ciencia encargada de explicar la fisonomía y dogmática del proceso (Gozaíni, 1995, 2).

De lo expuesto se aprecia que los medios de solución de conflictos han evolucionado desde la autotutela basada en la “ley del más fuerte”, hasta el perfeccionamiento del proceso jurisdiccional. Empero, ello no impide que en un Estado con leyes procesales e instituciones judiciales subsistan otras formas de solución de controversias distintas al proceso jurisdiccional. Así, por ejemplo, no obstante que el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos prohíbe a las personas hacerse justicia por sí mismas o ejercer violencia para reclamar su derecho, en determinadas circunstancias las normas jurídicas permiten a las personas realizar actos de autotutela para salvaguardar su persona, bienes o intereses, como el corte de ramas y raíces provenientes de un predio vecino, la retención de equipajes como prenda para el pago de un adeudo; inclusive, las normas jurídicas de índole penal reconocen como causa excluyente de responsabilidad a la legítima defensa dentro de los límites y las condiciones expresamente previstas.

Para algunos autores, el renacimiento de los institutos no jurisdiccionales para la resolución de conflictos, como el arbitraje, la conciliación y la mediación, se debe a la gradual pérdida de confianza en el proceso jurisdiccional y los impartidores de justicia, así como las dificultades de algunos sectores de la población para acceder a los procesos jurisdiccionales. Los medios alternativos para la solución de controversias se han considerado como equivalentes, sustitutivos o auxiliares al proceso jurisdiccional, sin embargo, debe tomarse en consideración que si bien pueden considerarse como una alternativa para llegar a un consenso que permita la solución de los conflictos, el cumplimiento de lo acordado queda a la buena fe de las partes en conflicto, por lo que para su ejecución forzosa se requiere acudir a los órganos jurisdiccionales. Para Gozaíni (1995), las características esenciales son la sencillez, la flexibilidad y la probada rapidez, aunque el decisor carece de las facultades de coerción o ejecución forzosa, por lo que cada alternativa es complementaria de la función jurisdiccional, al desplazar hacia los jueces ordinarios las medidas de fuerza y aseguramiento.

Los medios alternativos de solución de conflictos han sido definidos como los procedimientos diferentes a los jurisdiccionales, que tienen como objetivo resolver conflictos suscitados entre partes con un problema de intereses que no necesariamente representa un conflicto. Dentro de los medios alternativos de solución de conflictos se encuentran la mediación, la conciliación y el arbitraje (De Villa y Márquez, p. 1587)

Las principales figuras de los medios alternativos de resolución de conflictos (MASC) son:

- La mediación. Es un proceso voluntario mediante el cual las partes en conflicto buscan llegar a un acuerdo, con la intervención de un tercero llamado mediador, cuya participación se concreta en facilitar la comunicación entre ellos (la solución de un conflicto mediante la intervención de un tercer que favorece la interacción entre las partes (De Villa y Márquez, 2013, p. 1588).

- La conciliación. Ha sido definida como al que llegan las partes en un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación e interpretación de sus derechos, que permite resulte innecesario dicho proceso. Es, asimismo, el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias y la actividad que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que deba regular sus relaciones (Barajas y Méndez, 2002). Para el Doctor José Ovalle Favela (1994), la conciliación puede ser judicial o extrajudicial. La conciliación judicial se trata de un acto preprocesal o intraprosesal, por el cual el juez o un conciliador especial insta a las partes en conflicto para llegar a una solución antes de iniciar el proceso o de emitir la sentencia, sin embargo, su eficacia ha sido mínima ya que en la práctica los funcionarios se limitan a preguntar a las partes si han llegado a un acuerdo, en lugar de proponer soluciones para resolver el conflicto. La conciliación extrajudicial, se da con la intervención de un tercero, ya sea designado por las partes o instituido por el Estado, quien propone soluciones para la resolución de los conflictos, al respecto se destacó la eficacia de los procedimientos de conciliación llevados a cabo desde 1976 por la Procuraduría Federal del Consumidor y recientemente instituciones como la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios del Servicio Financiero, o los Centros de Justicia Alternativa establecidos por algunos poderes judiciales de las entidades federativas.

- El arbitraje. Definido como una forma heterocompositiva, dada por un juez imparcial, un juez privado o varios, generalmente designado por las partes contendientes, el cual tiene un procedimiento establecido en la ley adjetiva, pero menos riguroso que el de un proceso no jurisdiccional. Al finalizar el proceso se llega a una resolución, la cual recibe el nombre de laudo, pero la eficacia de la

resolución radica en la voluntad de las partes o de la intervención judicial oficial, dependiendo de las variantes con las que se haya acordado llevar el arbitraje (Díaz López, 2014).

En el sistema jurídico de México, después de sólo reconocerse a la conciliación como un trámite por el que había de transitar para poder seguir con un juicio, la justicia alternativa con procedimientos independientes al juicio fue permeando a partir de 1997, particularmente en Quintana Roo con la expedición de la Ley de Justicia Alternativa el 14 de agosto de 1997, Querétaro en 2000 y Baja California en 2001, de tal manera que para el año 2008 la mayoría de las entidades federativas contaban ya con su ley de justicia alternativa y habían inaugurado su propio centro de justicia alternativa (De Villa y Márquez, 2013, p. 1591).

El fenómeno de la incorporación de los medios alternativos de solución de conflictos en las entidades federativas, incidió en materia federal con el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, mediante el cual, entre otros aspectos, se modificó lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para disponer que las leyes establecerán los medios alternativos para la solución de controversias y que en materia penal se regularía su aplicación, asegurando la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá la supervisión judicial. De tal manera que el ofrecer justicia alternativa, entre ellos la mediación, se convirtió una obligación constitucional para todas las entidades federativas del país, para lo cual se contaba con un plazo de 8 años a partir de la publicación del Decreto, tal y como se dispuso en su artículo 2 transitorio (De Villa y Márquez, 2013, p. 1592).

Al respecto, durante el proceso legislativo que dio lugar a la referida reforma del artículo 17 constitucional, en el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Justicia se consideró que los mecanismos alternativos de solución de controversias son una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita. Además, se indicó que estos mecanismos alternos a los procesos jurisdiccionales para la solución de controversias, entre otros la mediación, conciliación y arbitraje, permitirán en primer lugar cambiar al paradigma de la justicia restaurativa, propiciarán una participación más activa de la población para encontrar

otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo; también servirán para despresurizar las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales y para que las víctimas obtengan de forma más rápida la reparación del daño, que es una asignatura pendiente de nuestro sistema de derecho.

De conformidad con lo expuesto, podemos indicar que los medios alternativos de solución de controversias, en atención a los órganos que las imparten, pueden clasificarse de la siguiente manera:

i) Medios alternativos de solución de conflictos sustanciados ante particulares. En tales casos, las partes acuerdan que el conflicto podrá dirimirse mediante la intervención de una persona física o moral de carácter privado, que podrá mediar, conciliar o fungir como árbitro. Como ejemplo de los medios alternativos de solución de conflicto impartidos por particulares se encuentran los contratos en donde las partes convienen que los conflictos que lleguen a suscitarse podrán ser dirimidos mediante la conciliación o arbitraje ante un tercero nombrado de común acuerdo, y los Centros de Conciliación y Arbitraje instituidos por las Cámaras de las Industrias

ii) Medios alternativos de solución de conflictos sustanciados ante autoridades del Estado. El conflicto entre las partes se dirime mediante la intervención de una autoridad, organismo o institución establecida por el orden jurídico y conforme al procedimiento previsto en las normas aplicables. Como se ha visto, los medios alternativos de solución de conflictos -particularmente la conciliación- pueden sustanciarse por funcionarios judiciales de conflictos puede darse de manera previa o durante el proceso jurisdiccional; por instituciones no jurisdiccionales pertenecientes al poder judicial como los centros de justicia alternativa de las entidades federativas; por organismos descentralizados del poder ejecutivo como la Procuraduría Federal del Consumidor o la Comisión para la Defensa de los Usuarios del Sistema Financiero, e incluso por Ombudsman generales o específicos encomendados para el control no jurisdiccional de la actividad administrativa del Estado y la protección de los Derechos Humanos reconocidos por el orden jurídico, como es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la

Procuraduría de la Defensa del Contribuyente o el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y en el caso que se propone en este estudio con la creación de la Procuraduría de la Defensa de los Usuarios del Agua.

En particular, para efectos del presente estudio, enfatizaremos en la actividad del Ombudsman en la implementación de medios alternativos de solución de conflictos, para indicar la importancia de que el Ombudsman protector del Derecho Humano de Acceso al Agua y Saneamientos, se instituya como un medio para solucionar los conflictos suscitados en torno al acceso y distribución de los recursos hídricos, pero en lo esencial como cuadyuvante del interés público tutelado en la propia Constitución, donde a ese respecto se busca garantizar las bases, apoyos, y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable del agua con la participación de los tres niveles de gobierno y la ciudadanía (sexto párrafo del artículo 4 Constitucional).

Para algunos autores como Gozaíni (1995, p. 21), el Ombudsman es otro de los medios para la solución no jurisdiccional de los conflictos. Al respecto precisó que a diferencia de otras instituciones -mediación, conciliación y arbitraje- el Ombudsman no tiene como función específica resolver controversias o conflictos de los particulares, sino tutelar el servicio pleno y eficaz de la administración pública. Sin embargo, en consonancia con lo expuesto en el presente estudio, consideramos que los Ombudsman se trata de medios de control de la actividad administrativa del Estado y de protección de los Derechos Humanos, quienes pueden utilizar medios alternativos para solucionar las controversias suscitadas entre las autoridades y los particulares.

De tal manera que los Ombudsman al tratarse de un medio de control no jurisdiccional de la actividad administrativa del Estado y de la protección de los Derechos Humanos reconocidos por el orden jurídico, una de sus principales atribuciones estriba en conocer de las quejas interpuestas por las personas en contra de la actividad del Estado que consideran irregular o lesiva de los Derechos Humanos reconocidos por el orden jurídico, labor dentro de la cual, existe la posibilidad de que se llegue a una conciliación entre el particular a la autoridad para solucionar el conflicto sin dar lugar a la emisión de una recomendación. En tales

términos, consideramos que en el desarrollo de sus actividades los Ombudsmen pueden intervenir para solucionar las controversias mediante la conciliación.

Ello se aprecia de lo dispuesto por los artículos 6, fracción VI, 24, fracción III, 36 y 53 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en donde se prevén las facultades de la Comisión y de los Visitadores Generales para procurar la conciliación entre los quejosos y las autoridades señaladas como responsables, así como la inmediata solución de un conflicto planteado y la solución inmediata de la violación de los Derechos Humanos, cuando la naturaleza del conflicto lo permita, así como la obligación del Presidente de la Comisión de indicar los efectos de su labor de conciliación en los informes rendidos de manera anual ante los Poderes de la Unión.

Al respecto en el informe anual de 2017, el Dr. Luis Raúl González Pérez, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, señaló que las conciliaciones representan una forma de proteger y defender los derechos humanos en aquellos casos en los que es posible obtener una solución en favor de las personas quejas y/o agraviadas, al no tratarse de violaciones consideradas graves por el número de personas afectadas o por las consecuencias previsibles. Además, destacó que en los casos que se resuelven durante el trámite, la autoridad se allana y resuelve de manera inmediata en favor de las personas quejas y/o agraviadas. De esta manera, se cumple el proceso conciliatorio con la pronta solución, sin que se requiera la formulación de un acuerdo, ya que la parte afectada logró un resultado satisfactorio. En tales términos, el presidente de la Comisión informó que, durante el 2007, 4,290 expedientes lograron ser resueltos durante su tramitación y en otros 276 fue necesario llevar a cabo el proceso para la conciliación entre las partes, con la exigencia de la Comisión a 278 autoridades, por ser aceptadas en favor de las personas quejas y/o agraviadas involucradas, de las cuales 73 fueron concluidas en cuanto a su seguimiento y 205 se encontraban en trámite.

Sobre el particular, resulta pertinente destacar lo expuesto por el investigador Armando Alfonzo (2015), quien señaló la errónea concepción de quienes creen que la institución del Ombudsman sólo emite recomendaciones que son como “las

llamadas a misa”, pues con ello se pierde de vista de todas las actividades de la institución en pro de la dignidad personal, como es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que si bien tiene un porcentaje histórico de asuntos resueltos mediante recomendación inferior al 10% de las quejas presentadas, ello se debe en parte a que en los casos que sí son de su competencia el procedimiento se sigue y cuando la autoridad emite su informe no en pocas ocasiones se le da respuesta satisfactoria al agraviado, se resuelve durante el procedimiento, o bien, cuando no se trata de violaciones graves a los derechos humanos, se somete el asunto a amigable composición con la autoridad correspondiente, la que al aceptar los puntos de la conciliación y atenderlos da cabida a la solución del caso.

Así mismo, la Procuraduría de la Defensa de los Contribuyentes, como Ombudsman especializado en materia tributaria, también asiste como facilitadora y testigo de los acuerdos conclusivos entre las autoridades fiscales y los contribuyentes respecto de los presuntos hechos y omisiones conocidos durante los procedimientos de comprobación, lo cual se regula conforme a lo dispuesto por los artículos 69-C a 69-H del Código Fiscal de la Federación en vigor. En particular, además de sustanciar el procedimiento de acuerdo conclusivo, el artículo 69-E faculta a la PRODECON para realizar mesas de trabajo invocar a mesas de trabajo, promoviendo en todo momento la emisión consensuada del acuerdo entre autoridad y contribuyente. Al respecto la propia titular de la PRODECON señala que su actividad en los acuerdos conclusivos, sin llegar a ser de conciliador, va más allá de una simple mediación porque es proactivo y en defensa de los derechos del contribuyente (Bernal, 2014).

Expuesto lo anterior, consideramos que el establecimiento de la Procuraduría para la Defensa de los Usuarios de Agua resulta necesaria, no sólo para ejercer un control NO jurisdiccional sobre la actuación de las autoridades del sector hídricos y de protección del Derecho Humano al Agua y al Saneamiento reconocido por el orden jurídico, sino también como una herramienta con la que se permitirá solucionar los conflictos entre autoridades y usuarios, así como un canal con la que se permita prevenir y solucionar los conflictos entre los usuarios de los servicios hídricos, pero sobre todo promover una cultura de agua uniforme en los tres niveles

de gobierno donde exista una auténtica promoción, respeto, garantía y protección de los derechos de acceso al agua y su saneamiento.

Al respecto debemos considerar que el agua resulta indispensable para la subsistencia de los seres humanos y para el desempeño de sus actividades; sin embargo, en lugares en los que la disponibilidad de los recursos hídricos es inversamente proporcional a la cantidad de población, el estrés hídrico y los conflictos por el agua tienden a incrementarse. En particular, en nuestro país la mayor disponibilidad se encuentra en el sureste, mientras que en la región norte y centro del país en el que la disponibilidad de recursos es menor es donde se encuentra la mayor concentración de población y de actividades productivas.

Al respecto, los investigadores Jaime Sainz y Mariana Becerra (2003), señalaron tres razones por las que el conocimiento y análisis de los conflictos relacionados con agua pueden ser un factor de decisión crítico para la política ambiental en México:

i) Los problemas de escasez de agua en México se han agravado en las últimas décadas, lo que genera mayor tensión en la competencia por el recurso, no sólo al interior, sino con otros países. En un intento por regular el uso del agua y de evitar los conflictos, el marco institucional ha ido cambiando, sin conseguir del todo una reforma acorde con el nivel del problema. El diseño de mecanismos de prevención y, en su caso, de mediación y resolución de conflictos, requieren de conocer a fondo la manera en la que surgen y se desarrollan.

ii) Algunos conflictos emergen como movimientos de rechazo contra una decisión pública. Cualquier propuesta de política que posea elementos típicamente impopulares (reducción de subsidios, creación de tarifas) tendrá mayor posibilidad de éxito si posee un análisis de factibilidad política que permita prever el grado de resistencia que podría encontrar la medida. El objetivo no es renunciar a implementar las políticas, sino anticipar la respuesta y diseñar los mecanismos de negociación pertinentes.

iii) El conflicto está asociado a un conjunto de causas que varían por región geográfica o por sector. En alguna zona el determinante de un movimiento puede ser un mal manejo administrativo en combinación con la movilización de grupos

sociales organizados, mientras que en otro la sequía recurrente es el punto de interés, por lo que es necesario sistematizar los conflictos mediante una tipología que clasifique las variables relevantes.

De acuerdo con Musseta (2010), los eventos problemático/conflictivos se refieren a dos situaciones: i) efectos generados por instalación de proyectos productivos, con distintas implicaciones, como lo son dejar sin agua a las comunidades aledañas o el peligro a la contaminación de las cuencas; ii) diferencias de cosmovisiones, generalmente con la modificación o eliminación de los modelos de organización comunitario para dar paso a modelos de intervención estatal o privada; iii) dificultades de acceso y escasez, que puede observarse en el ámbito rural por la confrontación de comunidades por el acceso a una misma fuente, y en las ciudades por la urbanización descontrolada, la pobreza y las desigualdades sociales; iv) las cuencas compartidas entre dos o más Estados, y v) por motivos generados por la naturaleza, como el cambio climático. Al respecto agregaríamos que los conflictos por el agua también podemos agregar la concepción del agua como un elemento necesario para la vida frente a la concepción del agua como un bien necesario para la producción y el desarrollo.

En esa virtud, las autoridades investidas con el poder del Estado tienen el deber de dirimir las controversias jurídicamente calificadas sometidas a su conocimiento, permitiendo el acceso tanto a medios alternativos de solución de conflictos como a órganos jurisdiccionales, quienes deben sujetarse a las formalidades del procedimiento, a la gratuidad y la expedites, tal y como lo reconocen los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con los numerales 8.1 y 25.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Al respecto, la CEPAL (2015) considera que el diálogo y la mediación son instrumentos clave que permiten a los interesados participar activamente y apropiarse de la decisión frente al paradigma de la decisión judicial que no deja de ser percibida como una decisión impuesta. Además, destaca que pueden existir múltiples instancias para la solución de los conflictos por el agua, a condición de

que el tercero facultado para su resolución sea imparcial y cuente con los elementos para hacerlo adecuadamente.

Sin embargo, de acuerdo con el investigador Rafael Ruiz Ortega (2016), aunque el gobierno reconoce y ha incluido en su agenda el problema de los conflictos en torno al agua, en especial los que surgen por la política de infraestructura hídrica, ha postergado el examen profundo del problema, estableciendo más bien procedimientos y reglamentos simbólicos para su tratamiento, pero sin un compromiso real en cuanto al contenido de las estrategias y/o programas a seguir, ni de mecanismos de seguimiento y evaluación de los mismos y en general sin atacar de manera verdadera el fondo del asunto.

Por ello, con el presente estudio se propone la creación de una Procuraduría para la Defensa de los Usuarios de Agua quien, además de la facultades para recibir las quejas en contra de la actuación de las autoridades en el sector hídrico que las personas consideren ilegales o lesivas del Derecho Humano de Acceso al Agua y Saneamiento, también tendrá las atribuciones para proponer a los particulares y autoridades las alternativas necesarias para dirimir el conflicto cuando ello sea posible, así como intervenir como conciliador en los conflictos entre los particulares con respecto al uso y distribución de los recursos hídricos, y sobre todo constituirse como en el órgano coadyuvante en los intereses ante los tres niveles de gobierno para la consecución de los fines Constitucionales, esto es el acceso al agua para uso personal y doméstico de manera salubre, suficiente, aceptable y asequible, dicho en otras palabras un coadyuvante y auxiliar del propio Estado para que este desarrolle una gestión del recurso hídrico con gobernanza.

En esa medida, en atención a las recomendaciones de organismos multilaterales, se institucionalizaría la intervención de un tercero independiente, imparcial y con los medios necesarios para resolver por la vía no jurisdiccional los conflictos surgidos entre los usuarios y las autoridades o entre usuarios con respecto al acceso a los recursos hídricos y su saneamiento. Ello permitiría que los acuerdos a los que se lleguen partan de la base del respeto irrestricto al Derecho Humano de acceso, disposición y saneamiento de agua para fines personales y domésticos, sin dejar de considerar que los recursos hídricos también son un factor

indispensable para el desarrollo sustentable, así como optar por aquella solución o medida que sea necesaria y con la que se cause la menor restricción a los Derechos Humanos.

Además, consideramos que la implementación de la PRODAGUA con facultades para resolver los conflictos en torno a los recursos hídricos, implicará un paso importante para que las políticas públicas pasen de una gestión de los recursos hídricos a una efectiva gobernanza de los mismos, entendida ésta como el diseño e implementación de tales políticas mediante una responsabilidad compartida entre los distintos órdenes de gobierno, la sociedad civil, las empresas y la amplia gama de actores que juegan un importante papel en estrecha colaboración con los diseñadores de políticas para cosechar los beneficios económicos, sociales y ambientales en torno al agua (OCDE, 2015).

Se dice lo anterior, pues la labor de conciliación que realizaría la PRODAGUA, no sólo permitiría identificar a los afectados por los actos y proyectos realizados por las autoridades del sector hídrico, sino también para que su opinión y posiciones sean tomados en cuenta en los acuerdos celebrados con las autoridades y otros usuarios, lo que implicará una efectiva participación de la sociedad civil, las empresas y los distintos actos en el diseño de las políticas públicas, pero también considerando que esas recomendaciones sean progresivas y se incluyan en el cuerpo de normas a través de posibles reformas. Situación que también resultaría acorde con la participación del sector social en el diseño de los programas y estrategias que permitan un uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, tal y como lo dispone el artículo 4°, sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. JUSTIFICACIÓN ECONOMICA DE LA PRODAGUA. (REFERENCIA GENERAL).

3.1. El costo administrativo para el acceso del agua.

Es ineluctable la afirmación de que el agua es un recurso natural e indispensable para la vida, incluyendo la de los seres humanos. Empero, no ha existido unanimidad en cuanto a la naturaleza económica y jurídica del agua. Para los partidarios del liberalismo clásico, el agua es un bien susceptible de apropiación y comercialización conforme a las leyes del mercado, mientras que, para los partidarios del Estado social, el agua es un bien de dominio público que debe ser distribuido de manera sustentable y equitativa entre la población.

En México, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917 se estableció en su artículo 27 que son propiedad de la Nación todo el sistema hidrográfico de corrientes de aguas constantes, incluyendo los manantiales. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la enumeración prevista en el precepto constitucional será considerada como parte de la propiedad del predio en donde se encuentren, pero cuando en su curso pase de una finca a otra, su aprovechamiento se considerará de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados. También se dispuso que el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata, y se cumplan con los requisitos que prevengan las leyes.

Al respecto resulta de interés destacar que el reconocimiento de las aguas como propiedad de la Nación no impedía que los prestadores particulares limitaran el servicio de suministro de agua potable a efecto de obtener el pago de los usuarios morosos. Ello se puede apreciar en la tesis emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época, Volumen XXXVII, Agosto de 1960, página 10, cuyo rubro y texto indican:

AGUAS. SUMINISTRO DE.

Si bien es cierto que compete a las autoridades sanitarias vigilar el cumplimiento de la prohibición expresamente prevista en el artículo 117 del Código Federal Sanitario, también lo es que su actuación se encuentra limitada o sujeta a lo dispuesto por dicho precepto, que en manera alguna prohíbe la limitación del agua; ahora bien si no existe disposición legal alguna que prohíba a una empresa limitar el suministro de agua potable a los usuarios, es obvio, que la orden de las autoridades responsables, obligándola a prestar un servicio que no le es justamente retribuido, resulta violatoria de la garantía que consagra el artículo 5o. de la Constitución General de la República, violación que no deja de consumarse por el hecho de que la sociedad quejosa tenga expeditos sus derechos para ejercitar las acciones que la ley le concede a efecto de obtener de los usuarios morosos el pago del servicio de suministro de agua potable.

Amparo en revisión 878/60. Empresa Abastecedora de Aguas y Saneamiento de Torreón, S. A. 18 de agosto de 1960. Unanimidad de cuatro votos. Ponente: Franco Carreño.

Posteriormente, los Estados y las instituciones supranacionales reconocieron que el agua no es un simple bien, ya sea privado o público, sino un derecho humano cuyo acceso y disposición en condiciones de suficiencia, aceptabilidad, salubridad y accesibilidad debe garantizarse para todas las personas y para las generaciones futuras. Así se aprecia de las resoluciones que en materia de agua y recursos naturales ha emitido la Asamblea de la Organización de las Naciones Unidas, los Objetivos del Desarrollo del Milenio, los Objetivos del Desarrollo Sustentable y, particularmente, los artículos 11, numeral 1, y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo alcance fue interpretado por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales mediante su Observación General número 15. El reconocimiento del derecho humano de acceso y disposición del agua no es un asunto menor, pues ello permite a las personas reclamar al Estado su violación mediante procesos ante los tribunales constitucionales nacionales o supranacionales.

En sintonía con el ámbito internacional, mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012 se reformó el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para consagrar el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Para

garantizar el derecho se dispone que en la ley se definirán las bases, apoyos y 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 la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

El simple reconocimiento del acceso y reconocimiento del agua no conlleva a que se vuelva una realidad tangible para todas las personas. Para la consecución del derecho humano de acceso y disposición de agua es necesario que el Estado implemente las acciones necesarias para llevar el líquido vital de forma suficiente, salubre, aceptable y asequible desde sus fuentes hasta los lugares en donde se encuentren las personas. Las acciones implementadas para garantizar el derecho humano de acceso y disposición de agua consisten en la construcción, operación y mantenimiento de la infraestructura con la que se acerque los recursos hídricos desde sus fuentes hasta los lugares en donde se encuentren las personas.

El Doctor Miguel Carbonell (2005:968), indicó que las obligaciones básicas del Estado en el tema del agua son las siguientes:

1. Garantizar a todos, pero especialmente a grupos vulnerables y marginados, el acceso a una cantidad esencial mínima suficiente para el consumo personal y doméstico, así como para prevenir enfermedades. El servicio debe ser suficiente, regular y que no implique largos trayectos o tiempos de espera.

2. Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales para toda la población; programas específicos para grupos vulnerables marginados, así como medidas especiales para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, y

3. Establecer indicadores y niveles de referencia para evaluar los avances, como velar por una distribución equitativa.

El derecho humano de acceso y disposición de agua tradicionalmente ha sido catalogado como un derecho social que impone obligaciones positivas, prestacionales o de hacer al Estado, a diferencia de los derechos civiles o políticos que imponen al Estado obligaciones negativas, de no hacer o abstenerse. Para el Doctor García de Enterría (2002: 68) la Administración ha variado sustancialmente,

presentándose no tanto como una amenaza para la libertad de los ciudadanos, sino, más bien, como el soporte necesario de la propia existencia de éstos. Consecuentemente, la función del Derecho Público ya no se agota en la pura defensa de la libertad y la propiedad individuales, a la cual estaba inicialmente orientado de forma casi exclusiva, aunque esta función siga siendo imprescindible, sino que debe también a encauzar adecuadamente las bases materiales de la existencia individual y colectiva y a proporcionar los medios apropiados para exigir y obtener de los entes públicos todo lo que, siéndole estrictamente necesario para subsistir dignamente, queda fuera del espacio vital por él denominado.

Al respecto, el doctor Juan Manuel Acuña (2012: 38-39) consideró que es inexacta la distinción entre los derechos civiles y los derechos sociales basada en el tipo de obligaciones que imponen al Estado. Para sustentar su afirmación, el Doctor Acuña destacó que, para garantizar el respeto de derechos civiles como la propiedad, el acceso a la justicia y el debido proceso se requieren que el Estado erogue recursos públicos en oficinas de registro y tribunales, mientras que los derechos sociales también imponen al Estado obligaciones de no hacer, como lo es no afectar el nivel de disfrute.

No obstante, con independencia de que el derecho humano de acceso y disposición de agua impone obligaciones de no hacer al Estado, como abstenerse de emitir normas que disminuyan las condiciones de salubridad que debe satisfacer el agua para considerarse potable, lo cierto es que, para la promoción, protección, respeto y garantía el Estado tiene obligaciones eminentemente prestacionales o de hacer. Así, para satisfacer el derecho humano de acceso y disposición de agua implica otorgar prestaciones de dar y hacer, denominadas servicios públicos.

El servicio público es la institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público. Los servicios públicos pueden ser gratuitos o lucrativos, lo que

puede variar de acuerdo con la evolución natural de la vida humana y las circunstancias de oportunidad política, espacio-temporales, de ambiente o climatológicas (Pineda, 2002: 414-415).

Una vez establecido que el derecho humano de acceso y disposición de agua debe brindarse a través de servicios públicos. Es necesario destacar que, de acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los servicios públicos deben clasificarse en generales o indivisibles y particulares o divisibles. Los servicios generales o indivisibles se sufragan con los impuestos generales. Los servicios públicos particulares o divisibles se sufragan con la recaudación de los derechos por el costo de los servicios prestados. Al respecto la Ley Federal de Derechos dispone que la prestación de los servicios proporcionados por el Estado en sus funciones de Derecho Público deberá estar relacionada con el costo total del servicio, incluyendo el costo financiero.

Para González García, el precio que las personas pagan por el agua está determinado por cuatro elementos fundamentales: el costo de traslado desde la fuente de abastecimiento (acuífero) hasta donde se encuentra el usuario, la demanda total de agua, las cargas comerciales y operativas (energía, infraestructura, mantenimiento, servicios administrativos, etc.) (2016).

La propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público ha establecido que la metodología para determinar el costo de los servicios particulares o divisibles es el de los costos incrementales, los cuales deben asociarse con el aumento observado en los costos totales de una unidad administrativa determinada como consecuencia de prestar un servicio. Los costos incrementales directos pueden ser atribuidos directamente a la producción de una unidad particular de servicio, y a su vez se dividen en fijos, los cuales no varían con el número de producción o números de servicios prestados, y variables que dependen del número de servicios prestados. Los costos incrementales indirectos son aquellos que no es posible atribuir a un solo servicio de los que se cobran derechos.

No obstante, el servicio de agua potable en México conlleva a una situación compleja. Lo anterior es así dado que la Observación General número 15 de la Comisión de Derechos Económicos Sociales y Culturales establece que el acceso al

agua debe ser asequible económicamente, entendiendo por tal, aquella que no represente más del 3% del gasto familiar (ONU, 2019). No obstante, exclusivamente para brindar el servicio de agua en la Ciudad de México, el Servicio de Agua, conocido como SACMEX gasta más de 1,600 millones de pesos al año sólo en energía eléctrica para general mil 800 kilowatts por hora necesarios para desplazar el líquido, por lo que se otorgan subsidios del 65 al 80% dependiendo la zona. Así mismo la OCDE (2015), ha indicado que México tiene una de las tarifas más bajas del mundo: 0.49 dólares por cada metro cúbico de agua, mientras que en Dinamarca la tarifa es de 6.40 dólares dependiendo de la zona.

En esa virtud, el hecho de que Estado tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar el derecho humano de acceso y disposición de agua, ello no implica que los gastos referentes a las instalaciones y servicios de agua deba cubrirse por completo con recursos públicos. Sobre el particular, la Observación General número 15 establece que los Estados Parte tienen el deber constante y continuo en virtud del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de avanzar con la mayor rapidez y efectividad hacia la plena realización del derecho al agua, y que para su viabilidad deberán ejercerse un control amplio sobre los recursos hídricos, tecnológicos, financieros y de asistencia internacional. Así mismo se dispone que el agua, las instalaciones y los servicios deben estar al alcance económico de todos, lo cual implica que los costos y cargos directos e indirectos asociados con el abastecimiento de agua deben ser asequibles y no deben comprometer el ejercicio de otros derechos reconocidos en el pacto.

No obstante, no debe pasarse por alto que el costo del agua no es lo mismo que la tarifa, pues ésta considera tanto los subsidios como las pérdidas y ganancias. Así el subsidio cubre la diferencia entre el costo del servicio y la tarifa. Para ello se han propuesta la implementación de subsidios cruzados, con el propósito de que se aumente la cobertura de los servicios en zonas rurales y de bajos ingresos, a fin de compartir los costos de manera justo entre todos los usuarios. Además, se ha transferido la responsabilidad a los gobiernos locales y las comunidades.

Sin embargo, en México se ha demostrado la ineficacia de estos organismos ante la falta de capacidad administrativa y financiera de los Municipios. En efecto si

bien el agua es considerada de propiedad nacional, se concesiona a diversas entidades para su uso y beneficio: a Municipios y organismos operadores para abasto urbano; a distritos de riego para uso agrícola; a la Comisión Federal de Electricidad para la hidrogenación eléctrica, y a los particulares para usos industriales, comerciales o recreativos, entre otros. En cuanto a los Municipios, el artículo 115 de la Constitución señala que serán los encargados de otorgar agua potable a la población en general. Por tal motivo, el primer sitio para ubicar la consecución del derecho humano al agua son los organismos de los Ayuntamientos Municipales, quienes son los encargados de administrar el agua que la Comisión Nacional del Agua concesiona y de aplicar las tarifas necesarias.

Sin embargo, de acuerdo con los indicadores de desempeño de los Organismos Operadores de Agua emitido por el Consejo Consultivo del Agua, el servicio municipal no ha alcanzado una viabilidad financiera y sustentabilidad ambiental, ni ha sido un medio eficaz para garantizar su acceso a grupos vulnerables. Por tal motivo, se ha indicado que, si bien los subsidios son necesarios y deseables, éstos deben ser siempre transparentes, equitativos y focalizados a los segmentos de población con bajos recursos.

Sobre el particular, la fundación Nueva Cultura del Agua ha propuesto las siguientes clasificaciones de uso: i) agua para la vida; ii) agua-ciudadanía y agua delito. Por tal motivo, a fin de cumplir con el derecho humano de acceso de agua, debe garantizarse el agua para la vida (Flores-Elizondo, 2017). La aplicación del sistema permite que esta situación manejar un sistema de precios por rangos, donde un nivel bajo de consumo, necesario para satisfacer las necesidades básicas, sea muy económico, mientras que en los niveles de más altos consumos los precios aumenten.

En las relatadas circunstancias, el diseño ha sido insuficiente para hacer efectivo el derecho humano de acceso al agua para uso personal y doméstico sea una realidad para todos los ciudadanos y para que el servicio público sea costeable. Por tal motivo se propone la creación de una Procuraduría de la Defensa de Usuarios de Aguas Nacionales (PRODAGUA), como Ombudsman de los derechos humanos que no sólo permita conocer las quejas de los usuarios que se vean

afectados en su derecho humano de acceso y disposición de agua, sino también con atribuciones para verificar la debida utilización de los recursos públicos en la implementación de infraestructura en materia hidráulica y su mantenimiento prevaleciendo el uso personal y doméstico frente a otras categorías de uso en el contexto de promoción y garantía de acceso al agua y su saneamiento de manera sustentable.

3.2. El costo administrativo para el saneamiento en condiciones de salud y medio ambiente sano.

El saneamiento es fundamental para proteger la salud pública. Para no exponernos a los residuos que generamos, es necesario mejorar el acceso a servicios de saneamiento básico en los hogares y las instituciones y gestionar sin riesgos la totalidad de la cadena de saneamiento (recogida, transporte, tratamiento, eliminación y uso de los residuos). Una parte significativa de la población mundial continúa sin disponer de un saneamiento adecuado (OMS, 2019). El saneamiento del agua se encarga de la recogida, transporte y tratamiento del agua residual (aguas pluviales y aguas generadas en nuestros hogares, industrias, etc.) de forma que su evacuación no produzca impacto negativo en el medioambiente.

En la Observación General No. 15 del Comité DESC se estableció que los derechos humanos a la vida y la salud imponen a los Estados Parte el deber garantizar que todos tengan acceso a servicios de saneamiento adecuados y para ampliar los de manera progresiva, lo que 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.

En los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM), los Estados se comprometieron a reducir a la mitad la proporción a servicios de saneamiento básicos. En el Informe denominado “El agua, fuente de vida”, se analizó el reto de alcanzar la meta de los ODM relativa al agua potable y el saneamiento. Para alcanzar dicha meta es preciso enfrentarse a dos grandes retos: un rápido proceso de urbanización, que exige realizar un esfuerzo ingente simplemente para mantener los niveles de cobertura actuales, y la existencia de un enorme número de

habitantes de zonas rurales sin acceso al saneamiento básico y el agua potable, que requiere una intensa movilización de recursos para reducir la gran disparidad existente entre los niveles de cobertura de las poblaciones urbana y rural (OMS, 2019).

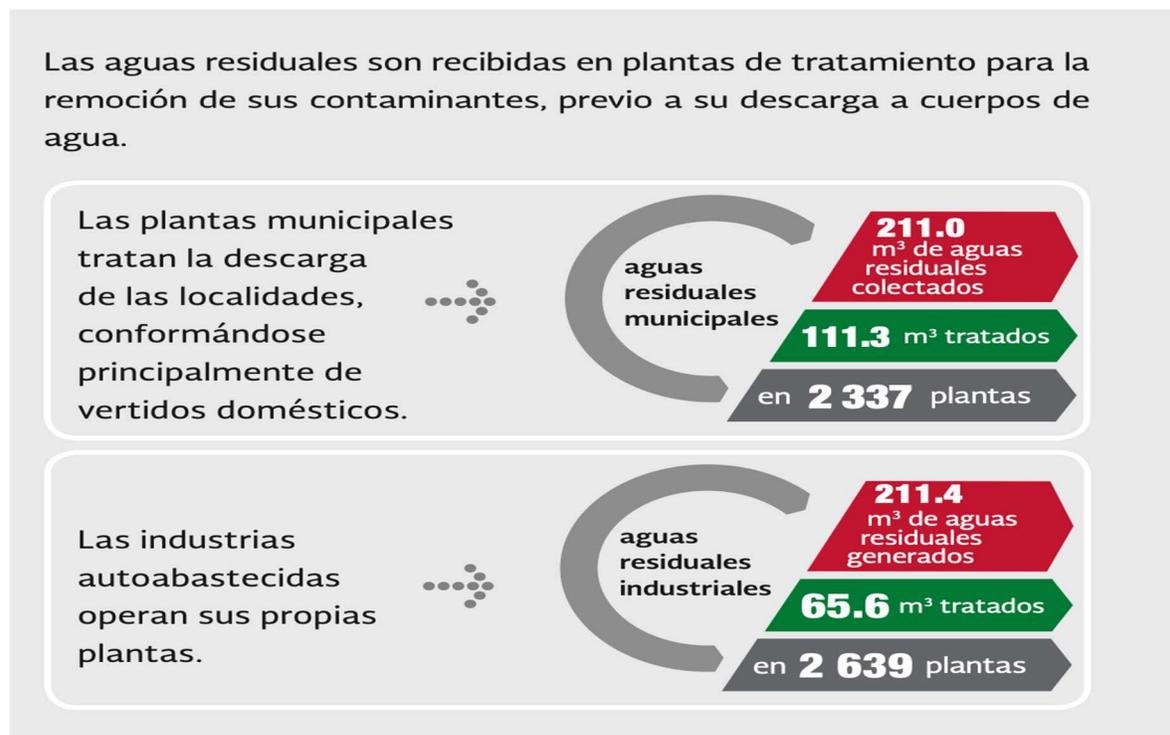
En consonancia con los compromisos internacionales, mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de febrero de 2012 se reformó el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para reconocer, entre otros, el derecho humano al saneamiento del agua, así como el deber del Estado para garantizar el derecho, estableciendo en la ley las bases, apoyos y modalidades para el uso sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía en la consecución de tal fin. No obstante, 7 años después de la publicación en el medio de difusión oficial, no ha existido un consenso unánime para la aprobación de una Ley General de Aguas en el se establezcan los apoyos y modalidades que permiten la garantía del derecho humano reconocido por la Ley Suprema.

En ese contexto, la actual distribución de competencias en materia de saneamiento de agua atribuye a los Municipios la importante labora de brindar el derecho humano al saneamiento. Lo anterior se aprecia de lo dispuesto por el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que los Municipios tendrán a su cargo los servicios públicos de drenaje, alcantarillado y tratamiento de sus aguas residuales. Esta distribución de competencias prevista implica que el nivel de gobierno con la menor disposición de recursos públicos tenga la obligación de brindar los servicios públicos indispensables para garantizar el servicio de drenaje, alcantarillado y saneamiento indispensable para garantizar el derecho humano garantizado por el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo en nuestra opinión este texto incluido en nuestra Constitución es insostenible conforme a las condiciones actuales.

En principio no debe pasarse por alto que en México se ha alcanzado una importante cobertura de las líneas de alejamiento de las aguas de desecho, con lo

que se alcanzaron las Metas del Milenio de las Unidas relativamente pronto. De acuerdo con la CONAGUA y el INEGI (2007), la cobertura del alcantarillado - población con drenaje a red pública y a fosa séptica- para 2015 es del 91.4% nacional; de los cuales 96.6% es poblaciones urbanas y 74.2% en poblaciones rurales. Sin embargo, ni el abasto es propiamente agua potable ni el alcantarillado supone saneamiento (Flores-Elizondo, 2008), lo cual representa que existe una desproporción en el saneamiento del agua que conlleva aguas de pésima calidad que ponen en riesgo la vida, la salud de las personas y el ecosistema.

La cobertura del saneamiento en México es tardía. De acuerdo con la Comisión Nacional del Agua (2007), se colectan 212.0 m³/s de aguas residuales municipales, de los cuales 123.6 m³/s en 2536 plantas. La industria autoabastecida opera sus propias plantas, en donde se generan 214.6 m³/s de aguas residuales, de los cuales se tratan 75.9 m³/s en 3041 plantas. De acuerdo con la fuente en línea NUM3RAGUA 2015:



A pesar de las deficiencias financieras de los Municipios y los organismos operadores para brindar el tratamiento de aguas residuales, se han establecido programas para que la Administración Pública Federal destine recursos públicos para que se brinden los servicios públicos de tratamiento de agua. las iniciativas institucionales más importantes son el Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento (PROAGUA) y el Programa de Tratamiento de Aguas Residuales (PROTAR).

El PROAGUA se creó en 2016 Su propósito era apoyar el fortalecimiento e incremento de la cobertura de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, que prestan los organismos operadores de los municipios, a través de las entidades federativas. tiene un apartado urbano (APAUUR), uno rural (APARURAL), otro de agua limpia (AAL), uno más de desarrollo integral de organismos operadores de agua y saneamiento (PRODI), otro de apoyo para municipios de menos de 25,000 habitantes (AMPIOS), uno de plantas de tratamiento de aguas residuales (PTAR), y el de incentivos por el tratamiento de aguas residuales (INCENTIVOS). Es un es un programa toral en materia de saneamiento, que con el paso del tiempo ha llegado a concentrar 5 de los 6 programas que han sido clave para el subsector desde la década de 1990 del siglo pasado hasta el 2018.

El Programa de Tratamiento de Aguas Residuales (PROTAR), surgió como Fondo Concursable para el Tratamiento de Aguas Residuales, para después, en 2011, funcionar con base en reglas de operación, bajo el objetivo de otorgar apoyos a los prestadores del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, para diseñar, construir, ampliar y rehabilitar plantas de tratamiento de aguas residuales, con el fin de incrementar el volumen tratado o mejorar sus procesos de tratamiento. La población objetivo del programa son organismos operadores de agua potable, alcantarillado y saneamiento con deficiencias en su cobertura de tratamiento de aguas residuales, así como a la población que se encuentra en situación de pobreza alimentaria extrema.

El Incentivo para la Operación de las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales se trató de un programa presupuestal a cargo de la CONAGUA con el

objetivo de apoyar a los organismos operadores mediante el otorgamiento de incentivos para que traten sus aguas residuales, por medio de un esquema de asignación de recursos federales enfocados a operar y mantener las plantas de tratamiento de aguas residuales, a diferencia del PROTAR que se enfoca a la construcción, ampliación y rehabilitación de este tipo de infraestructura.

Sin embargo, en los informes de la Auditoría Superior de la Federación se han detectado diversas irregularidades agrupadas en las siguientes variables: 1) cumplimiento de metas y objetivos: hace referencia al establecimiento y cumplimiento de metas anuales, así como a la clara identificación de la población objetivo del programa; 2) cumplimiento de los requisitos y criterios de elegibilidad: según lo establecido en las reglas de operación vigentes o lineamiento de cada programa, suele estar relacionado a la entrega de cierres de ejercicio anterior al año fiscalizado y la formalización de anexos técnicos; 3) cumplimiento financiero: hace referencia a la aportación, radicación, ejercicio y validación de los recursos del programa; 4) registro de información, mecanismos de control y seguimiento: hace referencia a un adecuado y oportuno registro, seguimiento y acreditación de las acciones, proyectos, estudios avances del programa para validar la aplicación de los subsidios del programa, y 5) cumplimiento de rendición de cuentas: tiene que ver con todo lo relacionado a documentación final probatoria que acredite el cumplimiento de los objetivos anuales del programa.

La ASF auditó a la PROTAR en 9 ocasiones, fiscalizándole un monto total de 1'333,765,900 pesos de los cuales, 100% corresponde a auditorías de inversiones físicas. Las principales irregularidades fueron las siguientes: i) por el cumplimiento de metas, en 2009 se detectó falta de información del número de organismos operadores que componen a la población objetivo del programa y en 2014 no se acreditó haber determinado la población objetivo, ni demostró contar con una metodología para calcularla; ii) por el cumplimiento de los requisitos y criterios de elegibilidad, se destacó la falta de documentación de los cierres de ejercicio del programa, los reintegros de saldos no ejercidos y los respectivos intereses del ejercicio inmediato anterior, además de la omisión de estudios de ingeniería y la validación de las especificaciones particulares por la persona responsable de los

proyectos; iii) para el cumplimiento financiero, se detectó falta de documentación probatoria de la ejecución de los recursos y la omisión de cierres de ejercicio, de reintegros de saldos no ejercidos y de los intereses respectivos; iv) por el registro de información, mecanismos de control y seguimiento las irregularidades más frecuentes son la falta de mecanismos de seguimiento y supervisión para verificar los subsidios del programa, además de la falta de registro de bitácoras en relación a las autorizaciones y acciones de las obras; v) detección de obras inconclusas, no ejecutadas y sin operar. Así, de las 9 auditorías realizadas al PROTAR, 2 tuvieron un dictamen “limpio”, 2 “con salvedad”, 4 “con abstención de opinión” y sólo una fue con “dictamen negativo”, a pesar de las irregularidades, principalmente en el cumplimiento de metas y objetivos, de los requisitos y criterios de elegibilidad y en el cumplimiento y rendición de cuentas.

El Incentivo para la Operación de las Plantas de Tratamiento de Aguas Residuales fue auditado en 2 ocasiones por la ASF. En ellas se detectaron las siguientes irregularidades: i) en cuanto cumplimiento de metas y objetivos, se detectó que la CONAGUA no identificó la población potencial ni la población objetivo del programa, es decir no contó con la información de los organismos operadores que cuentan con plantas de aguas residuales de origen municipal por región del país, entidad federativa y municipio, así como tampoco acreditó contar con la metodología para cuantificar y determinar a la población potencial y objetivo del programa; ii) respecto al cumplimiento de los requisitos y criterios de elegibilidad no fue posible verificar que se otorgaron la totalidad de los recursos a los organismos operadores conforme a los criterios establecidos debido a la falta de información brindada por el ente auditado, sólo se proporcionaron seis reportes de un total de 21 entidades federativas que recibieron el subsidio; iii) por lo que hace al cumplimiento financiero se tiene que la CONAGUA reportó en la Cuenta Pública haber erogado 295,433,500 pesos, monto superior en 18.2% a lo presupuestado originalmente igual a 250,000,000 pesos; es decir que el programa no cuenta con medidas de eficacia, dado que ejerce más de lo presupuestado originalmente y en contraste, carece de elementos básicos para el ejercicio de los subsidios, como lo es la cuantificación y la determinación de la población objetivo y el cumplimiento de

metas; iv) en cuanto al cumplimiento de rendición de cuentas sólo en 4 de los 21 cierres de ejercicio proporcionados se reportaron acciones de operación y mantenimiento por parte de 43 organismos operadores; en tanto que para el resto de los cierres de ejercicio no se registró acción alguna que justificara el ejercicio de los incentivos, y v) por el registro de información, mecanismos de control y seguimiento se detectó que la CONAGUA no incorporó mecanismos de supervisión periódica ni de evaluación del programa, a pesar de que en los lineamientos del programa se estipuló que podía utilizarse hasta 5.2% del presupuesto destinado al programa para efectuar las actividades de supervisión y evaluación.

De lo expuesto se aprecia que el costo administrativo para que se garantice el derecho humano de saneamiento de agua se basa principalmente en recursos públicos destinados por el Gobierno Federal a los organismos operadores de los Municipios sin participación ni coadyuvancia de la Ciudadanía pese a algunos proyectos compartidos o de coinversión. Sin embargo, los informes emitidos por la ASF han puesto de manifiesto que los programas implementados por el Gobierno Federal para brindar apoyo a los organismos operadores municipales para el tratamiento de agua no han sido eficaces ante las omisiones en la delimitación de metas y objetivos, criterios de elegibilidad, rendición de cuentas y mecanismo de control, pero sobre todo en mi opinión por la enorme corrupción que existe en sede municipal para la gestión del recurso hídrico lo cual es una verdad que no puede taparse con un dedo.

Así mismo, los organismos operadores de agua han mostrado ineficacia económica para el cobro de derechos en la facturación y cobro de los derechos por la prestación de los servicios de tratamiento de las aguas residuales descargadas. Ello ante la dificultad que implica contabilizar el volumen y calidad de las aguas residuales descargadas a la red de drenaje y alcantarillado municipal, máxime cuando los usuarios no tienen constancia de que el organismo operador tenga plantas de tratamiento en adecuado funcionamiento.

En las relatadas circunstancias se propone que la PRODAGUA, como Ombudsman especializado en el derecho humano de saneamiento de agua, permita a los usuarios de agua exigir que los recursos públicos destinados al saneamiento

de agua sean ejercidos debidamente, de manera transparente y que se cobren derechos cuando los organismos operadores efectivamente brinden el tratamiento de aguas residuales, pero sobre todo supervisándose a las autoridades encargadas de esa gestión, pudiendo sancionar las omisiones e incluso interponer denuncias ante la Fiscalía General de la República por posibles hechos de corrupción en contra del medio ambiente hídrico.

3.3. Principales omisiones en el diseño presupuestal.

El gasto público implica el conjunto de erogaciones que realizan los gobiernos Federal, Estatal y Municipal, el sector paraestatal y los Poderes Legislativo y Judicial, en el ejercicio de sus funciones. (Barnés, 2016).

Para Héctor Villegas, citado por Nava Escudero, los gastos públicos son las erogaciones generalmente dinerarias que realiza el Estado en virtud de la ley para cumplir sus fines consistentes en la satisfacción de necesidades públicas. Se realizan en virtud de la ley en observancia del principio de legalidad, pues no hay gasto público legítimo sin que la ley lo autorice. El cumplimiento de los fines consistente en la satisfacción de necesidades públicas, de acuerdo con un principio de legitimidad. Es toda erogación que realiza el Estado en virtud del presupuesto y de la ley a efecto de satisfacer necesidades públicas de la población, así como aquella que se lleva a cabo para dar cumplimiento a las obligaciones derivadas de su responsabilidad. (Nava, 2014:16)

El artículo 4 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria señala que el gasto público federal (GPF) comprende las siguientes erogaciones: i) gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública, ii) inversión física, iii) inversión financiera y iv) responsabilidad patrimonial. Señala que los ejecutores de gasto podrán ser el Poder Legislativo, el Poder Judicial, los entes autónomos, los tribunales administrativos, la Procuraduría General de la República, las dependencias y las entidades.

Los objetivos básicos de la política presupuestal del sector públicos son tres: (i) procurar la mayor eficiencia económica; (ii) propiciar condiciones de equidad, vertical y horizontal, entre los sectores sociales y agentes económicos y, finalmente

(iii) mantener la estabilidad maroeconómica. El gasto neto total en México se distribuye en programable, costo financiero de la deuda pública, participaciones a entidades federativas y municipios y adeudos de ejercicios anteriores (Adefas).

En México, el Presupuesto de Egresos de la Federación cumple en términos generales con los lineamientos del “Manual para la Clasificación Económica y Funcional de las Transacciones Gubernamentales” emitido por la Organización de las Naciones Unidas y con las recomendaciones sobre el registro de estadísticas de finanzas públicas del Fondo Monetario Internacional

El Presupuesto de Egresos de la Federación cumple con las tres clasificaciones básicas de los gastos del sector público presupuestal:

1) Clasificación administrativa: Corresponde a las principales entidades ejecutoras del gasto de la administración pública central y paraestatal. Además, esta clasificación permite identificar a cada uno de los ejecutores del gasto público de acuerdo con la estructura y organización del sector público.

2) Clasificación económica: Se refiere al tipo de gasto que ejerce la administración pública, dividido esencialmente entre erogaciones corrientes y de capital. La mayor parte de estos recursos son destinados al pago de servicios personales, pensiones y jubilaciones.

3) Clasificación funcional: Señala las actividades y sectores en los que se orienta el gasto público, tales como: el desarrollo social; las actividades productivas, y actividades de gestión gubernamental.

Para, el manejo de los recursos fiscales tiene tres fases: i) ingreso, ii) asignación de partidas del gasto y control del gasto. El control del gasto tiene un aspecto técnico, que consiste en una evaluación objetiva del ejercicio presupuestal y un aspecto normativo que consiste en inclusión de límites al gasto. El objetivo de ese tipo de normas consiste en garantizar el equilibrio entre los ingresos y los egresos. Independientemente de las razones económicas que hagan recomendable el equilibrio de las finanzas públicas, los límites constitucionales al gasto suponen, asimismo, un límite al sistema representativo (Gutiérrez, Lujambio y Valadés, 2001).

No obstante, consideramos que se debe enfatizar el control ciudadano respecto al ejercicio del gasto público. Al respecto debemos considerar que el

artículo 15 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 consagra el “derecho de la sociedad a pedir cuentas de su gestión a todo agente público”.

De acuerdo con el órgano que lo lleva a cabo (Mijangos, 1996), el control se divide en: i) control interno: se define como aquel que debe realizarse la propia administración; esto es, un órgano especializado encuadrado dentro del Poder Ejecutivo, pero situado jerárquicamente en una posición superior o por lo menos no dependiente orgánica ni funcionalmente de ninguna secretaría, con el propósito de investigar, comprobar, y en su caso, informar, sobre la legalidad, eficacia, objetivos, resultados, etcétera, del gasto público, y ii) control externo, que tiene dos vertientes: política, por llevarse a cabo por el Poder Legislativo en ejercicio de las facultades que constitucionalmente le están asignadas, y jurisdiccional, ya sea que se encuentre ubicado dentro del Poder Legislativo -en cuyo caso conserva, no obstante, plena independencia en el desarrollo de su función-, o se trate de una institución especializada, situada orgánica y funcionalmente dentro del Poder Judicial.

La principal institución de control externo es la Auditoría Superior de la Federación (ASF), órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados encargado de verificar el manejo de los recursos públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos de las políticas y programas desarrollados por cualquier organismo que utilice recursos federales.

En cuanto al control jurisdiccional del gasto público, destinado a la satisfacción de servicios públicos indispensables para garantizar los derechos humanos debemos destacar el criterio expuesto por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito (con residencia en Monterrey Nuevo León) al resolver el Amparo en Revisión 347/2015. En el mencionado amparo en revisión, se analizó la sentencia por la que el Juez de Distrito concedió el amparo y protección de la Justicia de la Unión en contra de la autoridad de agua y drenaje de Monterrey, el drenaje sanitario y pluvial, de conformidad con las obligaciones previstas por la Ley de Agua Potable y Saneamiento del Estado de Nuevo León, la Ley de Hacienda

para los Municipios de Nuevo León y sus Reglamentos y demás disposiciones legales aplicables.

En la parte conducente de la ejecutoria con la que se resolvió el Amparo en Revisión 347/2015, los Magistrados que integran el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito consideraron lo siguiente:

- El derecho al agua y saneamiento como un derecho humano, y el marco legal doméstico no establece que este deba ser gratuito, atendiendo al principio de progresividad que exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano, por lo que la obligación de proporcionar el servicio es un deber del Estado, y no se encuentra constreñido a un pago previo por parte de los gobernados
- Los Presupuestos de Egresos especifican el monto y destino de los recursos económicos que el Gobierno requiere durante un ejercicio fiscal, es decir, para obtener los resultados comprometidos y demandados por los diversos sectores de la sociedad, lo cual se refleja en lo dispuesto por los artículos 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 63, fracción XI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, que prevén el principio de anualidad en relación con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Estado.
- Existe una obligación no sólo constitucional, sino también convencional del Estado Mexicano para dotar, cumplir y vigilar el efectivo cumplimiento del derecho humano al saneamiento de agua potable y alcantarillado, lo cual se logra a través del efectivo destino de los recursos económicos otorgados por la Federación y las entidades para el cumplimiento de los fines constitucional y convencionalmente establecidos

- La falta de prueba respecto de las acciones por parte de la autoridad, de llevar a cabo sus facultades respecto del uso adecuado del monto destinado a los derechos sociales a los habitantes de la comunidad quejosa, se considera violatorio de lo previsto en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues se trata del incumplimiento de obligaciones expresamente establecidas en la ley que se constituyen en un obstáculo para el efectivo ejercicio de esos derechos sociales

El criterio expuesto por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito dio lugar a la emisión de la tesis IV.1o.A.62 A (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 38, Enero de 2017, Tomo IV, página 2425, cuyo rubro y texto indican:

AGUA COMO DERECHO HUMANO A LA SUBSISTENCIA. SE TRANSGREDE CUANDO LAS AUTORIDADES RESPONSABLES NO ACREDITAN HABER DESTINADO LOS RECURSOS ECONÓMICOS DE UNA MANERA OPORTUNA Y EFICAZ (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN). El artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que toda persona tiene derecho al acceso al agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, y que el Estado es el responsable de garantizar este derecho. Por su parte, conforme a los artículos 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 63, fracción IX, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, que prevén el principio de anualidad en relación con la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación y del Estado, los presupuestos de egresos especifican el monto y el destino de los recursos económicos que se destinan al desarrollo social y que el gobierno requiere durante un ejercicio fiscal para obtener los resultados comprometidos y demandados por los diversos sectores de la sociedad. Recursos que, de conformidad con los artículos 134 de la Constitución Federal y 85, fracción V, de la Constitución Local, deben ser administrados y ejercidos de manera puntual, con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, para satisfacer el objetivo para el que fueron destinados. Por consiguiente, si dichos recursos deben ser ejercidos y aplicados para cumplir con los fines previstos o acotados a la prestación de los servicios públicos de agua, drenaje y alcantarillado, entre otras necesidades básicas de la población, y las autoridades responsables en el amparo no demuestran haberlos ejercido de manera oportuna y eficaz, transgreden el derecho humano al

agua, por no adoptar medidas apropiadas de carácter administrativo y financiero o de cualquier índole en el ejercicio del gasto público.

El criterio de referencia pone de manifiesto que el control sobre el gasto público se trata de una garantía eficaz para hacer efectivo el cumplimiento del derecho humano de acceso, disposición y saneamiento de agua. Por consiguiente, de acuerdo con el criterio expuesto, si en el presupuesto de egresos se especifica el destino de recursos públicos para la prestación de servicios públicos de agua, drenaje y alcantarillado, y las autoridades no demuestran en el juicio de amparo haberlos ejercido tales recursos de manera oportuna y eficaz, se trasgrede el derecho humano al agua, por no adoptar las medidas de carácter administrativo y financiero en el ejercicio del gasto público.

Ello evidencia un control externo y jurisdiccional del gasto público. No obstante ello, consideramos que para incrementar la eficiencia en el gasto público destinado a la protección del derecho humano al agua y al saneamiento, consideramos que la PRODAGUA sería una institución eficaz para recibir las quejas de los usuarios cuando se estime que el gasto público no se ha ejercido de manera eficaz y oportuno para prestar los servicios de agua y saneamiento. Así, se permitiría implementar un procedimiento de conciliación con el que se solicitaría a las autoridades competentes informes en cuanto al ejercicio del gasto público para la prestación de los servicios públicos en materia de agua y saneamiento. Inclusive se permitiría a la PRODAGUA acudir ante las autoridades administrativas y jurisdiccional con el propósito de que los recursos públicos sean destinados a la satisfacción del derecho humano de acceso, disposición y saneamiento de agua, o en su caso denunciar hechos de corrupción en contra de los infractores.

4. LA INSTITUCIONALIDAD DE LA PROCURADURÍA PARA LA DEFENSA DE LOS USUARIOS DE AGUA.

4.1. La naturaleza jurídica de la PRODAGUA.

Desde las teorías filosóficas escolásticas la palabra naturaleza ha sido equiparada a esencia. Sin embargo, algunos autores consideran que la determinación de la naturaleza jurídica se trata de un “rutinarismo ingenuo” (Estévez, 1956) o como un pseudo problema sino se efectúa con un enfoque adecuado (Atienza, 1995).

Para Corral (2007), la identificación de la naturaleza jurídica sirve para dar contenido a las expresiones o conceptos de textura abierta contenidos en la regulación normativa, ayuda a elegir factores de decisión que aparecen aludidos únicamente por la intención del legislador de hacer enumeraciones de elementos no taxativos; y, finalmente, resulta útil para reconocer y aplicar el derecho supletorio.

Agrega que ante las dificultades que presenta determinar la naturaleza de una figura, es menester recurrir como criterio inicial a la función práctica para la cual fue diseñada. Pensar para qué se introdujo y el contexto social en el que se legisló. Antes de comenzar el examen de los textos normativos, convendría precisar, además, cuál fue el caso hipotético central que llevó a determinar la institución, dejando fuera del análisis otros supuestos a los cuales se extendió por razones diversas.

Para Quintero, indagar sobre la naturaleza jurídica de una institución puede tener los siguientes propósitos: i) determinar el régimen jurídico aplicable a una institución, a fin de establecer cuáles son sus consecuencias jurídicas, ello implica efectuar una operación de calificación jurídica; ii) identificar los elementos que la constituyen, es decir, cuáles son sus hechos condicionantes; iii) precisar los requisitos o condiciones que deben reunirse, según el uso, para emplear la palabra; iv) en algunos casos, precisar los criterios de determinación del cuántum; v) para algunas ocasiones, determinar la validez y jerarquía de una norma jurídica (de acuerdo a las normas que rigen la producción jurídica); v) dar contenido a un concepto jurídico indeterminado, y vi) de modo más general que el anterior, emplear los espacios de discrecionalidad que concede el derecho.

Una vez expuesto lo anterior debe recordarse que en párrafos precedentes se expuso que ante la indudable problemática derivada de la escasez e inequitativa distribución de los recursos públicos y la necesidad de dotar a la población de agua de manera suficiente, salubre, aceptable y asequible se reconoció en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho humano de acceso, disposición y saneamiento de agua en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, a pesar de que en el Artículo Transitorio Tercero del Decreto por el que se declaró reformado el párrafo quinto y se adicionó un sexto párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 08 de febrero de 2012, se dispuso que el Congreso de la Unión contaba con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas, a la fecha no se ha reglamentado el derecho fundamental al acceso, disposición y saneamiento de agua, ni se han

pormenorizado los lineamientos jurídicos e institucionales que garantizarían su cumplimiento.

En esa virtud, ante la falta de una ley general con la que se regule el derecho humano de acceso, disposición y saneamiento de agua pero sobre todo para la gobernanza y promoción, protección, garantía y defensa de tales derechos, es pertinente plantear la creación de una PROCURADURÍA DE LA DEFENSA DE LOS USUARIOS DE AGUA (PRODAGUA), como un Ombudsman especializado en materia del derecho Humano al Agua y al Saneamiento.

En particular debe puntualizarse que se propone la creación de la PRODAGUA tenga las siguientes características:

1. Organismo público descentralizado, no sectorizado;
2. Con independencia técnica y operativa, y
3. Con todas las facultades necesarias para velar por el respeto de los derechos fundamentales de los usuarios de aguas nacionales frente a la actuación de las autoridades administrativas en la materia.

Ahora bien, con el propósito de perfilar la naturaleza jurídica de la PRODAGUA consideramos pertinente puntualizar las características de los organismo público descentralizado no sectorizado

Al respecto, el Doctor Fernández Ruíz (2016) indicó que la administración pública federal, desde un aspecto estático, es la estructura integrada por las instituciones depositarias de la función pública administrativa que es distribuida en los tres poderes tradicionales: ejecutivo, legislativo y judicial, así como en las instituciones públicas autónomas. En particular, define a la administración pública como el conjunto de áreas del sector público del Estado que, mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de servicios públicos y la realización de actividades socioeconómicas del sector público, trata de lograr los fines del Estado. Además, indica que una herramienta indispensable para el adecuado funcionamiento de la actividad administrativa, es la organización administrativa, la cual admite diversas formas, entre las que destacan, la centralización, la concentración, la desconcentración y la descentralización administrativa. En cuanto a la descentralización indica que tiende a transferir a un punto central de toma de

decisiones, funciones, facultades, actividades y recursos en favor de entes, organismos, instituciones o regiones, que se hallan respecto del centro, en una situación de subordinación, más no en una relación jerárquica.

Para Domínguez Monge (1982), la descentralización radica en la transferencia de competencias o funciones propias del Estado a otras personas públicas jurídicas públicas. Destaca que las notas distintivas de la descentralización son las siguientes. i) transferencia de las facultades de resolución; ii) que la transferencia sea a favor de una persona jurídica distinta del Estado; iii) que las personas jurídicas que reciban los poderes sean en todo caso de derecho público, y iv) que exista una cierta tutela del Estado sobre las personas jurídicas investidas de su competencia.

Gabino Fraga (1973) indica que la descentralización consiste en confiar la realización de algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración central una relación que no es de jerarquía, por lo que el único que señala como fundamental del régimen de descentralización es que los funcionarios y empleados que lo integran gozan de una autonomía orgánica y no están sujetos a los poderes jerárquicos.

Para Acosta Romero, la descentralización es una forma jurídica en que se organiza la administración Pública, mediante la creación de entes públicos por el legislador, dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y responsables de una actividad específica de interés público. Además indica que existen dos clases de descentralización administrativa: por servicios como la salud y el suministro de energía eléctrica, y por región, la cual en nuestro sistema jurídico federal, es de carácter política y no administrativo.

En el orden jurídico mexicano, los artículos 1, 45 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establecen que los organismos públicos descentralizados, al igual que las empresas de participación estatal, forman parte de la administración pública paraestatal, además de definir a las entidades descentralizadas, las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten, las que llevarán a cabo la intervención en la operación de conforme a los sectores definidos por el Presidente

de la República en atención al objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de su competencia y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado.

Por su parte, el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, los organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social y la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

En cuanto a la autonomía de los organismo públicos descentralizados, al resolver el amparo en revisión 783/2011, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Unión estableció que la circunstancia de que los organismos descentralizados (como entidades paraestatales), se ubiquen organizacionalmente fuera de la administración pública centralizada, ello no implica que queden excluidos de la administración pública federal y, por ende, del liderazgo y control que sobre ellos ejerce el titular del Poder Ejecutivo, ya que en todo momento se encuentran dentro de su ámbito de actuación en la esfera administrativa, aun cuando dicha intervención la realice mediata e indirectamente, pues a fin de cuentas existe una relación de dependencia de dichas entidades respecto del Presidente de la República

De lo expuesto, es de concluirse que las notas distintas de los organismos públicos descentralizados son las siguientes:

1. La existencia de un organismo o entidad creado mediante la ley o por Decreto emitido por el Presidente de la República, quienes tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios.
2. Adscripción a la Administración Pública Federal como entidades paraestatales, que pueden o no estar adscritos a sectores coordinados por Secretarías de Estado.

3. La existencia de una función o servicio de interés público que se transfiera al organismo público descentralizado.
4. Autonomía relativa del organismo público descentralizado frente a la Administración Pública Federal.

En las relatadas circunstancias se propone que PRODAGUA tendrá el carácter de un organismo público descentralizado creado mediante una ley emanada del Congreso de la Unión. En particular se propone que la PRODAGUA surja de una adición a la Ley de Aguas Nacionales, o bien, en el marco de la ley reglamentaria del artículo 4°, sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además de una Ley Orgánica en donde se pormenore su naturaleza jurídica, funciones y estructura.

Así mismo se propone que a la PRODAGUA el Estado le transfiera su función de promover, respetar proteger y garantizar el derecho humano de acceso, disposición y saneamiento de agua garantizado por el artículo 4°, sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de la materia de los que el Estado Mexicano sea parte.

La PRODAGUA no estará sectorizado a una Secretaría de Estado, lo cual implica que en el nombramiento de su titular sólo intervendrá directamente el titular del Poder Ejecutivo.

La PRODAGUA gozará de autonomía, independencia y personalidad jurídica propia. Situación que conlleva a que en el desempeño de sus funciones no podrá tener injerencia el titular del Poder Ejecutivo ni ningún otro órgano estatal.

En cuanto al poder de nombramiento del titular de la PRODAGUA y los demás funcionarios, debe recordarse que al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 38/2006, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que si bien el poder del nombramiento del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos está acotado a este sistema de colaboración con otro de los Poderes, como es una de las Cámaras del Legislativo Federal, de cualquier manera el artículo 89, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, garantiza al Ejecutivo Federal la potestad de poder participar en el procedimiento relativo al

nombramiento y remoción, en su caso, de los funcionarios y empleados de la Unión, en los términos que establezcan las leyes aplicables; de donde se sigue que, aún supeditado a las limitaciones que establezca la ley, de cualquier manera, el titular del Ejecutivo Federal ha de tener participación expresa de la ley dentro del procedimiento de nombramiento y remoción de esos funcionarios, porque así se desprende del contenido de la porción normativa constitucional en comento; luego, es claro que si un precepto secundario, al establecer la mecánica de nombramiento o remoción de los funcionarios de los organismos públicos descentralizados niegan al Presidente de la República toda intervención dentro de ese procedimiento, su texto acusará violación al artículo constitucional en consulta y a los principios de soberanía y de división de poderes.

➤ Tutela un principio constitucionalmente relevante, consistente en garantizar el cumplimiento efectivo el derecho humano de acceso, disposición y saneamiento de agua, reconocido por el artículo 4°, sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de la materia de los que el Estado Mexicano es parte.

En tales términos la PRODAGUA como una institución que protege y permite hacer efectivas las prerrogativas inherentes al hombre, particularmente el derecho humano de acceso, disposición y saneamiento de agua. Sobre el particular debe recordarse que el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el territorio nacional todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos por la propia Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como las garantías las garantías para su protección, los cuales no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y condiciones previstas por la propia Ley Suprema.

Para comprender la diferencia entre los derechos humanos y sus garantías conviene destacar la tesis 2a. LXXXVIII/2018 (10a.), emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro 58, Septiembre de 2018, Tomo I, página 1213, cuyo rubro y texto indican:

“DERECHOS HUMANOS Y GARANTÍAS. SUS DIFERENCIAS. Conforme al artículo 1o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. A diferencia de los derechos humanos, en sí mismos considerados, las garantías se erigen como instrumentos o herramientas para su protección y tutela, reforzando su vigencia y salvaguardando su eficacia dentro del sistema normativo. En síntesis, las garantías operan como medidas jurídicas que tienen como finalidad lograr la consecución, vigencia y efectividad de los derechos humanos al tiempo que aseguran la conservación de su carácter ontológico como límites jurídicos infranqueables para la potestad de la autoridad como lo ordena el primer párrafo del artículo 1o. constitucional.”

En esa virtud se estima que la implementación de la PRODAGUA se trata de una garantía que permitiría la consecución del derecho humano de acceso, disposición y saneamiento de agua reconocido por el artículo 4º, sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en la materia de los que el Estado Mexicano es parte.

➤ Es necesario que el órgano encargado de hacerlo tenga autonomía, respecto de aquél, encargado de la administración, es decir, que el Ejecutivo no sea juez y parte; por tales motivos, el nombramiento del procurador por parte del Senado, a partir de una terna propuesta por el Presidente de la República, es un medio razonable de ayudar a conseguir el fin constitucionalmente relevante, ya que una institución con un grado mayor de autonomía del Ejecutivo, generará confianza en la ciudadanía.

De lo expuesto se aprecia que el establecer la naturaleza jurídica de la PRODAGUA permitiría delimitar sus funciones como un Ombudsman con el que se permitirá la consecución del derecho humano de acceso, disposición y saneamiento de agua, así como su naturaleza de órgano descentralizado independiente del Poder Ejecutivo Federal, establecido mediante una Ley emanada del Congreso de la Unión.

4.2. Las funciones de la PRODAGUA como Ombudsman del Derecho Humano de Acceso, Disposiciones y Saneamiento de Agua.

En párrafos precedentes se estableció la necesidad de crear una institución jurídica denominada Procuraduría de la Defensa de los Usuarios de Agua (PRODAGUA), entre cuyas principales funciones se encontraría la de fungir como ombudsman, encargado de velar por la promoción, respeto y garantía del derecho humano de acceso al agua y su saneamiento, de conformidad con el artículo 4º, párrafo sexto, de nuestra Constitución Política.

Además, debe recordarse que en la actualidad la figura del Ombudsman ya no se circunscribe exclusivamente al conocimiento de quejas derivadas de una deficiente administración pública, como lo era en el modelo tradicional o sueco, sino que su actuación se amplió a la defensa de los derechos fundamentales que le asisten a la persona humana. Por ello, la institución interviene en otras esferas de la vida pública de cada país, como es el caso de impulsar la transformación del Estado para una mejor prestación de los servicios públicos; y contribuir a la consolidación de una democracia en la que se garanticen a plenitud los derechos fundamentales, tanto los civiles y políticos como los sociales, económicos y culturales.

En atención al alcance de su protección, existen Ombudsman generales o especializados. El Ombudsman general, conforme al modelo tradicional o sueco, tiene atribuciones para investigar y resolver las quejas por cualquier actividad ilegal o irregular de la administración pública, y de acuerdo con el modelo ibérico, atenderá las quejas por violaciones a cualquiera de los Derechos Humanos reconocidos por el orden jurídico, con las salvedades que la normatividad aplicable prevea. Por su parte, los Ombudsman especializados pueden proteger a determinados grupos de población o actividades, o bien, conocer las quejas por violaciones a leyes específicas o determinados Derechos Humanos reconocidos por el orden jurídico.

De acuerdo con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2010), las instituciones especializadas se establecen para velar por la aplicación de políticas gubernamentales y sociales elaboradas con miras

a proteger a los grupos vulnerables y minoritarios afectados principalmente por actos de discriminación. En la mayoría de los casos sus funciones son similares a las que desempeñan instituciones menos específicas como las comisiones de derechos humanos y los Ombudsman, por lo que si bien estos organismos especializados tienen, por lo general, competencia para investigar denuncias presentadas por un miembro del grupo contra otra persona o contra un órgano gubernamental, al igual que otras instituciones nacionales de derechos humanos por lo general no la tienen para adoptar decisiones obligatorias o iniciar acciones legales.

En las relatadas circunstancias, para fortalecer las facultades de la PRODAGUA como ombudsman especializado en la protección del derecho humano de acceso, disposición y saneamiento de agua garantizado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte se propone que la creación de una Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa de los Usuarios de Agua para garantizar el derecho de los usuarios a recibir justicia en materia de acceso, disposición y saneamiento de agua en toda la República, mediante la asesoría, representación y defensa, recepción de quejas y emisión de recomendaciones. Además, deberá establecerse que los servicios que prestarán la PRODAGUA serán gratuitos bajo los principios de probidad, honradez y profesionalismo.

Para la realización de las funciones como Ombudsman, la Ley Orgánica deberá establecer que el PRODAGUA contará con las siguientes atribuciones: i) atender y resolver las solicitudes de asesoría y consulta que le presenten los usuarios de agua por los actos y/o omisiones de las autoridades de agua a nivel nacional, estatal o municipal; ii) representar a los usuarios de agua ante la autoridad correspondiente, promoviendo a su nombre los recursos administrativos procedentes y en su caso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o el Poder Judicial Federal, ejerciendo las acciones a que haya lugar, deduciendo con oportunidad y eficacia los derechos de sus representados, hasta su total resolución; iii) conocer e investigar de las quejas de los usuarios de agua afectados por los actos y/o omisiones de las autoridades de agua federales, estatales o

municipales por presuntas violaciones a sus derechos, en los términos y, en su caso, formular recomendaciones públicas no vinculatorias, respecto a la legalidad o constitucionales de los actos y/o omisiones de dichas autoridades; iv) impulsar con las autoridades de agua a nivel, federal, estatal o municipal, una actuación de respeto para con los usuarios de agua, así como la disposición de información actualizada que oriente y auxilie el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos; v) promover el estudio, la enseñanza y la divulgación de los derechos humanos de acceso, disposiciones y saneamiento de agua, particularmente el fomento al uso racional, equitativo y sustentable de los recursos hídricos; vi) recabar y analizar la información necesaria sobre las quejas y reclamaciones interpuestas, con el propósito de verificar que la actuación de las autoridades del agua esté apegada a Derecho a fin de proponer, en su caso, la recomendación o adopción de las medidas correctivas necesarias, así como denunciar ante las autoridades competentes la posible comisión de delitos, así como de actos que puedan dar lugar a responsabilidad civil o administrativa de las autoridades fiscales federales; vii) Proponer al Congreso de la Unión, las legislaturas de los Estados las modificaciones legales para la protección del derecho humano de acceso, disposición y saneamiento de agua; viii) emitir opinión sobre la interpretación de la legislación, y ix) fomentar y difundir una nueva cultura del agua realizando campañas de comunicación y difusión social.

En cuanto a la formulación de quejas y reclamaciones ante la PRODAGUA, deberá establecerse que no requerirán mayor formalidad que la de precisar con objetividad la pretensión de los usuarios; inclusive en la página de internet y en los formularios emitidos para facilitar los trámites. En cuanto a su temporalidad deberá disponerse que las quejas y reclamaciones ante la PRODAGUA podrá hacerse en cualquier tiempo, a menos que, el acto que se reclame de las autoridades del agua vaya a ser objeto de defensa contenciosa por la PRODAGUA, caso en el cual la queja para efectos de la recomendación que le precediera, deberá presentarse a más tardar dentro de los 10 días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación del acto o resolución a impugnarse.

En los casos de que la queja o reclamación no corresponda de manera ostensible a la competencia de la PRODAGUA, ésta deberá notificar la incompetencia al quejoso o reclamante en el término de cinco días hábiles siguientes a la presentación de la queja o reclamación, y cuando los quejosos o reclamantes no puedan identificar a las autoridades o servidores públicos, cuyos actos u omisiones consideren haber afectado sus derechos, el escrito que contenga la queja o reclamación será admitido, si procede, bajo la condición de que se logre dicha identificación en la investigación posterior de los hechos.

También deberá disponerse que la interposición de la queja o reclamación no constituye instancia y no afectarán el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, ni suspenderán ni interrumpirán sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad, ni afectarán los trámites o procedimientos que lleven a cabo las autoridades fiscales, debiendo señalar tal circunstancia a los interesados en el acuerdo de admisión de la queja o reclamación.

Una vez admitida la queja o reclamación, la PRODAGUA requerirá a las autoridades señaladas como responsables para que en el término de 3 días hábiles siguientes al que surta efectos su notificación, rindan un informe sobre los actos que se les atribuyan en la queja o reclamación. En el informe se deberán hacer constar los antecedentes del asunto, los fundamentos y motivaciones de los actos y/o omisiones reclamados, si efectivamente éstos existieron, debiendo acompañar copia certificada de las constancias que sean necesarias para apoyar dicho informe.

Para el trámite de la queja o reclamación, la PRODAGUA tendrá las siguientes atribuciones de investigación: i) solicitar a las autoridades o servidores públicos a los que se imputen violaciones de derechos de los contribuyentes, la presentación del informe a que se refiere el artículo anterior, así como la documentación adicional, y ii) efectuar todas las demás acciones que conforme a derecho juzgue convenientes para el mejor conocimiento del asunto y acreditamiento de las quejas o reclamaciones.

En caso de que no se comprueben las irregularidades imputadas, la PRODAGUA, después de recibido el informe de las autoridades responsables, dictará acuerdo de no responsabilidad. De emitirse una recomendación deberán analizarse los hechos, los argumentos y pruebas, así como los elementos de convicción y las diligencias practicadas, a fin de determinar si las autoridades o servidores han violado o no los derechos de los afectados, al haber incurrido en actos u omisiones ilegales; señalando, en su caso, las prácticas en que hubieren incurrido las autoridades responsables.

Las recomendaciones emitidas por la PRODAGUA serán públicas y no tendrán carácter imperativo para la autoridades o servidores públicos a los cuales se dirija y, en consecuencia, no podrá por sí misma anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o reclamación. Una vez recibida la recomendación, la autoridad o servidor público de que se trate informará, dentro de los 3 días hábiles siguientes al que surta efectos su notificación, si acepta o no dicha recomendación. En caso de no aceptar o aceptar parcialmente la recomendación formulada, la PRODAGUA procederá de acuerdo a lo dispuesto en su caso a promover los medios de defensa que procedan cuando así sea aceptado por el solicitante. En caso de aceptar la recomendación, entregará, dentro de los diez días hábiles siguientes, las pruebas que acrediten de que ha cumplido con la recomendación. Dicho plazo podrá ser ampliado por una sola vez por igual término cuando la naturaleza de la recomendación así lo amerite y lo autorice la PRODAGUA.

4.3. Las funciones de la PRODAGUA como medio alternativo para la solución de controversias relacionadas con el agua.

En párrafos precedentes se propuso la creación de una Procuraduría para la Defensa de los Usuarios de Agua quien, además de la facultades para recibir las quejas y reclamaciones en contra de la actuación de las autoridades en el sector hídrico que las personas consideren ilegales o lesivas del Derecho Humano de Acceso al Agua y Saneamiento, también tendrá las atribuciones para proponer a los particulares y autoridades las alternativas necesarias para dirimir el conflicto cuando

ello sea posible, así como intervenir como conciliador en los conflictos entre los particulares con respecto al uso y distribución de los recursos hídricos.

En esa medida, en atención a las recomendaciones de organismos multilaterales, se institucionalizaría la intervención de un tercero independiente, imparcial y con los medios necesarios para resolver por la vía no jurisdiccional los conflictos surgidos entre los usuarios y las autoridades o entre usuarios con respecto al acceso a los recursos hídricos y su saneamiento. Ello permitiría que los acuerdos a los que se lleguen partan de la base del respeto irrestricto al Derecho Humano de acceso, disposición y saneamiento de agua para fines personales y domésticos, sin dejar de considerar que los recursos hídricos también son un factor indispensable para el desarrollo sustentable, así como optar por aquella solución o medida que sea necesaria y con la que se cause la menor restricción a los Derechos Humanos.

Además, consideramos que la implementación de la PRODAGUA con facultades para resolver los conflictos en torno a los recursos hídricos, implicará un paso importante para que las políticas públicas pasen de una gestión de los recursos hídricos a una efectiva gobernanza de los mismos, entendida ésta como el diseño e implementación de tales políticas mediante una responsabilidad compartida entre los distintos órdenes de gobierno, la sociedad civil, las empresas y la amplia gama de actores que juegan un importante papel en estrecha colaboración con los diseñadores de políticas para cosechar los beneficios económicos, sociales y ambientales en torno al agua (OCDE, 2015).

Se dice lo anterior, pues la labor de conciliación que realizaría la PRODAGUA, no sólo permitiría visibilizar a los afectados por los actos y proyectos realizados por las autoridades del sector hídrico, sino también para que su opinión y posiciones sean tomados en cuenta en los acuerdos celebrados con las autoridades y otros usuarios, lo que implicará una efectiva participación de la sociedad civil, las empresas y los distintos actos en el diseño de las políticas públicas. Situación que también resultaría acorde con la participación del sector social en el diseño de los programas y estrategias que permitan un uso equitativo y sustentable de los

recursos hídricos, tal y como lo dispone el artículo 4°, sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sobre el particular debe considerarse que mediante el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se modificó lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para disponer que las leyes establecerán los medios alternativos para la solución de controversias y que en materia penal se regularía su aplicación, asegurando la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá la supervisión judicial. De tal manera que el ofrecer justicia alternativa, entre ellos la mediación, se convirtió una obligación constitucional para todas las entidades federativas del país, para lo cual se contaba con un plazo de 8 años a partir de la publicación del Decreto, tal y como se dispuso en su artículo 2 transitorio (De Villa y Márquez, 2013, p. 1592).

Al respecto, durante el proceso legislativo que dio lugar a la referida reforma del artículo 17 constitucional, en el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Justicia se consideró que los mecanismos alternativos de solución de controversias son una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita. Además, se indicó que estos mecanismos alternos a los procesos jurisdiccionales para la solución de controversias, entre otros la mediación, conciliación y arbitraje, permitirán en primer lugar cambiar al paradigma de la justicia restaurativa, propiciarán una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo; también servirán para despresurizar las altas cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales y para que las víctimas obtengan de forma más rápida la reparación del daño, que es una asignatura pendiente de nuestro sistema de derecho.

Para implementar un medio alternativo de resolución de controversias consideramos necesaria que en la Ley Orgánica de la PRODAGUA deberá establecerse que una vez recibidas los informes derivados de las quejas o reclamaciones por quienes se consideran afectados en su derecho humano de acceso, disposición y saneamiento del agua, en caso de resultar legalmente

procedente y oportuno, se convocará a las partes para que en un plazo de cinco días hábiles acudan a una audiencia de conciliación. En caso de que se adviertan terceros afectados por la solicitud de los quejosos o reclamantes, también podrán ser convocados a la audiencia de conciliación.

En la audiencia, una vez escuchadas a las partes, la PRODAGUA propondrá a los solicitantes y autoridades una solución al conflicto. En caso de que la propuesta de solución sea aceptada por las partes deberá ser vinculativa o podrá ser exigible ante las autoridades competentes. En el supuesto de que no se llegue a una conciliación o que la medida de solución presentada no sea aceptada por las partes, la PRODAGUA emitirá una resolución de no responsabilidad o no responsabilidad.

4.4. Las reformas legales necesarias para crear la PRODAGUA.

Como se expuso en párrafos precedentes para la implementación de la Procuraduría de la Defensa de los Usuarios del Agua como institución garante del derecho humano de acceso, disposición y saneamiento del agua garantizado por el artículo 4º, sexto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta indispensable que se le reconozca el carácter de Ombudsman independiente del Ejecutivo Federal y de las autoridades del Agua.

Por tal motivo, estimamos que la creación de la PRODAGUA no se debe circunscribir como una reforma a la Ley de Aguas Nacionales vigente o dentro en una nueva Ley de Aguas reglamentaria del artículo 4º Constitucional, sino que debe reconocerse como un organismo constitucional autónomo cuyos consejeros y Presidente deberán ser elegidos dentro de una terna presentada por la Cámara de Senadores y serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la misma Cámara, o en sus recesos por la comisión permanente con la misma mayoría calificada.

El hecho de que en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconozca la existencia PRODAGUA y el procedimiento para la

designación de sus consejeros y presidente permitirá que no se altere la división de poderes ni se contravenga las facultades de nombramiento y remoción del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, previstas en el artículo 89, fracción II, de la misma Constitución. Sobre el particular conviene recordar que al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 38/2006, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucionales los preceptos de la Ley Orgánica de la Procuraduría de la Defensa de los Contribuyentes en donde se disponía que el consejero y los presidentes serían designados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión sin la intervención del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ello habida cuenta de que una disposición legal no podía ignorar las atribuciones del titular del ejecutivo federal para designar y remover a los funcionarios de la Unión, por lo que el proceso de designación de los organismos paraestatales con autonomía técnica debía darse mediante una coordinación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Así mismo, con el propósito de implementar la operación de la PRODAGUA es necesaria la aprobación del Congreso de la Unión de la una Ley Orgánica en la que no sólo se establecerá su estructura orgánica, sino también los lineamientos generales para los procedimientos de reclamaciones, quejas y conciliaciones. Así mismo en la Ley Orgánica se deberá establecer las atribuciones del Consejo de la PRODAGUA para aprobar su Estatuto Orgánica y Acuerdos generales con los que se pormenoricen los lineamientos para la sustanciación de los procedimientos de queja, reclamación o conciliación.

4.5. La estructura orgánica de la PRODAGUA.

Se propone que a PRODAGUA se integre por los siguientes órganos: un Procurador de la Defensa del Contribuyente; un Órgano de Gobierno de la Procuraduría; Delegados Regionales, Comisionados Estatales y Asesores jurídicos. Además, la PRODAGUA contará con el personal profesional, técnico y administrativo de carrera necesario para la realización de sus funciones, por lo que el número, la organización y las reglas de su operación serán determinadas en el Estatuto Orgánico de la Procuraduría.

El Procurador de la PRODAGUA reunirá para su designación los siguientes requisitos: i) ser ciudadano mexicano y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; ii) poseer título y cédula profesional de licenciado en Derecho, ingeniería o en alguna profesión afín a la materia de agua; iii) contar con experiencia acreditada en la materia legal e hídrica, cuando menos por un término de cinco años inmediatos anteriores a su designación; iv) no haber ocupado la posición de Secretario o Subsecretario de Estado, o titular de alguna entidad paraestatal en el Gobierno Federal, Estatal o Municipal, ni haber sido funcionario de la Comisión Nacional del Agua, o de los autoridades del agua a nivel estatal o municipal, en los últimos cinco años previos a su nombramiento; v) no haber sido condenado por sentencia irrevocable, por delito intencional que le imponga más de un año de prisión y si se tratare de delito patrimonial cometido intencionalmente, cualesquiera que haya sido la pena, ni encontrarse inhabilitado para ejercer un cargo o comisión en el servicio público, y vi) Ser de reconocida competencia profesional y honorabilidad.

Así mismo, el titular de la PRODAGUA está obligado a: i) velar por el cumplimiento de las funciones de la Procuraduría; ii) ejercer con probidad los recursos presupuestales que se le asignen; iii) determinar los nombramientos de los asesores; iv) Elaborar y presentar al Órgano de Gobierno, para su aprobación, el proyecto de presupuesto de la Procuraduría; v) emitir las recomendaciones públicas no vinculativas, así como los acuerdos que resulten de los procedimientos que practique; vi) presidir y conducir las sesiones del Órgano de Gobierno; vii) emitir disposiciones o reglas de carácter general y dictar lineamientos y medidas específicas para la interpretación y aplicación de la normatividad de la Procuraduría, así como, para el desarrollo y mejor desempeño de las actividades de la propia Procuraduría; viii) Delegar facultades en los funcionarios de la Procuraduría en los términos del Estatuto Orgánico; ix) ejercer la representación legal de la Procuraduría y, en su caso, otorgar poderes de representación de la misma, en los términos establecidos en el Estatuto Orgánico; x) elaborar el proyecto de Estatuto Orgánico de, así como de cualquier disposición modificatoria al mismo, y someterla a la

aprobación del Órgano de Gobierno, y xi) proveer lo necesario en lo administrativo y en la organización del trabajo de la Procuraduría.

El Órgano de Gobierno de la Procuraduría es un cuerpo colegiado que se integrará por el titular de la PRODAGUA, quien tendrá voto de calidad en caso de empate en las decisiones del Órgano de Gobierno, y 6 consejeros independientes, los cuales serán designados por el titular del Ejecutivo Federal. La Cámara de Senadores preservará un adecuado equilibrio al designar a dichos consejeros, tomando en cuenta a los representantes de las principales universidades del país, a los representantes de instituciones de protección del derecho humano agua, así como a las principales cámaras empresariales. Estos nombramientos deberán recaer en personas que cuenten con amplia experiencia en la materia de defensa de los derechos humanos y quienes por sus conocimientos, honorabilidad, prestigio profesional y experiencia sean ampliamente reconocidos y puedan constituir a mejorar las funciones de la Procuraduría.

Los consejeros independientes deberán cumplir para su nombramiento, los mismos requisitos que el Procurador, Cada Consejero Independiente tendrá un suplente. El suplente se designará junto con el nombramiento del consejero independiente de que se trate. El cargo de consejero es honorífico y durará en su encargo hasta cuatro años. El Órgano de Gobierno sesionará de manera ordinaria, cuando menos, una vez cada tres meses y extraordinariamente cuando sea necesario. En ambos casos, se requiere un quórum de mayoría simple de sus integrantes para su funcionamiento, y las resoluciones que adopten para su validez serán tomadas por la mitad más uno de los consejeros presentes con derecho a voto. Todos los miembros del Órgano de Gobierno tendrán derecho de voz y voto.

En auxilio de las funciones del titular de la PRODAGUA, deberán nombrarse Delegados Regionales en cada región hidrológica administrativa en que se divide y el territorio nacional, quienes serán auxiliados por Comisionados Administrativos en cada entidad federativa. Para ser Delegado o Comisionado deberán cumplirse con los mismos requisitos que para el Procurador y tendrán las atribuciones para llevar a conocer, sustanciar y resolver las quejas y recomendaciones promovidas en su

circunscripción territorial, de acuerdo con la delegación de facultades prevista en el Estatuto Orgánico de la Procuraduría.

Los asesores jurídicos deberán reunir para su nombramiento, los mismos requisitos que el Procurador, exceptuando el tiempo de experiencia y las prohibiciones en cuanto a cargos anteriores, ya que deberán demostrar una experiencia en materia de protección a los derechos humanos por un período continuo de dos años inmediato anterior a su nombramiento. Los asesores llevarán a cabo funciones de asesoría, representación y defensa de los usuarios de agua, promover la defensa de los contribuyentes ante las autoridades administrativas y judiciales competentes y auxiliar al Procurador, Delegados y Comisionados en las funciones que se les encomiende.

5. CONCLUSIONES.

➤ Como institución para garantizar el Derecho Humano de Acceso, Disposición y Saneamiento de Agua se propone la creación de la Procuraduría de la Defensa de los Usuarios de Agua (PRODAGUA).

➤ La PRODAGUA se constituirá como un organismo público descentralizado con independencia técnica y operativa que vigile el respeto de los derechos fundamentales de los usuarios de aguas nacionales frente a la actuación de las autoridades administrativas en la materia y genere un marco que permita la gobernanza en el sector hídrico.

➤ Se propone que la PRODAGUA cuente con las siguientes funciones: la PRODAGUA cuente con las siguientes funciones de: 1) ombudsman, encargado de velar por la promoción, respeto, protección y garantía del DHAS; 2) policía y buen gobierno, a fin de vigilar y eliminar la corrupción en el debido ejercicio de las inversiones y proyectos en materia hidráulica; 3) ente regulador, para fungir como mediador en los conflictos por el agua y proponer a las autoridades legislativas y administrativas las modificaciones al marco jurídico del agua con el propósito de procurar el debido respeto al derecho humano de acceso, disposición y saneamiento del agua en los 3 niveles de gobierno, 4) órgano de coadyuvancia,

promoción y respeto de la cultura del agua en los tres niveles de gobierno para el cumplimiento de los fines Constitucionales relacionados con la materia hídrica.

➤ En su función como Ombudsman se propone que la PRODAGUA recibir, sustanciar y resolver las quejas y recomendaciones presentadas por quienes consideran que los actos y omisiones de las autoridades del agua en los tres niveles de gobierno violen sus derechos fundamentales de acceso, disposición y saneamiento de agua. Así mismo contará con atribuciones para representar ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales a los usuarios del agua incluida la presentación de denuncias a la Fiscalía General de la Republica por delitos y actos de corrupción relacionados con el agua.

➤ En su función de policía y buen gobierno la PRODAGUA permitirá a los usuarios del agua tener acceso con transparencia y rendición de cuentas de los recursos públicos destinados al desarrollo de inversiones y obras relacionadas con la materia hídrica, a efecto que sean utilizados de manera efectiva y oportuna, y atiendan a los fines Constitucionales de acceso al agua para uso personal y doméstico de manera suficiente, saludable, aceptable y asequible, y en su caso, podrán promover los medios de defensa procedentes para ejercer un control jurisdiccional del gasto público en el sector hídrico y de protección al derecho humano de acceso, disposición y saneamiento de agua con base en el cumplimiento de los fines Constitucionales.

➤ En su función como organismo regulador, la CONAGUA podrá involucrarse como intermediario en la solución de los conflictos del agua, así como para proponer modificaciones legislativas y administrativas que estime indispensables para un efectivo cumplimiento del derecho humano de acceso, disposición y saneamiento de agua para uso personal y doméstico.

➤ Para la plena autonomía y operación de la PRODAGUA es necesario su reconocimiento en la Ley como órgano garante del derecho humano de acceso, disposición y saneamiento del agua, así como la emisión de leyes secundarias que prevea su estructura orgánica y la regulación de sus procedimientos.

➤ Para la operación de la PRODAGUA su estructura orgánica se basará en un Procurador, 6 miembros del Órgano de Gobierno, Delegados Regionales en

cada Región Hidrológica Administrativa, Comisionados en cada entidad federativa y Asesores Jurídicos.

BIBLIOGRAFIA (AVANCES).

Acuña, J.M. (2012). Justicia Constitucional y Políticas Públicas Sociales. El Control de las políticas públicas sociales a partir de la articulación de los derechos sociales fundamentales. México: Porrúa y Universidad Panamericana.

Alcalá Zamora y Castillo, N. (1991). Proceso, autocomposición y autodefensa: (contribución al estudio de los fines del proceso) (3a. ed.). México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Alfonzo Jiménez, A. (2015). El Ombudsman en México: El Sistema de Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos más grande del Mundo (tomo V, volumen 1). En Cabonell, M., Fix-Fierro, H., González Pérez, L.R. y Valadés, D. (coords). Estado Constitucional, Derechos Humanos, Justicia y Vida Universitaria. Estudios en Homenaje a Jorge Carpizo. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Arellano García, C. (1992). Teoría General del Proceso (4a. ed.). México: Porrúa. ISBN 968-432-523-1.

Azar López, B.A. (2018). Derecho Humano de Acceso al Agua y su Relación con la Gestión del Vital Líquido y el Sistema Jurídico Mexicano. En Chan S., Ibarra Palafox, F. y Medina Arellano M. D. (coords.). Bioética y Derecho. Reflexiones Clásicas y Nuevos Desafíos. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Barajas Montes de Oca, S. y Méndez Silva, R. (2002). Conciliación. En Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enciclopedia Jurídica Mexicana (tomo II). México: Porrúa y UNAM. ISBN 970-07-3340-8.

Becerra Bautista, J. (2002). Litigio. En Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enciclopedia Jurídica Mexicana (tomo II). México: Porrúa y UNAM. ISBN 970-07-3340-8.

Bernal Ladrón de Guevara (2014). Definición de los Acuerdos Conclusivos y el Papel de la PRODECON. En PRODECON. Memorias del Foro: Acuerdos Conclusivos Solución Anticipada de Procedimientos de Fiscalización. Recuperado de <https://www.prodecon.gob.mx/Documentos/RelacionesInstitucionales/acuerdos-20012014.pdf>

Bombillar Sáenz, F. (2011). El Derecho Constitucional del Reino Unido. En Revista de derecho constitucional europeo, número 15, 2011, ISSN 1697-789.

Carabias, J. y Landa R. (2005). Agua, medio ambiente y sociedad: hacia una gestión integral de los recursos hídricos en México. México, UNAM- Colegio de México.

Carabias, J. (2017). Agua para principiantes. Revista Nexos. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=32794>.

Carbonell, M. (2005). Los derechos fundamentales en México. México, D.F: UNAM Porrúa-CNDH.

Carmona Lara, M.C. (2007). El sistema de concurrencia y la distribución de competencias en las reformas a la Ley de Aguas Nacionales. En Fernández Ruíz, J. y Santiago Sánchez, J. (coord.). Régimen Jurídico del Agua, México, UNAM.

Carmona Lara, M.C. (2011). La Constitución y el Agua: apuntes para la gobernabilidad en el caso del agua en México. En Rabasa, E. y Arriaga, G. Agua y Aspectos Constitucionales (coord.), México, Porrúa-UNAM.

Carpizo, J. (2003). Alunas semejanzas entre el Ombudsman español y el mexicano. En Cuestiones Constitucionales, número 9, julio-diciembre 2003.

Castañeda, M. (2011). La Protección No Jurisdiccional de los Derechos Humanos. México: CNDH.

Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (2002). Observación General No 15: El derecho al agua. Recuperado de: <https://agua.org.mx/biblioteca/observacion-general-15-onu-derecho-al-agua-2002/>

CONAGUA (2016). Atlas del agua en México. México: SEMARNAT.

CONAGUA (2016). Estadísticas del agua en México. México: SEMARNAT.

Dávila Ibáñez, H.R y Constantino Toto, R.M. (2007). Hacia una metodología alternativa para la determinación de las tarifas aplicadas al consumo de agua en el sector doméstico urbano del Valle de México. En Morales Novelo, J.A. y Rodríguez Tapia, La Economía del Agua: Escasez y su demanda doméstica e industrial en áreas urbanas. México: UAM-Miguel Ángel Porrúa.

De Villa Cortés, J.C. y Márquez Algara (2013). Medios Alternos de Solución de Conflictos. En Ferrer Mac-Gregor, E., Caballero Ochoa, J.L. y Steiner, C. (coords). Derechos Humanos en la Constitución. Comentarios de jurisprudencia constitucional e interamericana (tomo II). México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Konrad Adenauer Stiftung, Programa Estado de Derecho para Latinoamérica.

Díaz López de Falcó, R.M. (2014). El Ombudsman de la Salud en México. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Díaz Romero, J. (2012). Comentarios a las Reformas Constitucionales de 2011, México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, Coordinación de Compilación de Tesis.

Domínguez Alcahud y Monge, J y González Parás, J.N. (1982). Desconcentración, descentralización y División Territorial. México: Instituto Nacional de Administración Pública Federal.

Fernández Ruíz, J (2016). Derecho Administrativo. México: INHERM e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

Fix-Zamudio, H. (2015). Reflexiones Comparativas sobre el Ombudsman. En UNAM. Los Derechos Humanos en México. Libro en Homenaje al maestro Héctor Fix Zamudio. México: UNAM.

Flores-Elizondo, Rodrigo (2016). Derecho humano al agua y tarifas para el abasto urbano. En Martínez-Martínez, O., Valencia-Lomelí, E. y Román-Morales, I. (comp.). La heterogeneidad de las políticas sociales en México: instituciones, derechos sociales y territorio. México: Universidad Iberoamericana, pp. 283–308. Recuperado de: <https://rei.iteso.mx/handle/11117/4739>.

Fraga, G. (1973). Derecho Administrativo (15ª ed.). México: Porrúa.

García De Enterría E. y Fernández, T. (2002). Curso de Derecho Administrativo II (8a ed.). Madrid: Civitas Ediciones.

Gómez Lara, C. (2001). Teoría General del Proceso (9a ed.) México: Oxford University Press.

Góngora Pimentel, G.D. (2011). Tesis y jurisprudencia en materia de agua. En Rabasa, E. y Arriaga, G (coord.). Agua y Aspectos Constitucionales. México: Porrúa y UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

González Martín, N. (2014). Un acercamiento al acceso a la justicia a través de la mediación como medio alternativo para la solución de conflictos. En Anglés Hernández, M., et. al. (coord.). Sin Derechos. Exclusión y Discriminación en el Derecho Actual. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

González Pérez, L.R. (2011). El sistema no jurisdiccional de Protección de los Derechos Humanos en México. En Revista IUS, número, volumen 5, número 28. ISSN 1870-2147

Gozaíni, O. (1995). Formas Alternativas para la Resolución de Conflictos. Buenos Aires: Depalma. ISBN 950-14-0826-4.

Gozaíni, O.A. (1994). Instituciones no Jurisdiccionales para la Resolución de Conflictos. En Instituto de Investigaciones Jurídicas. Justicia y Sociedad. México: UNAM.

Guadarrama Martínez, R. (2016). Ombudsman especializado en la defensa de Derechos del Contribuyente. Revista Académica de la Facultad de Derecho de la Universidad la Salle 2016-07.

Huerta, A. (2016). En Enero Comenzó a Trabajar la Procuraduría de Defensa del Usuario en CCAPAMA. La Jornada Aguascalientes. Recuperado de <http://www.lja.mx/2016/05/en-enero-comenzo-a-trabajar-la-procuraduria-de-defensa-del-usuario-en-ccapama/>

Huerta, C. (2007). El agua patrimonio del Estado o derecho de los particulares. En Fernández Ruíz, J. y Santiago Sánchez, J. (coord.). Régimen Jurídico del Agua, México, UNAM.

Islas Colín, A. e Islas Colín, M.A (2007). El Ombudsman: Control No Jurisdiccional y Protección de Derechos Humanos. En Cisneros Farías, G., Fernández Ruiz, J. y López Olvera, M.A. (coords.). Ombudsman Local. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

INEGI y Ciudad de México (2016). Anuario estadístico y geográfico de la Ciudad de México, México, INEGI.

Kalonji, G. (2013). Cooperación y conflictos en torno al agua: claves para manejarlos. Un mundo de ciencia, volumen 1, enero-marzo 2013. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

Kelley Hernández, S.A. (2016). Teoría del Derecho Procesal (10 a. ed.). México: Porrúa. ISBN 970-07-6316-1.

Liber, M. y Justo, J.B. (2015). Análisis, Prevención y Resolución de Conflictos por el Agua en América Latina y el Caribe. En CEPAL. Serie 171 Recursos Naturales e Infraestructura. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Marín, D.J. (2016). El acceso al agua en México ¿Un derecho humano?. En Cienfuegos Salgado, D. y Cordero Pinto, G. (coords.). Estudio sobre Derechos Individuales y de grupo. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Morales Novelo, Jorge A. y Rodríguez Tapia L. (coord.) (2007). Economía del Agua. Escasez del Agua y su demanda doméstica en áreas urbanas, México, UAM-Miguel Ángel Porrúa.

Mussetta, P. (2010). Los conflictos por el agua en América Latina. Documento de Trabajo. CEPI-ITAM. Recuperado de: http://interamericanos.itam.mx/working_papers/23MUSSETTA.pdf

Narváez Hernández, J.R. (2006). Breve Historia del Ombudsman en México. Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional. México: Porrúa-UNAM. ISBN 970-07-6097-9.

OCDE (2015). Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE (CONAGUA y Ministerios de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del Gobierno de España, trads). OECD Publishing. Recuperado de: <https://www.oecd.org/cfe/regional-policy/OECD-Principles-Water-spanish.pdf>

ONU (2018). ONU-AGUA. Recuperado de <http://www.un.org/es/sections/issues-depth/water/index.html>

Ortiz Rendón, G.A. (2011). Evolución y perspectivas del marco jurídico del agua en México. En Rabasa, E. y Arriaga, G. Agua y Aspectos Constitucionales. México: Porrúa-UNAM.

Ovalle Favela, J. (1994). Instituciones No Jurisdiccionales: Conciliación, Arbitraje y Ombudsman. En Instituto de Investigaciones Jurídicas. Justicia y Sociedad. México: UNAM.

Pineda, F. (2002). Servicio Público. En Instituto de Investigaciones Jurídicas. Enciclopedia Jurídica Mexicana (tomo VI). México: Porrúa y UNAM. ISBN 970-07-3344-0.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2016). Objetivos de Desarrollo Sostenible 6 Agua limpia y saneamiento. Nueva York: PNUD.

Real Academia Española (2014). Diccionario de la lengua española (23.^a ed). Madrid: Espasa. Recuperado de <http://www.rae.es/obras-academicas/diccionarios/diccionario-de-la-lengua-espanola>

Ribó, R., Vintró, J. y Aragonés, I. (2014). El Marco Internacional de la Institución del Ombudsman. Barcelona: Síndic de Greuges.

Roccatti, M. (1999). El ombudsman mexicano; reflexiones acerca de la función, retos y perspectivas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. En Revista Mexicana de Política Exterior, número 55-56, período octubre-febrero de 1999. ISSN 0185-6022.

Ruiz Ortega, R. (2016). Prevención y resolución de conflictos en torno al agua ante la construcción de obras hídricas: Un caso de negación de agenda en México. En Gestión y Análisis de Políticas Públicas (Julio-Diciembre 2016). Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/2815/281548814004/>

Sainz, J. y Becerra, M. (2003). Los conflictos por el agua en México. Gaceta Ecológica, abril-junio. ISSN 1405-2849.

Sánchez Meza, J.J. (2007) ¿Se ha descentralizado la gestión del agua en México. En Fernández Ruíz, J. y Santiago Sánchez, J. (coord.). Régimen Jurídico del Agua, México, UNAM.

Sanz, E. (2017). Diez frases sobre el agua. En Muy Interesante. Recuperado de <https://www.muyinteresante.es/naturaleza/articulo/10-frases-sobre-el-agua>

Serra Rojas, A. (1976). Derecho Administrativo (9a. ed). México: Porrúa.

Solís M., Leopoldo. (2005). La escasez, el costo y el precio del agua en México: Its Cost and Price. Economía UNAM, 2(6), 24-42. Recuperado en 07 de agosto de 2019, de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-952X2005000300002&lng=es&tlng=es.

Torres Bernardino, L. (2017). La gestión del agua potable en la Ciudad de México. Los retos hídricos en la CDMX: gobernanza y sustentabilidad. México.

UNESCO (2003), Agua para todos, agua para la vida. Informe de las Naciones Unidas sobre el desarrollo de los recursos hídricos en el mundo. Paris, UNESCO-Mundi prensa libros.

Vado Grajales, L.O. (2016). Medios Alternativos de Resolución de Conflictos. En Macías Vázquez, M.C y Cienfuegos Salgado, D. (coords.). Estudios en Homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano. Estudios de Derecho Público y Política. México: UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Vargas Velázquez, S. (2017). Los conflictos y movimientos sociales por el agua en México. Aqua-LAC. Volumen 10, número 1, pp 12-133. ISSN: 1688 – 2873.

Watts, J. (2015). La crisis del agua en la Ciudad de México. The Guardian. Recuperado de: <https://www.theguardian.com/cities/2015/nov/12/la-crisis-del-agua-de-la-ciudad-de-mexico>