Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu

**Marisol Anglés Hernández**

# Pobreza y exclusión social como factores determinantes para el acceso a la vivienda, al agua potable y al saneamiento

## Introducción

Como resultado de una gran reforma constitucional en materia de derechos humanos, orientada a la garantía y efectividad de éstos, el actual artículo 1º de la Constitución federal mexicana ha dado lugar al denominado "bloque de constitucionalidad", categoría jurídica que parte del supuesto según el cual, además de las normas insertas en las constituciones, existen otras de igual rango que no aparecen expresamente en el texto constitucional (Uprimny, 2008); de manera que el bloque de constitucionalidad permite la integración de derechos de fuente internacional al orden constitucional, tal como hacen los tratados hacia normas más protectoras internas, ejemplo de ello es el artículo 29 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que dispone: "Ninguna disposición de la presente Convención puede ser interpretada en el sentido de: […] b. Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados Partes o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos Estados".

Así, el párrafo primero del artículo 1º de la Constitución federal mexicana, reformado el 10 de junio de 2011, establece:

> En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.
> […].

Sumario

Introducción . . . . . 401
Pobreza y exclusión social . . . . . 403
El enfoque de los derechos humanos en las estrategias de desarrollo. . . . . 404
Las obligaciones de los estados en materia de derechos humanos . 405
Derecho humano a la vivienda digna . . . . . 407
Derecho humano al agua y al saneamiento. . . . . 409
Reflexiones finales . . . . . 411
Bibliografía . . . . . 412



DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu



> Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
> […].
> Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.
> Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

A partir de este nuevo andamiaje jurídico, se asume el planteamiento realizado desde 1977 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, que afirma: "todos los derechos humanos y libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes", por lo que debe dárseles la misma atención y urgente consideración respecto de su aplicación, promoción y protección; ya que la plena realización de los derechos civiles y políticos es imposible sin el goce de los derechos sociales (Naciones Unidas, 1977: 160).

Aunado a lo anterior, desde el ámbito regional, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH), se erige en un referente vinculante que debe ser considerado por el Estado mexicano, tanto en el ejercicio hermenéutico llevado a cabo por todas las autoridades, como en el desarrollo de políticas públicas orientadas a la materialización de los derechos.

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte IDH ha sostenido que la responsabilidad internacional de los Estados, en el marco de la CADH, surge en el momento de la violación de las obligaciones generales recogidas en los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado (CIDH, 2005). De estas obligaciones generales derivan deberes especiales, determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre (CIDH, 2006), como extrema pobreza o marginación.

Ello es de gran relevancia para un país como México en el que el 46.6 por ciento de la población total vive en condición de pobreza y exclusión social, pues según datos oficiales, para el año 2014, 55.3 millones de personas vivía en condiciones de pobreza y 11.4 millones estaba en pobreza extrema (Coneval, 2014).

Bajo ese contexto analizamos la relación entre pobreza y exclusión social como elementos que limitan el ejercicio de los derechos humanos a la vivienda y al acceso al agua potable y al saneamiento a efecto de identificar las barreras que debe superar el Estado mexicano para evitar incurrir en responsabilidad internacional y cumplir con su obligación de primer garante de los derechos.



DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu



## Pobreza y exclusión social

Las aproximaciones teóricas en torno a la pobreza y exclusión social son diversas; sin embargo, no es objeto de este análisis profundizar en ello, por lo que nos apoyamos en los planteamientos que abonan a la relación de ambas categorías y la limitación en el ejercicio de los derechos.

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la pobreza es: "el resultado de un proceso social y económico —con componentes culturales y políticos— en el cual las personas y los hogares se encuentran privados de activos y oportunidades esenciales por diferentes causas y procesos, tanto de carácter individual como colectivo, lo que le otorga un carácter multidimensional" (CEPAL, 2004). En consecuencia, la pobreza comprende dimensiones subjetivas que van más allá de la mera subsistencia material. Así, hablar de ésta no sólo hace referencia a ingresos bajos o nulos, sino a la carencia de bienes y servicios indispensables para vivir dignamente (agua potable, vivienda, salud, educación, vestido, entre otros); esto es, a los derechos humanos.

Aunado a ello, es importante advertir la relación que existe entre pobreza y medio ambiente, que va en doble sentido; ya que, por un lado, los pobres padecen los efectos del deterioro y de la contaminación ambiental y, por el otro, ellos impactan el medio ambiente y los recursos naturales al verse obligados a desarrollar acciones para sobrevivir (Iglesia-Caruncho, 2002).

Por otro lado, el concepto de exclusión social, de acuerdo con Amartya Sen (2000), supera el aspecto relacionado con la falta de ingresos para considerarle como un fenómeno multidimensional vinculado con la idea de privación de capacidades, es decir, una carencia de libertad real para vivir una vida digna. Esta perspectiva muestra cómo la falta de acceso a bienes básicos da lugar a una dificultad de interacción en la vida de la comunidad, lo cual provoca múltiples privaciones concretas (afectaciones a derechos específicos). En este sentido, la exclusión constituye un proceso o un círculo de vínculos causales, que induce, en última instancia, la vida empobrecida de los que la padecen. Es aquí donde cobran especial relevancia los mecanismos y acciones del Estado.

Como vemos, tanto la pobreza como la exclusión social enfatizan la naturaleza multidimensional de los problemas. Sin embargo, parece ser que la pobreza es el punto de partida para llegar a la exclusión social, la cual, a su vez, es resultado del distanciamiento —voluntario o no— respecto a las normas sociales (Clerc, 1989: 625), lo que conduce a la marginación.

De esta manera estamos ante la combinación perversa: pobreza y exclusión social, ya que quienes viven en situación de pobreza, con frecuencia sufren de exclusión social y marginación, por lo que no tienen incidencia alguna en la toma de decisiones de carácter público que pudiera mejorar su condición.



DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu



## El enfoque de los derechos humanos en las estrategias de desarrollo

Dado que el Estado es el primer obligado en materia de garantía de los derechos humanos, las estrategias de desarrollo, entendido como un derecho humano inalienable en virtud del cual todos los seres humanos y todos los pueblos están facultados a participar en un desarrollo económico, social, cultural y político en el que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades fundamentales, a contribuir a ese desarrollo y a disfrutar de él (Naciones Unidas, 1986); así como la reducción de la pobreza se vinculan directamente con las obligaciones asumidas en el marco del Derecho internacional de los derechos humanos que involucran su cumplimiento en el ámbito interno.

Por ello, desde la década de los noventa, Naciones Unidas ha impulsado diversas iniciativas que pretenden integrar un enfoque basado en derechos humanos en las estrategias de desarrollo y erradicación de la pobreza (OACDH, 2004). Esta confluencia se apoya en la concepción del desarrollo como expansión de las capacidades y libertades reales de las que disfrutan las personas.

Este enfoque se ha definido como:

> Un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que desde el punto de vista normativo está basado en las normas internacionales de derechos humanos y desde el punto de vista operacional está orientado a la promoción y la protección de los derechos humanos. Su propósito es analizar las desigualdades que se encuentran en el centro de los problemas de desarrollo y corregir las prácticas discriminatorias y el injusto reparto del poder que obstaculizan el progreso en materia de desarrollo (OACDH, 2006: 16).

Por ello, quienes se encuentran en una situación de subordinación prolongada ven limitado severamente su poder político (Fiss, 1999:144), lo cual les coloca en una condición desventajosa. Esta situación se traduce en diversas exigencias para el Estado por parte de los sectores excluidos y marginados en cuanto a la materialización de sus derechos, lo cual, a su vez, requiere de mecanismos de monitoreo, rendición de cuentas y justiciabilidad, así como de la participación libre y activa de dichos sectores en la implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas económicas, sociales y ambientales que les implican.

Como en la sociedad no todas las personas están en una misma posición, el otorgar un mismo trato a quienes ~~que~~ se encuentran en posiciones desiguales solamente incrementaría las desigualdades existentes. Por ello el Estado, además de abstenerse de realizar acciones que profundicen la exclusión y marginación de determinados grupos, debe revisar las normas que son en apariencia neutrales, pero que tienen un impacto discriminatorio sobre grupos en situación de exclusión (Comisión IDH, 2007) y adoptar "acciones afirmativas" o "medidas especiales" para favorecer su integración a la sociedad, su acceso a bienes sociales y el pleno ejercicio de sus derechos.

En esta línea, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) (Naciones Unidas, 1966), compromete a los Estados con la satisfacción



DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu



de un nivel de vida adecuado para las personas (alimentación, vestido, vivienda y mejora continua de las condiciones de existencia) en tanto que el Protocolo de San Salvador añade el derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos, en condiciones de dignidad (Eide, 2001).

Ya en fecha más reciente, en el seno de las Naciones Unidas, se desarrollaron y adoptaron por los países miembros de la organización 8 objetivos, denominados: Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), orientados a abatir la pobreza que impera en el mundo para el 2015. Llegado el plazo y tras no haber obtenido los resultados esperados, en la Cumbre para el Desarrollo Sostenible, celebrada en septiembre de 2015, los Estados miembros de Naciones Unidas discutieron y aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, instrumento que retoma los 8 ODM y los desagrega en 17, ahora llamados: Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), los cuales están orientados a poner fin a la pobreza, luchar contra la desigualdad y la injusticia, y hacer frente al cambio climático. (Naciones Unidas, 2015).

Los nuevos Objetivos de Desarrollo Sostenible van mucho más allá de los ODM, ya que abordan las causas fundamentales de la pobreza y la necesidad universal de desarrollo que funcione para todas las personas.

La Agenda 2030 es un plan de acción en favor de las personas, el planeta y la prosperidad, que reconoce que la erradicación de la pobreza en todas sus formas y dimensiones, incluida la pobreza extrema, es el mayor desafío a que se enfrenta en el mundo y constituye un requisito indispensable para el desarrollo sostenible (Naciones Unidas, 2015).

Cabe señalar que, tanto en los Objetivos del Milenio como en los recién aprobados Objetivos de Desarrollo Sostenible han estado las metas de erradicar la pobreza extrema y el hambre y lograr el acceso a viviendas dignas, lo que incluye agua potable y saneamiento.

De manera que las políticas públicas deben considerar las dimensiones del enfoque de derechos humanos a fin de lograr la realización progresiva de todos y cada uno de los derechos; así como el bienestar y la vida digna de todos los seres humanos, independientemente de su condición económica, pues la dignidad constituye la columna vertebral, el eje articulador de los derechos humanos (Anglés, 2016: 225).

Es así que con base en el principio de dignidad humana, cuyo fundamento se halla en el derecho fundamental a la vida, que comprende "no sólo el derecho de todo ser humano de no ser privado de la vida arbitrariamente, sino también el derecho a que no se le impida el acceso a condiciones que le garanticen una existencia digna" (CIDH, 1999), analizamos la interdependencia, interrelación e indivisibilidad de los derechos humanos a la vivienda y al acceso al agua potable y saneamiento.

## Las obligaciones de los estados en materia de derechos humanos

Trabajar en aras de lograr la efectividad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (en adelante, DESCA) involucra diversas obligaciones a cargo de los



DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu



Estados. En este sentido, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (CDESC), como órgano encargado de interpretar los artículos 11 y 12 de PIDESC ha identificado tres tipos: *a)* respetar, *b)* proteger, y *c)* cumplir.

La obligación de "respetar" es la principal y de ella derivan las demás; implica que los Estados no adopten medidas que impidan el acceso a los derechos o menoscaben el disfrute de los mismos y que prohíban prácticas discriminatorias en relación con el ejercicio de los derechos (IIDH, 2008). Ello involucra a todos los poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), en todos los niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

En cuanto a la obligación de "proteger", ésta constriñe a los Estados a adoptar medidas para evitar o prevenir que sus propios agentes y los particulares vulneren los derechos. Fredman (2008) refiere que esta obligación implica restringir a los particulares de la misma forma en que el Estado debe hacerlo a sí mismo para asegurar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos.

Por último, la obligación de "cumplir" exige a los Estados reconocer los DESCA en los sistemas legales y adoptar políticas y medidas, de cualquier índole, destinadas a satisfacerlos (IIDH, 2008: 130). En definitiva, la obligación de cumplimiento comprende la adopción por parte del Estado de todas aquellas medidas que sean necesarias para garantizar a todas las personas bajo su jurisdicción el pleno disfrute de todos los DESCA.

Por último, cabe enfatizar que el mismo artículo 2 del PIDESC, en su párrafo 2, dispone que: "Los Estados Partes en el Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social".

Dicho mandato ha sido retomado por la Corte IDH (1988) en la sentencia Velásquez Rodríguez y reiterada hasta la fecha, bajo el siguiente argumento: la obligación de garantizar "no se agota con la existencia de un orden normativo dirigido a hacer posible el cumplimiento de esta obligación, sino que comporta la necesidad de una conducta gubernamental que asegure la existencia, en la realidad, de una eficaz garantía del libre y pleno ejercicio de los derechos humanos".

Además, a partir de tesis de jurisprudencia P./J.21/2014 ha quedado establecido que las sentencias de la Corte IDH, independientemente de que el Estado mexicano haya sido parte en la controversia ante dicho tribunal, son vinculantes para los jueces nacionales al constituir una extensión de la CADH, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado con el ánimo de lograr el respecto de éstos en la región. Así, la fuerza vinculante de los criterios de la Corte Interamericana deriva del mandato establecido en el artículo 1o. de la Constitución federal que obliga a los jueces nacionales a resolver cada caso a partir de la interpretación más favorable a la persona, esto es, con base en el principio pro persona. Por lo que en atención a este precepto, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: *a)* cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico se determina al verificar la existencia de las mismas razones que motivaron el pronuncia-



DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu



miento; *b)* en todos los casos en que sea posible debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional, y *c)* de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.

## Derecho humano a la vivienda digna

Tener un lugar seguro donde vivir es fundamental para la dignidad humana, la salud física y mental, la calidad de vida y el bienestar. Por lo que la Conferencia de Hábitat II, auspiciada por Naciones Unidas (1996), sostuvo que: una "vivienda adecuada", es mucho más que tener un techo bajo el cual guarecerse. Significa también disponer, entre otras, de un lugar privado, espacio y ventilación suficientes, infraestructura básica adecuada que incluya servicios de abastecimiento de agua, saneamiento y eliminación de desechos y factores apropiados de calidad del medio ambiente, todo ello a un costo razonable.

Cabe advertir que los fenómenos migratorios del campo a la ciudad inciden en una mayor demanda de vivienda en las urbes. En México se identifican 384 ciudades de más de 15 mil habitantes, 59 zonas metropolitanas, 78 conurbaciones y 247 centros urbanos. En estas 384 ciudades, al 2012, habitaban 81.2 millones de personas, es decir, cerca del 72 por ciento de la población nacional (Conapo, 2012). Según estimaciones del Consejo Nacional de Población (Conapo), para 2030 el 81 por ciento de la población vivirá en ciudades (Conapo, 2007). Pero, paradójicamente, son las ciudades las que concentran la mayor pobreza y desigualdad social: 40 por ciento de la población urbana se encuentra en condiciones de pobreza (Sedesol, 2010). Los más pobres se ven orillados a vivir en la periferia urbana o en zonas de riesgo, con carencias de acceso a servicios básicos y generalmente en condiciones de irregularidad de la propiedad de la tierra que ocupan (Iracheta, 2012).

Ahora bien, en cuanto a la protección jurídica del derecho a la vivienda, es importante advertir que este existe un gran desarrollo normativo tanto internacional como nacional. El reconocimiento internacional se encuentra en diversos instrumentos: artículo 25, inciso 1) de la Declaración Universal de Derechos Humanos; artículo 11, inciso 1) del PIDESC; artículo 27, inciso 3) de la Convención sobre los Derechos del Niño; artículo 14, inciso h) de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; artículo 5, inciso e), numeral iii de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y párrafo 61 del Programa de Hábitat II.

Interesa especialmente el PIDESC, que dispone: "Los Estados Partes […] reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia."

Lo anterior es relevante porque el CDESC, a partir de la interpretación de los artículos 11 y 12 del PIDESC elaboró la Observación General número 4 (en adelante, OG4), a efecto de profundizar en los elementos y el contenido mínimo que una vivienda debe



DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu



tener para poder considerar que las personas tienen garantizado su derecho a ésta. Así, la OG4 refiere en su apartado 2. Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, que una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables, entre ellos, acceso permanente a agua potable, instalaciones sanitarias y drenaje.

En esta línea se evalúa la condición de precariedad de las viviendas y el limitado acceso a opciones de vivienda por parte de la población en pobreza que se manifiestan en tres vertientes y que, a su vez, definen el rezago habitacional de los hogares: *1)* Las características de ocupación de las viviendas (hacinamiento); *2)* Los componentes y materiales utilizados en su edificación (adecuación cultural) y, *3)* El acceso a infraestructura social básica (agua potable, saneamiento y electricidad).

Dada la relevancia de estas condiciones, el CDESC exhorta a los Estados Partes a aplicar ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la Organización Mundial de la Salud (OMS), que consideran a la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades; dicho de otro modo, que una vivienda carente de servicios básicos como agua potable y saneamiento se asocia, invariablemente, a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

De conformidad con la misma OG4, los Estados Partes del Pacto deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial. Las políticas y la legislación, en consecuencia, no deben destinarse a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás.

En el contexto interno, nuestra Constitución federal, en su artículo 4º, prevé que: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo." En consonancia con lo anterior, el artículo 2º de la Ley de Vivienda en México señala que:

> Se considerará vivienda digna y decorosa la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, salubridad, cuente con espacios habitables y auxiliares, así como con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

No obstante, datos de la Encuesta Intercensal realizada por del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) (2015), muestran que hay serias deficiencias en la garantía del derecho a una vivienda digna bajo los parámetros del Derecho internacional de los derechos humanos, pues al 15 de marzo de 2015, de las viviendas particulares habitadas el 3.6 por ciento tenían piso de tierra, pero tratándose de viviendas de población indígena el porcentaje llega al 14 por ciento; 71.1 por ciento tenía agua entubada dentro de la vivienda y 20.4 por ciento fuera de ella, pero dentro del terreno, aunque tratándose de viviendas de población indígena, el porcentaje de cobertura de agua al interior de la vivienda llegó apenas al 38.4 por ciento y, en materia de drenaje,



DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu



6.1 por ciento carecía éste, 1.3 por ciento descargaba en una barranca, cuerpo de agua u otro lugar y 16.3 por ciento estaba conectada a una fosa séptica. Cabe señalar que el reporte en este rubro ni siquiera menciona cuál es la situación de la población indígena, por lo que a todas luces la situación en la que viven estos últimos grupos es mucho más precaria que quienes no son indígenas.

Entre los factores que inciden en la existencia de esta problemática se encuentran una alta prevalencia de pobreza entre la población, el crecimiento desordenado de las ciudades, rezagos en la dotación de infraestructura social básica y un sistema financiero que no logra cubrir aún a la mayoría de la población (Sedesol, 2010).

Es importante tener claro que a mayores niveles de pobreza, el gasto para satisfacer las necesidades básicas representa un mayor porcentaje del ingreso. Por consiguiente, los hogares con bajos ingresos y en situación de pobreza son los que tienen mayores probabilidades de habitar viviendas en estado precario, pues no tienen posibilidad de ahorrar para poder acceder a un patrimonio o destinar una porción de su gasto a mejoras habitacionales.

## Derecho humano al agua y al saneamiento

El agua potable y el saneamiento son indispensables para la vida y la salud, y fundamentales para la dignidad de toda persona (OACDH, 2011). Sin agua, la vida no puede sostenerse más allá de unos pocos días y la falta de acceso a suministros adecuados del vital líquido conduce a la propagación de la enfermedad (WHO, 2002: 156), la cual puede llegar a culminar en la muerte. De ahí la importancia entre agua, pobreza y enfermedad, pues quienes no disponen de un suministro de agua suficiente y limpio son, invariablemente, los más pobres, por lo que se estima que si el abastecimiento de agua limpia y el saneamiento básico fueran ampliados a aquellos que hasta el día de hoy no tienen acceso a esos servicios, la carga de las diarreas infecciosas se reduciría en un 17 por ciento anual; y si se llevase a cabo un suministro de agua bien regulado de conducción universal por cañerías y un saneamiento completo, se reduciría la carga en alrededor del 70 por ciento anual (UNESCO, 2010).

Además, tener acceso a servicios de agua potable y saneamiento contribuye a una mayor disponibilidad para trabajar, al desarrollo y crecimiento económico (De Albuquerque, 2012). Pese a ello, el reconocimiento formal del derecho humano al agua y al saneamiento fue hecho apenas en el año 2002 por el CDESC, mediante la interpretación de los artículos 11 y 12 del PIDESC que dio lugar a la Observación General número 15 (OG15), denominada: El Derecho al Agua, por virtud de la cual determina que: "El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico" (CDESC, 2002). Asimismo, la OG15 establece su relación con otros derechos —como vida digna, salud, alimentación y vivienda, entre otros—, su contenido normativo y las obligaciones de los Estados Partes, violaciones a este derecho, aplicación en el plano nacional y, por último, las obligaciones de los agentes que no son Estados Partes. Luego de ocho años



DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu



de haber sido expedida la OG15, la Asamblea General de las Naciones Unidas, mediante la resolución A/RES/64/292 aprobada el 28 de julio de 2010, proclamó que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano. En consonancia con lo anterior, el 8 de febrero del año 2012, se reformó el artículo 4º de la Constitución federal mexicana para reconocer que:

> Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y 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 dichos fines.

Al respecto, el Poder Judicial federal ha elaborado una argumentación basada en la preferencia del uso del agua desde una perspectiva de beneficio colectivo, mediante la siguiente tesis:

> El Estado garantizará que el derecho al agua sea seguro, aceptable, accesible y asequible tanto para uso personal como doméstico, erigiéndose como un beneficio colectivo que debe basarse en criterios de solidaridad, cooperación mutua, equidad y en condiciones dignas, por lo que se ha proclamado de prioridad y de seguridad nacional la preferencia del uso doméstico y público urbano en relación con cualesquier otro uso, razones que excluyen la posibilidad de que pueda ser concebido atendiendo a intereses particulares o de grupos minoritarios, pues de ser así, imperaría un régimen de aprovechamiento del agua sin visión humana y social, con lo cual se atentaría contra la dignidad humana. (Tesis aislada XI.1o.A.T.1K, 2012).

Sobre la necesidad de garantizar el acceso a las personas vulnerables, el Poder Judicial federal de México se ha pronunciado como sigue:

> El agua como recurso imprescindible para los seres humanos cumple primordialmente la necesidad de consumo y usos domésticos de todos los individuos. Así, en la asignación de los recursos hídricos debe concederse prioridad al derecho a utilizarla cuando se pretenda con su suministro garantizar los derechos fundamentales a la vida, salud, dignidad humana y alimentación. Por tanto, al ser necesaria para fines domésticos o personales, o para evitar el hambre y las enfermedades, su suministro deberá hacerse prioritariamente. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales ha sostenido que si bien el derecho al agua potable es aplicable a todos universalmente, los Estados deben prestar especial atención a las personas que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercerlo. (Tesis aislada I.9o.P.68, 2014).

Por lo que hace al ejercicio hermenéutico en la región americana, el juez Ventura Robles, en su voto razonado en el caso de la comunidad indígena Sawhoyamaxa *vs*. Paraguay explica que la violación al derecho a la vida se da en sí por la falta de atención oportuna del Estado para proveer a las personas de agua potable, ya que esto repercute



DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu



directamente en la existencia digna de las personas; por otra parte, hace notar que el derecho a la vida no debe interpretarse de forma restrictiva y para la determinación de la responsabilidad del Estado por la privación de la vida se deben tomar en cuenta los factores de riesgo de los que tenía conocimiento el Estado y sobre los cuales no hubiera tomado medidas necesarias, en este caso se habla de las condiciones insalubres de la poca agua disponible (CIDH, 2006).

Como se advierte, el reconocimiento y garantía del acceso al agua como derecho humano genera una serie de obligaciones para el Estado y sus órganos, ya que se trata de un elemento clave para el combate a la pobreza, un detonante para el desarrollo económico y determinante para la salud pública y la vida misma.

No obstante, en México la Comisión Nacional del Agua (Conagua) estimó que al cierre del año 2013, la cobertura de agua potable fue de 92.3 por ciento, desglosándose en 95.4 por ciento en zonas urbanas y 81.6 por ciento rurales (Conagua, 2014b): 94). Esta situación evidencia una cobertura diferencial y, por tanto, una clara relación con la pobreza, la exclusión y la marginación, ya que datos de la misma Conagua muestran que en las localidades de muy alto y alto grado de marginación se concentra aproximadamente el 22.7 por ciento de la población, de la que aproximadamente el 9.1 por ciento carece de dichos servicios, lo que significa que más de 2.2 millones de personas en nuestro país dependen de sistemas informales de abastecimiento de agua (Conagua, 2014a: 10), lo cual puede dar lugar a la responsabilidad internacional del Estado.

Tal como se evidenció en el "caso comunidad indígena Yakye Axa *vs*. Paraguay", en el que la Corte IDH refirió que las condiciones de pobreza extrema en que se encontraba la comunidad y la afectación que ello tenía en el acceso a la vivienda y al agua potable de sus miembros, afectaba su existencia digna. Por ello, la Corte desarrolló a mayor profundidad el concepto de "vida digna" a través de una interpretación evolutiva del derecho a la vida en relación con el deber general de garantía contenido de la CADH (artículo 1.1) y con el deber de desarrollo progresivo (artículo 26), así como con los derechos contenidos en el Protocolo de San Salvador: derecho a la salud, a un medio ambiente sano, a la alimentación, a la educación y a los beneficios de la cultura (artículos 10 a 14).

A tales fines resulta prioritaria la adopción de una estrategia nacional de vivienda que, basada en la Estrategia Mundial de la Vivienda (Naciones Unidas, 2013), se lleve a cabo previamente una consulta extensa con todas las personas afectadas, a fin de lograr su participación, inclusive de quienes no tienen hogar. Además, se debe asegurar la coordinación entre las secretarías de Estado y las autoridades locales con objeto de conciliar las políticas conexas (economía, agricultura, medio ambiente, energía, etc.) con las obligaciones dimanantes del artículo 11 del PIDESC.

## Reflexiones finales

La integración del orden jurídico mexicano tanto por la normatividad nacional como por la interamericana, incluso los criterios emitidos por la Corte Interamericana en



DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu



materia de derechos humanos, exige que los operadores del Derecho orienten su actuación hacia el objetivo de garantizar progresivamente la realización de todos y cada uno de los derechos para todas las personas, con especial énfasis en los grupos vulnerables.

Garantizar el derecho humano a una vivienda digna debe incluir el acceso al agua potable y al saneamiento, fundamentales para el desarrollo de la calidad de vida y el bienestar de las personas; para reducir la pobreza, la exclusión social y la marginación, así como para avanzar en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La calidad del agua con la que deben contar las viviendas está en estrecha relación con la protección y mejora de la salud y el desarrollo; lo cual, a su vez, contribuye al crecimiento económico en los ámbitos locales, nacionales y regionales, de manera que los esfuerzos para lograr la cobertura total del vital líquido a todas las personas en condiciones de accesibilidad y asequibilidad debe verse como una inversión que reducirá los niveles de mortandad y morbilidad que se traducen en altos costos para el Estado.

Existe una clara asimetría entre la materialización de los derechos a la vivienda digna —que incluye el acceso al agua potable y saneamiento—, de quienes no son indígenas respecto de quienes sí lo son, lo cual debe resolverse a la brevedad, pues el ejercicio de los derechos debe efectuarse sin discriminación alguna y con una franca apuesta para lograr la eliminación creciente de las desigualdades, lo cual debe tener como eje articulador de los derechos humanos a la dignidad humana.

## Bibliografía

Anglés Hernández, Marisol (2016), "La concreción del derecho a un medio ambiente sano en México", en Guerrero Galván, Luis René y Pelayo Moller, Carlos María (coords.), *100 años de la Constitución mexicana: de las garantías individuales a los derechos humanos,* México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.

CADH. (1969). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, San José de Costa Rica, el 22 de noviembre.

CDESC. (2002), *Observación General No. 15. El derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*, Naciones Unidas, Ginebra, Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

CEPAL. (2004), *Panorama Social de América Latina 2002-2003*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CIDH. (1988), caso "Velásquez Rodríguez *vs*. Honduras", fondo, sentencia de 29 de julio, párr. 167.

_____ (1999), caso "de los "Niños de la Calle" (Villagrán Morales y otros) *vs*. Guatemala", fondo, sentencia de 19 de noviembre, serie C, núm. 63, párr. 144.

_____ (2005), caso "Comunidad Indígena Yakye Axa *vs*. Paraguay", fondo reparaciones y costas, sentencia 17 de junio de 2005, serie C, núm. 125, párr. 163.

_____ (2005), caso de la "Masacre de Mapiripán", sentencia de 15 de septiembre, serie C, núm. 134; párr. 108 y 110.

_____ (2006), caso "Comunidad Indígena Sawhoyamaxa *vs*. Paraguay", sentencia de 29 de marzo, fondo, reparaciones y costas, Voto Razonado del Juez Ventura Robles, párr. 11.



DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu



_____ (2006), caso de la "Masacre de Pueblo Bello", sentencia de 31 de enero, serie C, núm. 140, párr. 111 y 112.

CLERC, D. (1989), "La dynamique économique de l'exclusion et de l'insertion", *Revue de Droit Sanitaire et Sociale*, Paris, Vol. 25, Núm. 4.

Comisión IDH. (2007), *Acceso a la justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, Washington, D. C., Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 68.

Conagua (2014a), *Diagnóstico para el reforzamiento y ampliación del Programa Directo de Agua Limpia E004*. México, Comisión Nacional del Agua.

_____ (2014b), *Estadísticas del Agua en México, Edición 2014*, México, Comisión Nacional del Agua.

Conapo (2007). *Proyecciones de la Población de México 2005-2050*, México, Consejo Nacional de Población.

_____ (2012), *Catálogo Sistema Urbano Nacional 2012*, México, Consejo Nacional de Población.

Coneval (2014). *Medición de Pobreza 2014*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

DE ALBUQUERQUE, Catarina (2012), *Derechos hacia el final: Buenas prácticas en la realización de los derechos al agua y al saneamiento*, Lisboa, Ongawa.

EIDE, A. (2001), "The Right to an Adequate Standard of Living Including the Right to Food", en Eide, A., Crause, C. y Rosas, A. (eds.), *Economic, Social and Cultural Rights*, Kluwer Law International.

FISS, O. (1999), "Grupos y la Cláusula de Igual Protección", en gargarella, R., *Derecho y grupos desaventajados*, Barcelona, Gedisa Editorial.

FREDMAN, Sandra (2008), *Human Rights Transformed. Positive rights and positive duties*, Oxford, Oxford University Press.

IGLESIA CARUNCHO, Manuel de la (2002), El impacto económico y social de la cooperación al desarrollo: el caso de Centroamérica, Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

IIDH. (2008), *Protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales: Sistema Universal y Sistema Interamericano*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

INEGI (2015), *Encuesta intercensal 2015*, México, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

IRACHETA, Alfonso (2012). *Crisis Territorial en México: La hora de la reforma urbana*, México, Red de investigación sobre áreas metropolitanas de Europa y América Latina.

*Ley de Vivienda*, Diario Oficial de la Federación, México, 27 de junio de 2006, última del 20 de abril de 2015.

Naciones Unidas (1966), *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, Asamblea General, Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, en vigor a partir del 3 de enero de 1976.

_____ (1977), *Distintos criterios y medios posibles dentro del sistema de las Naciones Unidas para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos y las libertades fundamentales*, Resolución 32/130. Nueva York, Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas.

_____ (1986), *Declaración sobre el derecho al desarrollo*, Resolución 41/128, Nueva York, Naciones Unidas.



DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://goo.gl/guC9yu



_____ (1996), *Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II)*, Estambul, Naciones Unidas.

_____ (2013), *Estrategia Mundial de la Vivienda*, Nairobi, ONU-Hábitat.

_____ (2015), *Cumbre de Desarrollo Sostenible*, Nueva York, Naciones Unidas.

OACDH (2004), *Los derechos humanos y la reducción de la pobreza. Un marco conceptual* (HR/PUB/04/01), Ginebra, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.

_____ (2006), *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*, Ginebra, Naciones Unidas.

_____ (2011), *El derecho al agua*, Ginebra, Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

OMS (1990). *Principios de higiene de la vivienda*, Ginebra, Organización Mundial de la Salud.

Sedesol (2010), *Diagnóstico del Programa Hábitat*, México, Secretaría de Desarrollo Social.

SEN, Amartya (2000), "Social exclusion: Concept, application, and scrutiny", *Social Development Papers*, núm. 1.

Tesis Aislada XI.1o.A.T.1K. (2012), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, México, 10a. Época, libro XII, septiembre de 2012.

Tesis aislada I.9o.P.68. (2014), Tribunales Colegiados de Circuito, "Derecho fundamental al agua potable. Al ser las personas privadas de la libertad sujetos especialmente vulnerables, las autoridades carcelarias deben garantizarlo y reforzarlo en los centros de reclusión, con criterios de disponibilidad, calidad y accesibilidad", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, México, 10a. Época, libro 12, tomo IV, noviembre de 2014.

Tesis de jurisprudencia P./J.21/2014. (2014), "Jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es vinculante para los jueves mexicanos siempre que sea más favorable a la persona, *Semanario Judicial de la Federación*, México, 10a. Época, 25 de abril.

UNESCO (2010), *Agua para todos, agua para la vida. Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo*, París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

UPRIMNY YEPES, Rodrigo (2008), *Bloque de constitucionalidad, derechos humanos y proceso penal*, 2a. ed. Bogotá, Consejo Superior de la Judicatura-Universidad Nacional de Colombia.

WHO (2002), *World Health Report 2002: Reducing risks, Promoting Healthy Life*. Geneva, World Health Organization.

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas
Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LXIII Legislatura-http://www.diputados.gob.mx/
M.A. Porrúa, librero-editor-https://maporrua.com.mx/