

---

TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DEL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL LOCAL

Acción de Inconstitucionalidad Local  
6/2020

COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS Y FRONTERA CON JUSTICIA A.C.

v.

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO

Derechos de las personas migrantes, desplazadas y sus defensores | Tutela judicial efectiva del más débil | Juzgar con perspectiva solidaria | Omisión legislativa por trato desigual, discriminatorio e insolidario en leyes del servicio del agua potable | Derecho a un nivel de vida adecuado de los migrantes o desplazados | Derecho al agua potable de los migrantes o desplazados | Cláusulas de igualdad, no discriminación y medidas solidarias a favor de migrantes, desplazados y sus defensores | Deberes de protección internacional, nacional y local de las personas migrantes, desplazados y sus defensores | Ciudadanía solidarias a favor de migrantes, desplazados y sus defensores

PALACIO DE JUSTICIA  
SESIÓN DE PLENO DIGITAL

Saltillo, Coahuila de Zaragoza, México

17 de noviembre de 2020

Cita del caso: *Comisión Estatal de Derechos Humanos y Frontera con Justicia v. Poder Legislativo del Estado* [AIL-6/2020], Tribunal Constitucional Local del Estado de Coahuila de Zaragoza, disponible en red: [[«https://www.piecz.gob.mx»](https://www.piecz.gob.mx)].

---

# CONTENIDO

Tabla del caso.....  
Tabla de temas.....

---

## ÍNDICE DE LA SENTENCIA

	<i>Párrafo</i>	<i>Página</i>
<b>I. HECHOS Y PROCESO.....</b>		
1. ANTECEDENTES .....		
a) El acto impugnado .....		
a.1. <i>Derecho: acceso al agua potable</i> .....		
a.2. <i>Sujeto: migrantes, desplazadas y sus defensores</i> .....		
a.3. <i>Norma: Ley de Aguas para los Municipios</i> .....		
a.4. <i>Estándar: omisión por igualdad ante la ley</i> .....		
b) El contexto.....		
b.1. <i>La situación actual de la migración</i> .....		
b.2. <i>La vulnerabilidad de la población en movilidad</i> .....		
b.3. <i>Las Ciudades Solidarias (2019-2023)</i> .....		
b.4. <i>La Casa del Migrante</i> .....		
b.5. <i>El servicio público de Aguas de Saltillo</i> .....		
b.6. <i>La emergencia sanitaria por Covid-19</i> .....		
2. PROCEDIMIENTO.....		
a) La urgencia del asunto .....		
b) Las formalidades del juicio digital .....		
c) La participación social: <i>amicus curiae</i> .....		
<b>II. DERECHO Y RAZONES.....</b>		
1. NORMAS.....		
a) Legislación y jurisprudencia internacional.....		
a.1. <i>Universal</i> .....		
a.2. <i>Interamericana, europea y africana</i> .....		
b) Legislación y jurisprudencia nacional .....		
b.1. <i>Constitucional</i> .....		
b.2. <i>Federal</i> .....		
b.3. <i>Local</i> .....		
2. PROBLEMAS .....		

a)	¿Procede la omisión legislativa por desigualdad? .....
a.1.	<i>La garantía de la tutela judicial del más débil</i> .....
a.1.1.	El trato judicial prevalente .....
a.1.2.	La interpretación extensiva de la acción .....
a.1.3.	La interpretación restrictiva de la improcedencia
	i) <i>El problema de la extemporaneidad</i> .....
	ii) <i>El problema de asunto subjudice</i> .....
	iii) <i>El problema de legitimación</i> .....
a.1.4.	El antiformalismo .....
a.1.5.	La subsanabilidad .....
a.1.6.	El breve juicio .....
a.1.7.	La remoción de obstáculos procesales .....
a.1.8.	La suplencia por derechos .....
a.1.9.	La certeza .....
a.1.10.	El juicio público ante el tribunal .....
a.2.	<i>La garantía de «juzgar con perspectiva solidaria»</i> .....
a.2.1.	El estándar contextual de vulnerabilidad .....
a.2.2.	El estándar del sujeto vulnerable .....
a.2.3.	El estándar de mayor protección .....
	i) <i>El acceso libre a la justicia</i> .....
	ii) <i>La asistencia y socorros públicos</i> .....
	iii) <i>Las contribuciones fiscales</i> .....
	iv) <i>El agua como nivel de vida adecuado</i> .....
a.3.	<i>La omisión legislativa por igualdad ante la ley</i> .....
a.3.1.	El problema de la omisión absoluta .....
a.3.2.	El problema de la omisión relativa .....
a.4.	<i>Conclusiones constitucionales</i> .....
b)	¿Se viola la cláusula de igualdad? .....
b.1.	<i>El derecho a la igualdad ante la ley</i> .....
b.2.	<i>Conclusiones constitucionales</i> .....
c)	¿Se viola la cláusula de prohibición de discriminación? .....
c.1.	<i>El derecho a la no discriminación</i> .....
c.2.	<i>Conclusiones constitucionales</i> .....
d)	¿Se viola la cláusula de solidaridad? .....
d.1.	<i>El derecho a un trato solidario</i> .....
d.2.	<i>Conclusiones constitucionales</i> .....
e)	¿Se viola el derecho al agua de los migrantes y desplazados? ..
e.1.	<i>El derecho a una vida digna con agua</i> .....
e.2.	<i>Conclusiones constitucionales</i> .....
3.	EFFECTOS DE REPARACIÓN LEGISLATIVA .....
a)	Obligaciones de legislar .....
b)	Directrices para la protección efectiva de la ley .....

4. DECISIONES .....

Di.

III. RESOLUTIVOS .....

V. ANEXOS .....

Anexo # 1. Relatoría de audiencia de alegatos.....

Anexo # 2. Escritos de *amicus curiae*.....

PROYECTO DE SENTENCIA

<p><b>TABLA DEL CASO</b></p> <p><b>ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD LOCAL</b></p> <p>AIL-6/2020</p>
<p><b>MAGISTRADO PONENTE E INSTRUCTOR</b></p> <p>LUIS EFRÉN RÍOS VEGA</p> <p><b>SECRETARIA PROYECTISTA</b></p> <p>GISEL LUIS OVALLE</p>
<p><b>ACTO IMPUGNADO</b></p> <p>Omisión legislativa de los artículos 12, 75 y 78 de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el martes 24 de febrero de 2009, tomo CXVI, número 16.</p>
<p><b>CUESTIÓN PRINCIPAL</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Procedencia de la acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa de regular un trato igualitario, sin discriminación o más favorable a personas migrantes o desplazadas en condiciones de movilidad vulnerable.</li> <li>2. Interpretación de la tutela judicial efectiva para garantizar el acceso a la justicia para proteger los derechos de personas migrantes o desplazadas como sujetos vulnerables (artículo 54, fracción II, de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza).</li> <li>3. Violación al derecho de acceso al agua potable de personas migrantes o desplazadas en condiciones de movilidad vulnerable.</li> </ol>
<p><b>PRECEPTOS LEGALES</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aplicación e interpretación de los artículos 7° y 8° de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.</li> </ol>

## RESUMEN

1. El 4 de septiembre de 2020, se publicó en el Periódico Oficial una reforma a la Constitución de Coahuila de Zaragoza para establecer que «las personas migrantes o desplazadas que ingresen, transiten o residan temporalmente en el territorio del Estado, así como sus familiares, con independencia de su situación jurídica, tendrán la protección de la ley y no serán criminalizados por su condición de migrantes o desplazados. Tratándose de menores de edad se privilegiará el interés superior de la niñez. Las autoridades de todos los niveles, en la esfera de su competencia, adoptarán las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos».
2. En Coahuila, la Casa del Migrante de Saltillo constituye un apoyo solidario que desde la sociedad civil se brinda para garantizar el derecho a migrar en un contexto de movilidad libre, segura y humanitaria. En ella se ofrece un espacio de protección solidaria en el ingreso, tránsito o residencia de los migrantes o desplazados en el territorio del estado.
3. Esta Casa del Migrante es reconocida en el ámbito nacional e internacional como una instancia protectora de derechos humanos que ofrece hospedaje seguro, alimentación y agua potable, cuidados médicos y psicológicos para quienes los necesiten, así como asesoría legal en cuanto a trámites migratorios y deportación, entre otros servicios.
4. En diciembre de 2019, la empresa paramunicipal “Aguas de Saltillo” requirió el pago del servicio del agua potable a la Casa del Migrante por un adeudo en el pago de las tarifas de años previos por una cantidad de \$479,275.80. Esta situación de omisión del pago del servicio generó un conflicto de limitación del servicio de agua potable a la Casa del Migrante que plantea la cuestión abstracta de la omisión legislativa que los actores reclaman en sus demandas, a partir del contexto actual que delimita una problemática particular.
5. Frontera con Justicia A. C. y el ombudsman local presentaron por separado la presente acción de inconstitucionalidad local porque, en general, estiman que la ley local que regula el servicio municipal de agua potable omite regular una protección más favorable para el contexto de movilidad para las personas migrantes o desplazadas, por lo que estima que este Tribunal Constitucional Local debe conocer sobre la omisión legislativa que, a su juicio, vulnera los derechos de las personas migrantes o desplazadas como grupos vulnerables por no acceder en forma gratuita al agua potable en su ingreso, tránsito o residencia en el estado.

## TEMAS CLAVES

Derechos de las personas migrantes, desplazadas y sus defensores | Tutela judicial efectiva del más débil | Juzgar con perspectiva solidaria | Omisión legislativa por trato desigual, discriminatorio e insolidario en leyes del servicio del agua potable | Derecho a un nivel de vida adecuado de los migrantes o desplazados | Derecho al agua potable de los migrantes o desplazados | Cláusulas de igualdad, no discriminación y medidas solidarias a favor de migrantes, desplazados y sus defensores | Deberes de protección internacional, nacional y local de las personas migrantes, desplazados y sus defensores | Ciudades solidarias a favor de migrantes, desplazados y sus defensores

## TABLA DE TEMAS<sup>1</sup>

### CIUDADES SOLIDARIAS

### DERECHOS DE PERSONAS MIGRANTES O DESPLAZADAS

concepto  
estándares  
*universales*  
*interamericanos*  
*nacionales*  
*locales*

### DERECHO AL AGUA POTABLE

concepto  
estándares  
*universales*  
*interamericanos*  
*nacionales*  
*locales*

### DERECHO A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA

Juzgar con perspectiva solidaria  
Reglas de Brasilia

### CLÁUSULA DE IGUALDAD

por igualdad ante la ley  
*igualdad formal*  
*igualdad material*  
por no discriminación  
por medidas solidarias

### OMISIÓN LEGISLATIVA POR TRATO DESIGUAL

por igualdad ante la ley  
*igualdad formal*  
*igualdad material*  
por no discriminación  
por medidas solidarias

---

<sup>1</sup> Los temas se identifican por número de párrafos.

---

## SENTENCIA CONSTITUCIONAL 1/2020

[SC-TCL: 17-12-2020]

---

En el caso *Comisión Estatal de Derechos Humanos y Frontera con Justicia v. Poder Legislativo del Estado*, el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, reunido en Tribunal Constitucional Local e integrado por:

MIGUEL FELIPE MERY AYUP, *Presidente*  
GABRIEL AGUILLÓN ROSALES, *Magistrado Decano*  
MANUEL ALBERTO FLORES HERNÁNDEZ, *Magistrado*  
MARÍA EUGENIA GALINDO HERNÁNDEZ, *Magistrada*  
MARÍA DEL CARMEN GALVÁN TELLO, *Magistrada*  
IVÁN GARZA GARCÍA, *Magistrado*  
JOSÉ IGNACIO MÁYNEZ VARELA, *Magistrado*  
HOMERO RAMOS GLORIA, *Magistrado*  
CÉSAR ALEJANDRO SAUCEDO FLORES, *Magistrado*  
MARÍA LUISA VALENCIA GARCÍA, *Magistrada*  
JUAN JOSÉ YÁÑEZ ARREOLA, *Magistrado*  
LUIS EFRÉN RÍOS VEGA, *Magistrado Ponente*

Con el apoyo en la elaboración del proyecto de sentencia de GISEL LUIS OVALLE, *Secretaria de Estudio y Cuenta*,

Tras haber deliberado en sesión pública digital el día 17 de diciembre de 2020, a partir de las --- horas, este Tribunal Constitucional Local (en adelante Tribunal CL, Pleno o Tribunal Constitucional) dicta la siguiente sentencia:

### I. HECHOS Y PROCESO

1. El 15 de octubre de 2020, el Presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos presentó la presente demanda de acción de inconstitucionalidad por omisión legislativa de los artículos 12, 75 y 78 de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, por estimar una ausencia relativa sobre «el establecimiento de un trato diferenciado y razonable a grupos o comunidades en situación de

vulnerabilidad, o bien, a quienes mantengan una defensa constante a los derechos humanos» (véase pp. 1-64).

2. El 20 de octubre de 2020, Frontera con Justicia A.C. presentó su demanda a través de su apoderado legal para cuestionar también la misma omisión legislativa porque considera que la ley local no establece distinción legal que favorezca a las personas que, por sus condiciones particulares, se encuentran en situación vulnerable, en particular, a las personas migrantes, solicitantes de asilo o refugio, así como las personas y asociaciones defensoras de sus derechos humanos (véase pp. 65-104).

3. El 21 de octubre de 2020, la Presidencia de este Tribunal tuvo por recibido los escritos de demanda, decreto acumularlas por tratarse de la misma norma impugnada y turnarlas al magistrado instructor. En esa misma fecha, el ponente admitió las demandas, declaró el asunto como urgente, requirió a la parte demandada y a la Fiscalía General del Estado para que rindieran su informe justificado y pedimento, respectivamente, convocó y recibió *amicus curiae* y ordenó una serie de providencias para sustanciar en forma pronta y expediente el presente asunto (véase pp. 105 ss.).

#### 1. ANTECEDENTES

##### a) El acto impugnado

4. El acto que este Tribunal CL tiene como reclamado consiste en la presunta omisión legislativa de la legislación local del servicio municipal de agua potable porque, a juicio de las partes demandantes, se viola la igualdad ante la ley en perjuicio de las personas migrantes, desplazadas y sus defensoras por no establecerse tratos diferenciados, razonables, solidarios o más favorables en razón de su situación de movilidad vulnerable, para acceder en forma gratuita al agua potable que deben garantizar los órganos operadores de los municipios del Estado conforme a la protección efectiva de la ley.

5. Este acto reclamado es cierto porque, sin prejuzgar aún sobre la procedencia procesal y sustancial de la acción, la autoridad responsable reconoce y prueba de manera suficiente con el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de fecha martes 24 de febrero de 2009, tomo CXVI, número 16, que en el régimen interno del Estado de Coahuila de Zaragoza es cierta la vigencia de la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, cuyos artículos 12, 75 y 78, principalmente, se consideran por las partes actoras como inconstitucionales por omisión de igualdad de trato de la ley, por lo que este Tribunal Pleno es competente

para examinar la invalidez que se reclama, a partir de cuatro categorías normativas que se deben tener en cuenta:

- a) el derecho al agua potable de las personas migrantes o desplazadas como derecho humano que se considera violado de manera específica.
- b) los sujetos de protección efectiva de la ley son las personas migrantes desplazadas y sus defensoras.
- c) la ley del servicio municipal de agua potable como norma a cuestionar su validez por omisión de legislar, con mejor trato de igualdad, en cuanto a las tarifas que se deben de pagar por los usuarios migrantes, desplazados y sus defensores.)
- d) la cláusula de igualdad ante la ley a favor de personas migrantes, desplazadas y sus defensores como parámetro de validez para examinar la omisión legislativa.

6. Con base en los artículos 38, 39 y 40 de la Ley de Justicia Constitucional Local (en adelante Ley JCL) este Tribunal CL examinará en su conjunto los agravios expresados por ambas partes, pero en suplencia de la queja desde este momento corrige el error de las partes de no invocar la norma principal de la Constitución Local que en todo caso es la principal para identificar si existe o no una omisión legislativa en el caso concreto.

7. En efecto, el 4 de septiembre de 2020 se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 71, tercera sección, tomo CXXVII, el Decreto 709 aprobado por el Congreso del Estado mediante el cual el Constituyente Reformador Local adicionó un último párrafo al artículo 7º de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza, para quedar como sigue:

«Las personas migrantes o desplazadas que ingresen, transiten o residan temporalmente en el territorio del Estado, así como sus familiares, con independencia de su situación jurídica, tendrán la protección de la ley y no serán criminalizados por su condición de migrantes o desplazados. Tratándose de menores de edad se privilegiará el interés superior de la niñez. Las autoridades de todos los niveles, en la esfera de su competencia, adoptarán las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos».

8. Esta norma constitucional local que entró en vigor a partir del 5 de septiembre de 2020 para el régimen interno ordenó «derogar todas las disposiciones que se opongan a ella», pero también el propio

contenido de la reforma estableció cuatro deberes constitucionales, a saber:

- a) No criminalizar a las personas migrantes o desplazadas por su condición de su situación jurídica.
- b) Establecer la protección de la ley.
- c) Privilegiar el interés superior de la niñez migrante o desplazada.
- d) Adoptar las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos.

9. Este Tribunal CL advierte que esta norma local, sin perjuicio del Derecho aplicable que se identificará más adelante (véase párrafos --), es la regla de reconocimiento para examinar si en el caso concreto existe o no una omisión legislativa que se deba suplir, colmar o subsanar, en términos constitucionales, para proteger o no los derechos de las personas migrantes, desplazadas y sus defensores, en específico para determinar si existe una omisión de legislar el derecho al acceso del agua potable a favor de dichas personas en condición de vulnerabilidad.

10. Esta suplencia de las demandas es relevante precisarla porque este Tribunal CL no se ha pronunciado en ningún momento sobre el control constitucional local de esta nueva reforma que plantea definir el contenido, alcance y límites del deber del legislador ordinario sobre legislar o no a favor de los derechos del agua de las personas migrantes, desplazadas y sus defensores.

#### a.1. *Derecho: acceso al agua potable*

11. En primer lugar, es importante precisar que este Tribunal CL procederá a identificar el marco legal aplicable que reconoce el derecho al agua potable de las personas migrantes o desplazadas para determinar el contenido, alcance y límites de la omisión legislativa a examinar (véase párrafos --).

12. Este derecho humano previsto en el artículo 4º, párrafo sexto, de la Constitución Federal, deberá correlacionarse con las competencias, facultades y obligaciones que la Constitución Local, en su artículo 158-U, fracción IV, numeral 1), inciso a), establece para los servicios públicos municipales relativos al «agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales».

13. Este Tribunal CL debe examinar dentro de las obligaciones constitucionales, federal y local, que los municipios tienen conforme a la ley para asegurar el acceso al agua potable, si la ley de aguas debe o no tratar de manera más igualitaria, más solidaria o más favorable a las personas migrantes, desplazadas y sus defensores en cuanto a su deber de pagar las tarifas que legalmente correspondan para garantizar el derecho a un nivel de vida adecuado en su vertiente al acceso al agua para consumo personal y doméstico en su condición de movilidad vulnerable.

**a.2. Sujeto: migrantes, desplazados y sus defensores**

14. Conforme a la causa de pedir de las partes actoras, este Tribunal Pleno estima que el sujeto de protección de la ley que se reclama en la presente acción de inconstitucionalidad son de manera específica las «personas migrantes, desplazadas y sus defensoras» que deben definirse de manera amplia conforme a un estándar local de mayor protección para amparar a cualquier persona, nacional o no, en condición de vulnerabilidad por su contexto de movilidad humana.

15. En tal sentido, para examinar el ámbito de protección debe tenerse en cuenta una definición amplia de estas personas como sujetos internacionales de protección efectiva de la ley local, no solo conforme a las mejores definiciones regionales de la persona refugiada que para el ámbito nacional ya se ha ampliado por la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados<sup>2</sup>, sino también para garantizar la máxima protección de los derechos «a cualquier persona y sus defensoras en situación de movilidad humana vulnerable», conforme a los mejores estándares interamericanos de los derechos de los migrantes, refugiados, desplazadas y otras personas en situación de movilidad vulnerable que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha venido desarrollando en sus informes<sup>3</sup>.

16. Luego este Pleno con base en el artículo 1º de la Constitución Federal establecerá una definición de mayor protección de las «personas migrantes, desplazadas y sus defensoras» para incluir a otras que, sin necesariamente colmar definiciones estrictas o delimitadas en tratados o leyes federales de migración<sup>4</sup>, exigan, por la condición de movilidad

---

<sup>2</sup> Adoptada por el “Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984.

<sup>3</sup> Véase CIDH, Movilidad humana: estándares interamericanos, disponible en Internet: «<http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>»

<sup>4</sup> En perspectiva regional comparada de los derechos humanos, la Convención de la Unión Africana para la Protección y la Asistencia de los Desplazados Internos en África (Convención de Kampala), es un instrumento internacional aprobado por la Organización de la Unidad Africana (1969) como complemento regional a la Convención de Ginebra de los Refugiados de 1951. Esta Convención fue elaborada como respuesta ante la existencia de un número cada vez mayor de personas refugiadas en ese continente y regula «los aspectos específicos de los problemas de los refugiados en África». La definición de persona refugiada establecida en la citada Convención de Ginebra es más amplia al considerar que «el término

humana vulnerable, su más amplia protección de sus derechos humanos en el ingreso, tránsito o residencia en el estado, sean nacionales o no e independientemente de su condición legal, tal como lo exige el último párrafo del artículo 7º de la Constitución Local.

**a.3. Norma: Ley de Aguas para los Municipios**

17. En Coahuila, desde el 25 de febrero de 2009 entró en vigor la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza que regula la organización, atribuciones, actos y contratos relacionados con la prestación del servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento, reuso y disposición de aguas residuales en los Municipios del Estado.

18. Saltillo es un Municipio que desde el 17 de septiembre de 2001 opera el servicio público de agua y saneamiento, a través de una empresa que se denominó “Empresa Paramunicipal de Servicios Aguas de Saltillo, S.A. de C.V”. Su capitalización se realizó ese mismo día e inició operaciones el 1º de octubre del mismo año. Aguas de Saltillo, conforme a la ley, es una Empresa Mixta que cuenta con inversión pública e inversión privada<sup>5</sup>.

16. De acuerdo con el *amicus curiae* presentado por Gloria Tobón Echeverri (véase anexo --), la conformación de esta empresa ha generado una serie de críticas y debates de interés público que plantean una serie de cuestionamientos realizados por la “Asociación de Usuarios del Agua de Saltillo (AUAS)” en torno al problema de la privatización del servicio municipal del agua<sup>6</sup>.

17. Este Tribunal CL es sensible a comprender estos problemas que reclama una parte de la ciudadanía saltillense para determinar si una empresa que le corresponde garantizar el agua potable en Coahuila también debe tener o no obligaciones en la ley para garantizar de manera gratuita el servicio de agua potable a favor de personas migrantes, desplazadas y sus defensores, en especial por la problemática que en el caso concreto se planteo en la Casa del Migrante con Aguas de Saltillo (véase párrafos --).

---

‘refugiado’ se aplicará también a toda persona que, a causa de una agresión exterior, una ocupación o una dominación extranjera, o de acontecimientos que perturben gravemente el orden público en una parte o en la totalidad de su país de origen, o del país de su nacionalidad, está obligada a abandonar su residencia habitual para buscar refugio en otro lugar fuera de su país de origen o de su nacionalidad».

<sup>5</sup> Véase página oficial en Internet: <https://www.aguasdesaltillo.com/#/main>

<sup>6</sup> Véase Asociación de Usuarios del Agua de Saltillo, “Cuestionamientos Ciudadanos a la Gestión del Sistema de Agua privatizado Aguas de Saltillo S.A de C.V., noviembre de 2020.

#### a.4. *Estándar: omisión por igualdad ante la ley*

18. Esta acción por omisión legislativa, por tanto, tiene por objeto examinar si el legislador local debe establecer tratos en la ley más igualitarios, no discriminatorios o más solidarios a favor del derecho de acceso al agua potable de personas migrantes, desplazadas y sus defensores, para proteger la condición de vulnerabilidad con mayor igualdad, no discriminación o solidaridad para acceder en forma gratuita al agua potable.

19. La cláusula de igualdad ante la ley, por ende, es el parámetro de validez para examinar las obligaciones que pueden o no resultar de la cláusula local de mayor protección de los derechos de las personas migrantes, desplazadas o sus defensores, a partir de tres categorías del principio de la igualdad ante la ley: el trato desigual, el trato discriminatorio y el trato sin solidaridad.

20. En la teoría general del igualitarismo, las personas son iguales porque merecen el mismo trato en dignidad: por su condición humana, merecen los mismos derechos y solo es válido tratarlos en la ley de manera diferente cuando se persiga en forma justa la finalidad de la igualdad fáctica a erradicar, eliminar o remover por las situaciones concretas de desigualdad, discriminación o insolidaridad que afectan a las personas en condiciones de vulnerabilidad. En tal sentido, los tres tipos de igualdad lógica (normativa), axiológica (justicia) y fáctica (naturaleza humana) son relevantes para entender la igualdad formal y la igualdad material que la jurisprudencia, nacional e internacional, define de manera consolidada para resolver los problemas de la igualdad ante la ley<sup>7</sup>.

21. Conforme al último párrafo del artículo 7° de la Constitución Local, por tanto, este Tribunal Pleno debe examinar si las omisiones legislativas que reclaman las partes actoras representan o no una violación a la obligación del legislador secundario para:

- a) Establecer la protección efectiva de la ley de las personas migrantes, desplazadas y sus defensores.
- b) Adoptar medidas legislativas necesarias para la protección efectiva de los derechos de ellas, en especial si deben gozar o no de la gratuidad del servicio de agua potable para fines de consumo personal y doméstico.

---

<sup>7</sup> Véase García Manrique, Ricardo (2013): La libertad de todos. Una defensa de los derechos sociales, El viejo topo, Universidad de Alcalá, España, pp. 97-143.

## **b) El contexto**

22. México se ha caracterizado por ser un país de origen, tránsito, destino y retorno de personas migrantes en situación irregular, por la situación de pobreza en América Latina que genera la migración de las personas latinoamericanas hacia Estados Unidos de Norteamérica para garantizar un mejor nivel de vida sin violencia, sin desigualdad.

23. El Estado de Coahuila de Zaragoza no es ajeno a los retos y desafíos que representa la gestión con perspectiva de derechos humanos del tránsito seguro, libre y humanitario de miles de personas migrantes o desplazadas, toda vez que, por su referencia geográfica, suele ser considerado como un punto de paso natural para personas migrantes, desplazadas o solicitantes de asilo o refugio, principalmente centroamericanos, caribeños o suramericanos, que se dirigen hacia Estados Unidos.

24. En 2019, por ejemplo, la Caravana Centroamericana de Migrantes representó el ingreso al país de 3,691 personas por la frontera sur del país, quienes formaban parte de la Caravana. De ellas 723, eran niños, niñas y adolescentes. Después de la travesía por México, llegaron a Piedras Negras 1,850 personas, quienes fueron instaladas en naves de una antigua maquiladora. Dentro del albergue local se contó con servicio de agua potable, baños, regaderas con agua caliente, internet, alimentación, colchonetas y áreas comunes. La participación de autoridades de los tres órdenes de gobierno fue necesaria para la contención de la caravana<sup>8</sup>.

25. En el Programa Estatal de Derechos Humanos (en adelante PEDH) se describe, a partir de datos oficiales, un diagnóstico de la problemática actual de los retos y desafíos que Coahuila enfrenta para la gestión de los flujos migratorios que son consecuencia de la persecución, los conflictos, la violencia, la crisis económica o las violaciones a los derechos humanos<sup>9</sup>.

26. En México, la Ley de Migración de 2011 amplió las directrices y los derechos de la Constitución en lo que respecta a los migrantes. La ley establece que los migrantes tendrán acceso a educación, atención médica y apoyo legal y que estarán protegidos contra la discriminación, el crimen y la persecución.

---

<sup>8</sup> Véase El Colegio de la Frontera Norte (2019): *La caravana centroamericana de migrantes en Piedras Negras, Coahuila 2019. Diagnóstico y propuestas de acción*, Colef, Baja California, disponible en Internet: <https://www.colef.mx/estudiosdelcolef/la-caravana-centroamericana-de-migrantes-en-piedras-negras-coahuila-2019-diagnostico-y-propuestas-de-accion/>

<sup>9</sup> Véase Programa Estatal de Derechos Humanos para el Estado de Coahuila de Zaragoza (2019-2023), Poder Ejecutivo, Academia Interamericana de Derechos Humanos, 2019, pp. 88-91.

27. En noviembre de 2018, el gobierno federal mexicano negoció y aceptó los Protocolos de Protección de Migrantes (PPM). En forma reciente, entro en vigor una reforma para asegurar mayores derechos a las personas migrantes y refugiadas<sup>10</sup>.

28. Si bien la política migratoria de México es un asunto federal, los estados y municipios han tenido que abordar los problemas de migración dentro de sus jurisdicciones porque tienen el deber constitucional de proteger a las personas migrantes y refugiadas, en cuanto a sus derechos humanos que les corresponde proteger, promover y garantizar. La condición de persona refugiada, sin duda, le corresponde exclusivamente a la autoridad federal. Las autoridades locales, por tanto, solo pueden colaborar con las autoridades federales competentes para proteger estos derechos.

29. En Coahuila, el artículo 6° de la Ley de Asistencia Social y Protección de Derechos del Estado de Coahuila de Zaragoza, por ejemplo, destaca el derecho a la asistencia social a las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad y sus familias, incluyendo niños, niñas y hombres migrantes en situación de vulnerabilidad.

30. El gobierno federal mexicano, además, ha establecido las estaciones migratorias, centros de detención temporal en los que se conduce a los migrantes que han sido aprehendidos en México por transitar sin documentos oficiales. La violación a los derechos humanos de los migrantes tanto durante la detención como su reclusión en las estaciones migratorias ha desbordado a los albergues de la sociedad civil (Casas del Migrante).

31. Dichas organizaciones civiles, apoyadas en gran medida por la comunidad internacional, son las que cubren muchas de las necesidades básicas de protección social de las personas migrantes o desplazadas: hospedaje, comida, sanitarios, atención médica, asistencia y acompañamiento legal, etc. Esta respuesta solidaria de las organizaciones de la sociedad, por tanto, ha configurado la sustitución de la ayuda humanitaria por parte de la sociedad civil que más bien le corresponde al Estado mexicano como obligación internacional.

### **b.1. La situación actual de la migración**

---

<sup>10</sup> Véase el Diario Oficial de la Federación (DOF) de fecha 11 de noviembre de 2020, mediante el cual se publicó el Decreto que reforma diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley de Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, para la protección de la infancia migrante.

32. De acuerdo con el *amicus curiae* de Ester Serra Mingot (véase anexo ---)<sup>11</sup> basado en diversos estudios antropológicos, jurídicos y sociales, la migración ha sido y sigue siendo una «estrategia de protección social para las personas y sus familias». El flujo migratorio en América Latina tiene, principalmente, un destino: llegar a Estados Unidos de Norteamérica.

33. En los últimos años, sin embargo, las políticas migratorias del vecino del norte están obligando a más personas a buscar nuevas rutas migratorias, marcadas por contextos de mayor inseguridad, desprotección y violencia. En estas trayectorias hacia el destino anhelado, muchas personas migrantes o desplazadas se ven obligados a pasar períodos de tiempo más largos en países de tránsito.

34. México ha sido la puerta de acceso de migrantes de Centroamérica. Desde 2016, más de 1 millón de personas de El Salvador, Guatemala y Honduras han transitado por México para llegar a los Estados Unidos.

35. Las dificultades para llegar y pedir asilo, por tanto, está generando que muchas personas en migración se tengan que quedar en México en unas condiciones legales y socioeconómicas inciertas e inseguras.

36. México considerado país de tránsito se ha convertido para muchos en un destino final (intencional y no intencional), donde se hallan en un estado de “transitoriedad perpetua”. En teoría la permanencia legal en México es posible (solicitando asilo o permiso de residencia). Pero la situación jurídico-legal en la que se encuentran muchos de los migrantes los ubica como irregulares, lo cual constituye uno de los principales motivos que dan lugar a distintas formas de agresión, discriminación y tratos arbitrarios.

37. Los migrantes indocumentados presentan una situación de vulnerabilidad especial. Debido a su estatus migratorio (sin papeles), no tienen acceso a muchos recursos materiales y económicos, además de carecer de redes sociales fuertes y fiables. Esta situación les convierte en grupo altamente explotable y susceptible a abusos, como: tráfico sexual, tráfico y explotación laboral, robos, violencia (incluyendo agresión sexual) o secuestros, entre otros.

---

<sup>11</sup> Este apartado y el siguiente describirá los datos e investigaciones proporcionados por la citada experta que compareció en juicio como amiga del Tribunal.

## b.2. La vulnerabilidad de la población en movilidad

38. Coahuila, de acuerdo con los datos aportados por la experta Ester Serra Mingot, es el séptimo estado en donde más se violentan los derechos de los migrantes centroamericanos en tránsito, con agresiones como: robo de dinero o de pertenencias personales (67.5%), amenazas con arma (46.3%), abuso psicológico (32.8%), lesiones provocadas por violencia física (24.1%) y secuestro (18.8%). El 15% de las mujeres que reportó violencia sexual, mientras que sólo el 2.2% de los hombres sufrió esta agresión.

39. Entre 2009 y 2015 se llevó a cabo el proyecto Multicéntrico, donde se entrevistaron a 2,323 migrantes en la Casa del Migrante de Saltillo sobre temas de salud y protección social. La mayoría de los migrantes entrevistados provenían de Honduras (66.3%), Guatemala (13.5%) y El Salvador (11.8%). Tenían una media de 28 años.

40. Del total de migrantes entrevistados, 94% fueron varones y 5.9% mujeres, una proporción representativa teniendo en cuenta el total de los usuarios de la Casa del Migrante. A partir de 2014 se percibió un incremento en el número de mujeres embarazadas, mujeres con niños, niños migrantes viajando solos y familias completas transitando por México. La frecuencia de mujeres con hijos (74.8%) fue significativamente mayor que los hombres (57.5%). Sobre su experiencia migratoria, la mayoría no contaba con documentos migratorios.

41. Según el proyecto Multicéntrico, varios de los entrevistados fueron secuestrados, golpeados y amenazados por agentes judiciales en algún punto de su trayectoria (no necesariamente en Saltillo o Coahuila).

42. La Casa del Migrante documentó 113 casos de violación de derechos humanos contra los migrantes ocurridos entre julio y diciembre del año 2015. Esto hace que muchos de ellos necesiten una asistencia especial en el área de salud mental, con el objetivo de incrementar la capacidad de los migrantes para reaccionar y recuperarse de las adversidades presentes en el tránsito hacia Estados Unidos.

43. De manera general, el estudio demostró que, hombres y mujeres están expuestos en similares proporciones a sufrir robos de dinero y pertenencias personales, palizas y humillaciones en público o en privado. Los hombres son más propensos a sufrir actos de violencia relacionados con amenazas y secuestros que las mujeres.

44. La mayoría de estos migrantes son indocumentados, lo que les impide su acceso al mercado laboral formal. Esto les posiciona en una situación económica altamente vulnerable, lo cual conlleva un mayor riesgo a la explotación laboral o sexual.

45. Del total de migrantes entrevistados en el período en el proyecto Multicéntrico, casi la mitad había tenido algún problema de salud, enfermedad o accidente en las dos semanas previas a la encuesta. Los problemas de salud más frecuentes fueron: enfermedades respiratorias (55.5%), enfermedades gastrointestinales (11%) y hongos en los pies (8.2%).

46. Es también importante tener en cuenta, que muchos de estos migrantes llegan a Saltillo en tren. Debido a la larga duración del trayecto, que sucede además de forma clandestina, los accidentes en las vías ferroviarias son comunes (algunos se quedan durmiendo en los bajos del tren y caen a las vías). Es por esto que algunos de estos migrantes sufren lesiones importantes (pérdida de miembros como manos, brazos, piernas, etc.), que les pone en situación de discapacidad e invalidez.

47. Saltillo constituye un punto clave del sistema ferroviario nacional, ya que las vías del tren forman parte de la ruta que recorre de Saltillo-Monterrey, Nuevo León, llegando a la frontera con Estados Unidos por Nuevo Laredo. Esto la convierte en una de las rutas más utilizadas por los migrantes en tránsito por México.

48. Aunque Coahuila es uno de los estados con mayor desarrollo industrial y crecimiento económico concentrado en Saltillo, Ramos Arizpe, Ciudad Acuña y Piedras Negras, estas ciudades han sido identificadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) como zonas de alto riesgo para los migrantes, ya que se registra una elevada frecuencia de delitos, violación de derechos humanos y violencia por parte de autoridades, población local y crimen organizado<sup>12</sup>.

### **b.3. Las *Ciudades Solidarias* (2019-2023)**

49. Esta situación de movilidad insegura para los migrantes en Coahuila, sin embargo, se han venido revirtiendo a partir de un programa de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

50. Desde el 2018, la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados en México, ha implementado un *Programa de reubicación* con

---

<sup>12</sup> CNDH, "Informe especial sobre secuestro de migrantes en México", 2011.

el objetivo de apoyar a personas reconocidas como refugiadas, apátridas o beneficiarias de protección complementaria, a integrarse económica y socialmente en la ciudad de Saltillo, Coahuila. Esta iniciativa, llevada a cabo en colaboración con las autoridades locales obtuvo grandes resultados. Los esfuerzos y el trabajo de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados lograron que muchas familias de personas que se encuentran en México como refugiadas pudieran alcanzar un empleo formal, adquirir una vivienda y recibir educación, lo que ha incrementado su calidad de vida de manera considerable.

51. En diciembre de 2018 fue adoptado el Pacto Mundial sobre Refugiados. México se comprometió a adoptar acciones para promover la autosuficiencia de los refugiados. Específicamente a aportar «recursos y conocimientos especializados para promover las oportunidades económicas, el trabajo decente, la creación de empleo y la puesta en marcha de programas de fomento de la iniciativa empresarial para los miembros de la comunidad de acogida y los refugiados». En el Pacto se contempla a la integración como una alternativa para resolver la situación de las personas refugiadas a nivel local con el apoyo de la comunidad internacional.

52. En México se han implementado acciones para la integración local de las personas refugiadas a través de un programa de reubicación que comprende el traslado de aquellas, residentes en la frontera sur, a las ciudades de Saltillo, Coahuila y Guadalajara, Jalisco. Así, durante el año 2018, el ACNUR llevó a cabo 11,113 intervenciones para la integración local en rubros como el asesoramiento individual, colocación laboral, revalidación de estudios, certificación de habilidades, orientación vocacional, acceso a documentación, educación, formación lingüística, reunificación familiar, asistencia humanitaria en efectivo y acceso a la naturalización<sup>13</sup>.

53. Entre 2016 y 2019 fueron reubicadas en la ciudad de Saltillo 1,962 personas reconocidas como refugiadas, 431 familias y 271 casos individuales. De ellas, el 47% son de Honduras, el 38% son de El Salvador, el 7% son de Venezuela, el 6% de Guatemala y el 5% de Nicaragua. El 62% son personas adultas y el 38% niños, niñas y adolescentes. Todas las personas reubicadas en edad escolar cuentan con una opción educativa y el 60% de las personas reubicadas salieron de la pobreza después de un año radicando en Saltillo<sup>14</sup>.

54. Este programa denominado *Ciudades Solidarias* (ACNUR) representa múltiples beneficios reconocidos por el Ejecutivo Estatal,

---

<sup>13</sup> Véase ACNUR.

<sup>14</sup> Véase ACNUR.

como lo son la referencia internacional del Estado como promotor de ciudades solidarias, la inversión en las comunidades de acogida y proyectos de coexistencia pacífica, el refuerzo de indicadores del sector empresarial sobre responsabilidad social vinculados con el respeto a los derechos humanos, el financiamiento de proyectos, el fortalecimiento económico y la diversidad cultural<sup>15</sup>.

55. En el PEDH las *Ciudades Solidarias* se han convertido en una garantía de política pública para asegurar un «Coahuila Incluyente» como uno de los principales ejes de la política de derechos humanos, en donde el Ejecutivo Estatal ha reconocido, por lo menos, 12 deberes estatales en materia de trabajo, educación, salud, alojamiento, energía y gestión de los recursos naturales, seguridad alimentaria y nutrición, reasentamiento, acceso a la cultura, no discriminación, seguridad social e integración local<sup>16</sup>.

56. Las Ciudades «Solidarias con migrantes y refugiados» tienen como objetivo, en primer lugar, la implementación de políticas públicas de protección e inclusión de las personas migrantes y refugiadas, a través de la atención integral de las necesidades de las y los migrantes irregulares en su paso por el estado de Coahuila; y en segundo lugar, continuar con los procesos de integración local, a través del programa de reubicación, de las personas refugiadas en distintas ciudades del Estado. Todo ello en coordinación con la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados.

57. Según datos del ACNUR que aportó la CEDH, los datos actuales de las personas refugiadas en el Estado de Coahuila son: 1,776 refugiados reconocidos se encuentran en Saltillo, organizados en 482 casos familiares y 229 en casos individuales. Se tiene un 78% de permanencia en el 2020. El 55% de las personas son de nacionalidad hondureña, el 32% son de El Salvador, el 5% de Guatemala y el 4% de Nicaragua. El 51% son mujeres y el 49% hombres. 38% son menores, el 61% son adultos mayores de 18 años y el 1% son adultos mayores. 95% niños, niñas y adolescentes continúan sus estudios desde casa. 17 jóvenes cursando la educación universitaria, 2 inscritos en Conalep, 2 Instituto Don Bosco y 1 Cecati 84. 1,132 personas se encuentran en edad productiva de las cuales 819 personas están empleadas y el 98% cuenta con empleo formal. El salario promedio semanal es de \$1,382 MXN. Los datos del sector laboral de las personas refugiadas en Coahuila son: 47% servicios, 47% Industria, construcción un 3% entre otros.

---

<sup>15</sup> Véase ACNUR.

<sup>16</sup> Véase Programa Estatal de Derechos Humanos para el Estado de Coahuila de Zaragoza (2019-2023), Poder Ejecutivo, Academia Interamericana de Derechos Humanos, 2019, pp. 100-101.

58. La cuestión que ahora plantea las partes actoras en sus demanda es un problema más para la *Ciudad Solidaria*: ¿cómo garantizar el acceso a la justicia de las personas en contexto de movilidad para proteger sus derechos fundamentales como grupos vulnerables, en especial el acceso al agua potable?

#### b.4. La Casa del Migrante

59. La Casa del Migrante de Saltillo es, sin duda, una garantía de solidaridad de la sociedad civil para asegurar alojamiento temporal para las personas migrantes o desplazadas en tránsito por Coahuila.

60. Constituye un apoyo humanitario que se brinda para garantizar el derecho a migrar en un contexto de movilidad humana libre, segura y solidaria. En ella se ofrece un espacio de protección en el tránsito de los migrantes en el territorio del estado.

61. La Casa del Migrante es reconocida en el ámbito nacional e internacional como una instancia protectora de derechos humanos que ofrece hospedaje seguro, alimentación y agua potable, cuidados médicos y psicológicos para quienes los necesiten, así como asesoría legal en cuanto a trámites migratorios y deportación, entre otros servicios humanitarios<sup>17</sup>.

62. De acuerdo con la información proporcionada por la Casa del Migrante de Saltillo, la misma tienen como programas:

a) **Seguridad Alimentaria:** Proporcionar y/o propiciar el acceso a una alimentación inocua, suficiente y nutritiva para personas en contexto de movilidad internacional.

b) **Seguridad social:** albergue temporal básico de larga estancia, abrigo y atención sanitaria para personas vulnerables en contexto de movilidad internacional.

c) **Debido proceso, debido procedimiento y acceso a la justicia:** Representar legalmente a personas víctimas del delito, violaciones a derechos humanos o solicitantes de asilo o protección internacional para garantizar sus derechos.

d) **Bienestar físico, emocional y mental:** Se identifican personas que requieran atención especial para atención directa o

---

<sup>17</sup> Véase Casa del Migrante Saltillo, PBI México, disponible en Internet: <https://pbi-mexico.org/es/con-quienes-trabajamos/personas-defensoras-y-organizaciones-en-riesgo/coahuila/casa-del-migrante>

canalización para recuperar la salud física y emocional de personas en contexto de movilidad internacional.

- e) **Política pública con perspectiva de derechos humanos:** Articular condiciones que garanticen el respeto y promoción de los derechos humanos de personas en contexto de movilidad internacional a través de la formulación y elaboración de propuestas y estrategias que, mediante el diálogo y la incidencia política, influyan en la consecución de acciones que impacten favorablemente en la garantía de los derechos de las personas en contexto de movilidad internacional.
- f) **Derecho a defender:** Generar acciones y gestiones que fortalezcan las capacidades de los y las defensoras de personas en contexto de movilidad internacional y se gestionen las responsabilidades del Estado en la materia.

62. La Casa del Migrante de Saltillo, según la propia información proporcionada por la misma, recibe cada año de entre 6,000 a 9,000 personas migrantes y refugiadas. El 20% de la población son mujeres y el otro 20% son de niños, niñas y adolescentes. En este sentido, las personas beneficiarias de la organización pertenecen a sectores en extrema vulnerabilidad que no cuentan con la posibilidad de tener un ingreso ya que al no poseer documentos migratorios les imposibilita tener un permiso de trabajo de parte del Instituto Nacional de Migración y esto hace que el sustento dependa en su totalidad de los servicios que se ofrecen o se gestionan desde y en la Casa del Migrante.

63. La Casa del Migrante de Saltillo es, además, una organización de larga estancia, por lo que las personas alojadas llegan a permanecer hasta por 8 meses albergadas, según el tiempo que requieran de acuerdo con su situación particular.

#### 4.5. El servicio público de Aguas de Saltillo

64. En diciembre de 2019, la empresa paramunicipal “Aguas de Saltillo” hizo una limitación en el servicio del agua potable a la Casa del Migrante, en razón de un adeudo de años pasados en el pago de las tarifas que asciende a la cantidad de 479,275.80, situación que generó una confrontación mediática entre la Casa del Migrante y Aguas de Saltillo, pero también una situación concreta de limitación de acceso al agua potable de las personas migrantes que se encontraban en ese momento en la Casa conforme se señala por la misma.

65. Aguas de Saltillo informó a este Tribunal que en realidad no se hizo ningún corte en el suministro del agua potable, sino que procedió a limitar el servicio de agua potable a lo mínimo vital requerido para el uso doméstico y personal (entre 50 y 100 litros de agua por persona y día). Esta limitación, además, fue retirada en abril de 2020, justo cuando la Casa del Migrante ha venido cubriendo, de enero a septiembre de 2020, el pago de las tarifas del servicio, sin que aún se cubra el adeudo de 50 meses previos que comprenden la falta de pago de 4 años, 2 meses, por la cantidad de 479,274.13.

66. Este problema de limitación del agua potable en la casa del Migrante generó un posicionamiento de organismos protectores de derechos humanos a favor del albergue por su labor humanitaria.<sup>18</sup> Las confrontaciones en los medios locales obligaron al Director de la Casa del Migrante a presentar una carta a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en donde expone las situaciones de riesgo, calumnia y agresión que documentó con diferentes notas periodísticas que se dieron en el contexto de la problemática de la limitación del servicio de agua potable y el adeudo antes señalado<sup>19</sup>.

66. La Casa del Migrante de Saltillo, según informa, no recibe ningún apoyo económico de parte del Estado mexicano (Gobierno Federal, Estatal y Municipal). Los apoyos que logra conseguir son de la aplicación a convocatorias de apoyos internacionales para financiar ciertos proyectos, que en términos generales no permiten el uso de los recursos para el pago de gasto corriente como el pago de luz, agua, alimentos, ropa; es decir, de todos los gastos que no procuren cambios estructurales, por lo que para este tipo de necesidades básicas se recurren al desarrollo de actividades como vendimias, mismas que se han visto anuladas desde el inicio de la pandemia por Covid-19, según informa sus representantes.

67. A partir de esta situación del adeudo, el Ejecutivo del Estado presentó una iniciativa de reforma a la ley de aguas para establecer una política de apoyos en las tarifas de agua potable, iniciativa que aún no se dictamina por parte del Congreso.

68. De acuerdo con la información proporcionada por Aguas de Saltillo se ha presentado al Congreso del Estado, por parte del Ayuntamiento, una nueva política de tarifas preferenciales en el Proyecto de Ley de Ingresos del Municipio de Saltillo para el ejercicio fiscal 2021,

---

<sup>18</sup> Véase El Universal, disponible en Internet: <https://www.eluniversal.com.mx/estados/la-onu-pide-resolver-corte-de-agua-la-casa-del-migrante-de-saltillo-por-adeudo>

<sup>19</sup> Véase Carta de Alberto Xicoténcatl Carrasco de 10 de diciembre de 2019.

a fin de garantizar los apoyos en el acceso al agua potable de organismos no gubernamentales que protegen derechos de personas en condición de vulnerabilidad y que representa, según sus cálculos, la reducción del 44% del valor de la tarifa actual a pagar por el servicio de agua potable (véase -).

69. Por la información proporcionada por la Casa del Migrante de Saltillo, la misma ha logrado obtener algunos recursos para ponerse al corriente del pago del servicio de agua potable durante todo el año, pero le ha sido imposible pagar el adeudo histórico de agua porque no cuenta con el recurso para poder pagarlo.

70. La Casa del Migrante de Saltillo, además, tiene un presupuesto en promedio de 4 millones de pesos al año, que se invierte sobre todo en el pago de los salarios del equipo que es de 25 profesionales con la capacidad en conocimientos para la defensa de los derechos humanos, sumando al mantenimiento de la infraestructura del albergue y otros gastos programados se muestra como imposible el pago del agua.

#### **b.6. La emergencia sanitaria por Covid-19**

71. El caso de omisión legislativa que se nos presenta se enmarca dentro de la emergencia sanitaria por Covid-19, en donde el acceso al agua potable es fundamental para mantener la salud pública.

72. Este Tribunal Constitucional Local, incluso, al resolver el caso de la libertad de circulación en tiempos de Covid-19, ha sostenido que:

... las «medidas de emergencia no se aplicarán de manera discriminatoria», es claro, que el Ejecutivo del Estado, por su omisión reglamentaria en el Decreto de medidas a favor de grupos vulnerables en situación de mayor desventaja por la inmovilidad, debe ir atendiendo estas medidas con políticas afirmativas para garantizar mayor igualdad a la hora de reactivar las actividades dentro de la comunidad más afectada, conforme a la perspectiva de derechos humanos que implementa en la aplicación del Decreto. Esta medida se determina con base en el criterio que, por tutela judicial efectiva de intereses jurídicos, legítimos y difusos, tiene por objeto la acción de inconstitucionalidad (véase párrafos 46 a 49) para que en ejecución de sentencia se supervise por este Tribunal, a iniciativa del *ombudsman local*, el cumplimiento de este criterio, sin que dicha omisión implique la invalidez del Decreto porque solo se complementa el mismo en función de la regla que obliga en el mismo a observar los mayores estándares de protección a las personas y sus derechos fundamentales<sup>20</sup>.

73. Luego la no discriminación de la libertad de circulación de los grupos vulnerables durante la emergencia sanitaria representa un criterio relevante para la protección de los intereses jurídicos, legítimos o difusos

<sup>20</sup> Véase SC-TCL: 11-05-2020, párrafo 325, disponible en Internet.

a proteger por parte de la CEDH y Frontera con Justicia, por lo que las razones de la pandemia exigen que este Tribunal Pleno deba pronunciarse lo más pronto posible y antes de que el Congreso del Estado deba aprobar las leyes de ingreso municipales en donde se establecen los apoyos a las tarifas del servicio de agua potable que se deberían de aprobar en caso de resultar fundada la presenta acción de inconstitucionalidad.

## 2. PROCEDIMIENTO

### a) La urgencia del asunto

74. El asunto se ha declarado urgente por el magistrado instructor, toda vez que plantea de manera prioritaria la presunta violación de las libertades y derechos de las personas migrantes, desplazadas y sus defensores dentro de la emergencia sanitaria que exige la pronta sustanciación y resolución por parte del Tribunal CL, con el objeto de dar certeza a la vigencia y eficacia de los derechos al agua de las personas en el territorio estatal en el contexto de la situación de emergencia.

75. Esta urgencia ha generado que los plazos y términos de este juicio constitucional se redujeran en forma razonable a las partes, a fin de resolver lo más pronto posible, siempre respetando las finalidades de las garantías de publicidad, audiencia, defensa y contradicción de las partes.

76. La urgencia, por tanto, no ha alterado ni suprimido ninguna forma procesal esencial que debe observarse para resolver la controversia. Al contrario, los derechos de las partes se potenciaron con la audiencia pública de alegatos para deliberar y contradecir sus posiciones frente a ellos y frente a la ciudadanía que participó en *amicus*.

### b) Las formalidades del juicio digital

77. Este Tribunal CL reconoce que, para la emergencia sanitaria, no existen normas procesales, claras y precisas, para atender la función de la justicia a distancia, pero es claro que el principio procesal de no excusarse obliga a actualizar las formas procesales del debido proceso para permitir los medios digitales que faciliten la tutela judicial efectiva en tiempos de pandemia.

78. Este Tribunal CL, en efecto, ha acordado el uso de las TICs para llevar a cabo su actividad en esta crisis de salud pública, principalmente con la modalidad de «teletrabajo»<sup>21</sup> que, en términos

---

<sup>21</sup> Véase el Diccionario de la RAE, disponible en la red:

judiciales, significa la posibilidad de sustituir la tradicional forma del juez presencial *en el lugar del tribunal*, por la *presencia digital* para llevar a cabo la actividad jurisdiccional desde un lugar diferente o no a la sede oficial, incluso en el domicilio particular, con o sin la presencia de las partes según se requiera.

79. El fundamento legal que autoriza de manera expresa el uso de la tecnología digital en el procedimiento judicial es una norma constitucional local que desde 2013 establece la garantía de la tutela judicial efectiva a través de sistemas digitales confiables<sup>22</sup>.

80. El contexto de la pandemia Covid-19, sin embargo, exige emplear el sistema de justicia digital por causa de fuerza mayor como lo recomienda el Relator de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante ONU) sobre independencia judicial<sup>23</sup>, pero sobre todo a este Pleno lo obliga a poner un ejemplo de mayor motivación como Tribunal CL (que implica ser el máximo intérprete de las normas del régimen interno<sup>24</sup>), para justificar el uso del sistema digital a fin de garantizar el acceso a la justicia local, no solo porque tenemos el deber de explicitar la restricción al acceso a la justicia por haber interrumpido en forma transitoria los procedimientos judiciales con la suspensión de los plazos y resolver solo casos urgentes<sup>25</sup>, sino también para generar un precedente judicial que, con razones debidas, razonables y convincentes, valide constitucionalmente el criterio de que el uso de la forma digital confiable es «de gran legítima, útil, necesaria y estrictamente proporcional» para todas las autoridades judiciales, administrativas y legislativas del Estado, así como para los órganos autónomos, con el objeto de no interrumpir, más

---

[<https://dle.rae.es/teletrabajo>].

<sup>22</sup> Véase artículo 154, fracción II, numeral II, de la Constitución Local.

<sup>23</sup> Véase “Declaración del Relator Especial de Naciones Unidas sobre independencia judicial”, Diego García-Sayán, *Emergencia del coronavirus: desafíos para la justicia*, Ginebra, 22 de abril de 2020, que dice: “Las tecnologías informáticas y el uso del “teletrabajo” para enfrentar la crisis actual procesando casos de abusos debe ser urgentemente puesto en funcionamiento. La innovación y el teletrabajo es esencial, especialmente para tribunales y jueces que tienen que conocer casos de derechos humanos. Las cuarentenas y las “distancias sociales” no deben impedir que el sistema judicial funcione y que lo haga respetando el debido proceso. La situación actual plantea la exigencia de “ponerse al día” y de hacerlo ya con el teletrabajo. En particular, para que tribunales, jueces y fiscales puedan lidiar con asuntos que puedan referir a derechos fundamentales en riesgo o a la previsible situación de inseguridad ciudadana”.

<sup>24</sup> Véase artículos 158 y 194 de la Constitución Local.

<sup>25</sup> En esta crisis de salud global, los órganos del sistema universal e interamericano de derechos humanos han recordado a los Estados una obligación obvia pero necesaria de justificar en cada acto de autoridad para enfrentar la emergencia sanitaria: que toda medida de restricción o de limitación de los derechos, para nosotros el de la tutela judicial efectiva, debe ser estrictamente proporcional, necesaria y antidiscriminatoria (véase 1. Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Comisión IDH) 1/2020; 2. Declaración de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH): Los problemas y desafíos deben ser abordados con perspectiva de Derechos Humanos y respetando las obligaciones internacionales; 3. Directrices esenciales emitidas por la Oficina del Alto Comisionado para la perspectiva de derechos humanos para atender la pandemia por el COVID-19; 4. Declaración de Expertos y Expertas de la ONU sobre “COVID-19: los Estados no deberían abusar de medidas de emergencia para suprimir derechos humanos”, Ginebra, 16 de marzo de 2020.

allá de lo estrictamente necesario, la actividad esencial del Estado durante esta pandemia a favor de la ciudadanía.

81. La Constitución Local establece la forma digital confiable para llevar a cabo la tutela judicial efectiva<sup>26</sup>. Es una norma de la mayor jerarquía que implica el deber local de sustituir las formas manuales (físicas) por las formas automatizadas (digitales) en el procedimiento judicial.

82. Este procedimiento legal ha desarrollado actuaciones judiciales en línea, notificaciones por correo-e, audiencias por video (zoom), acuerdos vía mensajería (WhatsApp); en general, se ha realizado la actividad procedimental de manera digital con la autenticación del instructor que ha actuado con la asistencia de la Secretaría General, situación que es válida para garantizar la tutela judicial que nos exige mayor prontitud, celeridad y antiformalismo desde nuestra máxima norma local.

83. El Relator de la ONU sobre independencia judicial nos hace notar que hoy más que nunca son necesarias acciones urgentes para fortalecer el apoyo y las garantías para el funcionamiento de una justicia independiente y su acercamiento a la gente alentando para ello pasos creativos». Por tanto, la creatividad e innovación de la interpretación judicial es un poder relevante para enfrentar la crisis, más aún cuando existen normas vigentes en el Código Procesal Civil que establecen principios y reglas que en cualquier materia son aplicables en forma similar para justificar el trabajo judicial a distancia, siempre que se cumplan las formalidades esenciales del debido proceso, sin alterar ni modificar sus funciones ni finalidades en perjuicio de las partes.

84. En efecto, un principio general del Derecho que debemos aplicar a falta de ley<sup>27</sup> consiste en el principio *non liquet*<sup>28</sup> [«sin claridad legal»] que implica el deber inexcusable del juez de crear normas cuando son inexistentes, ambiguas o insuficientes para resolver casos concretos. Esta doctrina que nace en la Antigua Roma (siglo VIII a. de C.) está reconocida en la legislación procesal civil vigente, que a la letra dice:

“El silencio, la oscuridad o la insuficiencia de la ley en ningún caso significará un obstáculo técnico o formal para la administración de justicia, ni autoriza a los jueces para dejar de resolver una controversia<sup>29</sup>”.

---

<sup>26</sup> Véase artículo 154, fracción II, numeral II, de la Constitución Local.

<sup>27</sup> Véase artículo 14, cuarto párrafo, de la Constitución General.

<sup>28</sup> Véase Oxford Bibliographies Online, disponible en red: [<https://www.oxfordbibliographies.com>].

<sup>29</sup> Véase artículo 17, fracción IV, del Código Procesal Civil.

85. Este principio del mundo antiguo se desarrolla hoy por la «regla de validez formal del acto procesal» que se rige por la norma que a la letra dice:

“Cuando la ley no prescriba determinada forma para un acto del procedimiento, el mismo podrá ser realizado en cualquier forma, siempre que sea idónea para alcanzar su finalidad de acuerdo a la garantía de la tutela judicial efectiva<sup>30</sup>”.

86. Entonces la cuestión radica en qué debe entenderse por la forma presencial del tribunal y las partes para concurrir al debido proceso, pues un juez, con norma o sin ella, debe resolver si puede hacer cumplir a distancia las formas esenciales del procedimiento, por los medios digitales confiables o cualquier otra forma idónea que no ponga en riesgo la salud de las personas y que, además, permita alcanzar la finalidad de las reglas procesales a observar.

87. Para el caso del Tribunal Pleno, por ejemplo, la discusión de las sesiones a distancia en la modalidad «teletrabajo judicial» (videoconferencia digital por Zoom<sup>31</sup>) implica interpretar qué se entiende por «concurrir a una sesión para estar presentes»<sup>32</sup> los integrantes de este cuerpo colegiado a fin de que pueda funcionar en forma válida<sup>33</sup>.

88. La falta de norma clara ni mucho menos su inexistencia debe ser excusa suficiente para dejar de cumplir con la actividad esencial de la justicia, por lo que los medios digitales que resultan útiles y necesarios para acceder a la justicia con las restricciones que sean adecuadas para velar por la sana distancia en este período excepcional, son relevantes para prestar la actividad esencial.

89. En suma, la actuación judicial a distancia plantea el problema de sustituir la forma normal de concurrir a juicio de manera directa (el juez conduce el proceso con las partes, en el lugar oficial y con la presencia física), por una forma alternativa que equivalga a la presencia en juicio, a través de medios digitales que permitan ejercer, con sana distancia, la defensa de los derechos ante la autoridad jurisdiccional que se estimen prioritarios tutelar como actividad esencial. Al final, el acceso a la justicia es una función oficial que se imparte en un lugar confiable y registrable que el juez habilite para tal efecto.

---

<sup>30</sup> Véase artículo 17 de la Ley de Justicia Constitucional Local; 148 del Código Procesal Civil.

<sup>31</sup> La plataforma Zoom fue el medio que se acordó para llevar a cabo la sesión pública del Pleno que fue transmitida en tiempo real, véase acuerdo de la Presidencia del Tribunal, disponible en red: [[www.pjecz.gob.mx](http://www.pjecz.gob.mx)].

<sup>32</sup> Véase artículo 9° de la Ley OPJECZ.

<sup>33</sup> La SCJN, por ejemplo, en el *Acuerdo General 4/2020* de fecha 13 de abril de 2020 autorizó la celebración de sus sesiones a distancia mediante el uso de herramientas informáticas, porque la ley no regula el lugar o la forma presencial de las sesiones, de tal manera que las actuaciones judiciales se pueden efectuar de cualquier manera, según lo previsto en el artículo 270 del Código Federal de Procedimientos Civiles (véase en la red: [[www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)]).

c) **La participación social: *amicus curiae***

90. La justicia digital, por acuerdo del instructor, ha permitido desarrollar una convocatoria urgente a la ciudadanía para que en un modelo de justicia abierta pudiera participar y colaborar en la deliberación judicial de un asunto de especial trascendencia para los derechos de las personas migrantes, desplazadas y sus defensores.

91. En tal sentido, por acuerdo y bajo la más estricta responsabilidad del magistrado instructor no solo se ha oído a las partes sino también a cualquier persona que ha querido comparecer a exponer un *amicus curiae* con escritos, observaciones o comunicaciones (véase anexo #). Se desahogó por el instructor una videoaudiencia de alegatos con la presencia de peritos nacionales y extranjeros de reconocida trayectoria jurídica, así como diferentes expresiones de la ciudadanía que fijaron sus posicionamientos críticos que se analizaron y se dan respuesta de manera puntual en esta sentencia.

92. Por tal razón, la participación social en la justicia de asuntos relevantes plantea una concepción no elitista de la función jurisdiccional, pues los jueces constitucionales tenemos el deber de escuchar a la ciudadanía, a los expertos y a las partes, para mantener un espacio de diálogo y colaboración, aún en casos urgentes, que permita enriquecer el sentido de nuestras decisiones que, en la medida de lo posible, deben aclarar, contestar y precisar la mayoría de las inquietudes de la ciudadanía sobre los actos de molestia de la autoridad que les puede perjudicar, o bien, para definir la mayor protección de sus derechos humanos.

93. La participación social no solo fue relevante en este juicio porque da voz a organizaciones sociales, académicas, del gremio de la abogacía o la sociedad civil del ámbito local, sino también porque comparecieron, por escrito u oralmente, diferentes juristas de reconocida trayectoria nacional e internacional, e incluso, se hizo presente la comunidad internacional de las Naciones Unidas que están interesados en discutir estos problemas que se dan en las entidades federativas.

94. Para la tutela judicial coahuilense lo importante es garantizar un juicio público en donde la ciudadanía tenga la oportunidad de ser escuchada. Los jueces debemos de ser sensibles a sus consideraciones y ser exhaustivos en nuestras motivaciones para resolver las diferentes problemáticas que el juicio presenta conforme a las pretensiones de las partes, pero además los *amicus curiae* ayudan a contextualizar el caso, delimitarlo con información relevante y aportan su expertis en la

identificación de leyes y jurisprudencia que este Tribunal Pleno debe interpretar para su debida aplicación al caso concreto.

95. El papel de las partes, sin duda, fue también fundamental. Ellas tuvieron la oportunidad de conocer las diferentes cuestiones aportadas por los terceros y formularles las preguntas que estimaron conducentes. La autoridad deliberó con la ciudadanía. Los propios *amicus curiae* pudieron aclarar, complementar e incluso replicar o contradecir las posiciones de las autoridades.

96. En suma, el magistrado ponente reconoció el *amicus curiae* como una forma legítima de participación social para colaborar de buena fe con la justicia constitucional, a fin de que, según lo acuerde cada instructor, se puedan recibir escritos, comunicaciones u observaciones sobre las cuestiones a discutir para que se pueda debatir más un punto de hecho o de derecho, o bien, conocer las diferentes inquietudes, críticas o pronunciamientos de la sociedad civil que debemos tener en cuenta a la hora de fijar la interpretación constitucional.

## II. DERECHO Y RAZONES

### 1. NORMAS

Para resolver la controversia, el Derecho aplicable, internacional, nacional y local<sup>34</sup> es el que se describe de la manera siguiente:

#### a) **Legislación y jurisprudencia internacional**

##### a.1. *Universal*

#### **Derecho a la igualdad**

97. El artículo 2, párrafo 2, del *Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales* (en adelante *Pacto IDESC*) señala que los Estados parte 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.

#### **Derecho a un nivel de vida adecuado**

---

<sup>34</sup> Para la elaboración de este apartado de normas resultó útil para este Tribunal el *amicus curiae* de la Academia IDH que suscribe Irene Spigno y la Defensoría de los Derechos Humanos Universitarios que suscribe Magda Yadira Garza Robles.

98. El *Pacto IDESC* reconoce el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado<sup>35</sup> y al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental<sup>36</sup>; y dispone que cada uno de los Estados parte se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos reconocidos.<sup>37</sup>

### Derecho al agua

99. El *Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales* (en adelante *Comité DESC*), en la *Observación general No. 15* señaló que el agua es esencial para un nivel de vida y de salud adecuado y determinó 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, pues el abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene persona y doméstica”<sup>38</sup>.

100. El derecho al agua entraña tanto libertades como derechos. Las libertades son el derecho a mantener el acceso a un suministro de agua necesario para ejercer el derecho al agua y el derecho a no ser objeto de injerencias, como por ejemplo, a no sufrir cortes arbitrarios del suministro o a la no contaminación de los recursos hídricos. En cambio, los derechos comprenden el derecho a un sistema de abastecimiento y gestión del agua que ofrezca a la población iguales oportunidades de disfrutar del derecho al agua; [...] incluso en tiempos de grave escasez de recursos, es preciso proteger a los miembros vulnerables de la sociedad mediante la adopción de programas específicos a un costo relativamente bajo.

101. Por lo que se refiere al derecho al agua, los Estados Partes tienen la obligación especial de facilitar agua y garantizar el suministro necesario de agua a quienes no disponen de medios suficientes, así como de impedir toda discriminación basada en motivos sobre los que

---

<sup>35</sup> Véase artículo 11 del Pacto IDESC.

<sup>36</sup> *Ibidem* artículo 12.

<sup>37</sup> *Ibidem* artículo 2.

<sup>38</sup> Véase *Observación general No 15 (2002)* del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, E/C.12/2002/11, 20 de enero de 2003. Disponible en: <https://www.undocs.org/es/e/c.12/2002/11>

internacionalmente pesen prohibiciones en lo referente al suministro de agua y a los servicios de abastecimiento de agua.

102. Aunque el derecho al agua potable es aplicable a todas las personas, los Estados Partes deben prestar especial atención a las personas y grupos de personas que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer este derecho, en particular las mujeres, los niños, los grupos minoritarios, los pueblos indígenas, los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos, los trabajadores migrantes, los presos y los detenidos. En particular, los Estados Partes deben adoptar medidas para velar por que: f) Los refugiados, los solicitantes de asilo, los desplazados internos y los repatriados tengan acceso al agua potable tanto si permanecen en campamentos o en las zonas urbanas y rurales. Es preciso otorgar a los refugiados y los solicitantes de asilo el derecho al agua en las mismas condiciones que a los nacionales.

103. Si bien el Pacto prevé la aplicación progresiva y reconoce los obstáculos que representan los limitados recursos disponibles, también impone a los Estados Partes diversas obligaciones de efecto inmediato. Los Estados Partes tienen obligaciones inmediatas por lo que respecta al derecho al agua, como la garantía de que ese derecho será ejercido sin discriminación alguna (párr. 2, art. 2) y la obligación de adoptar medidas (párr. 1, art. 2) en aras de la plena realización del párrafo 1 del artículo 11 y del artículo 12. Esas medidas deberán ser deliberadas y concretas e ir dirigidas a la plena realización del derecho al agua.

104. La obligación de *proteger* exige que los Estados Partes impidan a terceros que menoscaben en modo alguno el disfrute del derecho al agua. Por terceros se entiende particulares, grupos, empresas y otras entidades, así como quienes obren en su nombre. La obligación comprende, entre otras cosas, la adopción de las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias y efectivas para impedir, por ejemplo, que terceros denieguen el acceso al agua potable en condiciones de igualdad.

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

106. Deberán examinarse la legislación, las estrategias y las políticas

existentes para determinar que sean compatibles con las obligaciones relativas al derecho al agua, y deberán derogarse, enmendarse o cambiarse las que no sean congruentes con las obligaciones dimanantes del Pacto”.

107. El Comité DESC, también ha expresado su preocupación sobre la falta de garantía de los derechos al agua y al saneamiento en México, en sus Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México<sup>39</sup>, señaló lo siguiente: “57. Preocupa al Comité que, la falta de coordinación efectiva entre los niveles federal, estatal y municipal, la insuficiente financiación y la falta de una infraestructura adecuada y de calidad, impidan el acceso de agua potable de calidad y de servicios de saneamiento adecuados, afectando de manera desproporcionada a los grupos más desfavorecidos y marginados. Además, le preocupa la falta de protección adecuada de los recursos hídricos debido a la contaminación y la falta de medidas apropiadas para el tratamiento de las aguas residuales (artículo 38). El Comité insta al Estado parte a intensificar sus esfuerzos para garantizar el acceso al agua potable y servicios de saneamiento de toda la población, en particular de los grupos más desfavorecidos y marginados [...]”.

108. La *Asamblea General de las Naciones Unidas*, mediante la Resolución 64/292, de fecha 28 de julio de 2010, reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, destacando que un agua potable limpia y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los derechos humanos<sup>40</sup>. Además de tener consecuencias importantes para la realización de otros derechos humanos, la falta de acceso a instalaciones de agua, saneamiento e higiene seguras, suficientes y asequibles tiene un efecto devastador en la salud, la dignidad y la prosperidad, no solo para las personas que carecen de dicho acceso, sino también para las comunidades en las que habitan<sup>41</sup>, también ha pronunciado que el derecho al agua deber ser:

- a) Suficiente, para uso personal y doméstico, estos usos normalmente incluyen beber, higiene personal, lavado de ropa, preparación de alimentos, higiene personal y doméstica<sup>42</sup>. Según la Organización Mundial de la Salud (en

---

<sup>39</sup> Véase Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observaciones finales sobre a los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, 17 de abril de 2018, E/C.12/MEX/CO/5-6. Disponible en:

[https://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fMEX%2fCO%2f5-6&Lang=en](https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=E%2fC.12%2fMEX%2fCO%2f5-6&Lang=en)

<sup>40</sup> Véase Asamblea General de las Naciones Unidas., Resolución 64/292. El Derecho Humano Al Agua y Al Saneamiento., vol. A/RES/64/2

<sup>41</sup> Véase Asamblea General de las Naciones Unidas, Asamblea General, Informe de La Relatora Especial Sobre El Derecho Humano Al Agua Potable y El Saneamiento, vol. 11 de julio, 2013.

<sup>42</sup> Véase Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolution Adopted by the Human Rights

adelante OMS), se necesitan entre 50 y 100 litros de agua por persona por día para garantizar que se satisfagan la mayoría de las necesidades básicas y evitar problemas de salud<sup>43</sup>.

- b) Segura o de calidad potable, es decir, libre de microorganismos, sustancias químicas y peligros radiológicos que constituyan una amenaza para la salud de una persona<sup>44</sup>.
- c) Aceptable, con un color, olor y sabor aceptables para cada uso personal o doméstico, con instalaciones y servicios culturalmente apropiados y sensibles a los requisitos de género, ciclo de vida y privacidad<sup>45</sup>.
- d) Físicamente accesible dentro o en las inmediaciones del hogar, institución educativa, lugar de trabajo o institución de salud de cada persona<sup>46</sup>.
- e) Asequible, que los costos del agua no excedan el 3% de los ingresos familiares.

109. Por su parte, el *ex Relator Especial sobre los derechos al agua y al saneamiento de la ONU*, Leo Heller, señaló que el Estado es el principal responsable de la realización de los derechos al agua y al saneamiento, y que el hecho de no adoptar las medidas de reglamentación necesarias para prevenir y corregir de manera adecuada las conductas discriminatorias por parte de los proveedores de servicios o las instancias reguladoras constituye una violación de las obligaciones del Estado en virtud del Pacto IDDESC<sup>47</sup>. También recomendó a México en su informe final que: “ f) Tome todas las medidas posibles para asegurar el acceso universal al agua y el saneamiento para las poblaciones marginadas que viven en las circunstancias más vulnerables”<sup>48</sup>; finalmente reiteró la necesidad de revisar la legislación federal y estatal y prohibir claramente la desconexión de usuarios sin capacidad económica de pagar las facturas correspondientes a estos servicios.

## Derechos de las personas migrantes

110. Los Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales del ACNUDH, contienen tres

---

Council: The Human Right to Safe Drinking Water and Sanitation, 12 de octubre de 2011, 2011.

<sup>43</sup> Véase S. M. Pender, G. W. Boland and M. J. Lee, *Domestic Water Quantity, Service Level and Health* (2003), Howard, Guy Bartram, Jamie.

<sup>44</sup> Asamblea General de las Naciones Unidas.

<sup>45</sup> *Ibidem*.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

<sup>47</sup> Véase Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento acerca de su misión a México, 19 de julio de 2017, A/HRC/36/45. Disponible en: <https://undocs.org/es/A/HRC/36/45>

<sup>48</sup> Véase Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento acerca de su misión a México, 2 de agosto de 2017, A/HRC/36/45/Add.2. Disponible en: [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_s.aspx?si=A/HRC/36/45/Add.2](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?si=A/HRC/36/45/Add.2)

principios derivados del derecho internacional de los derechos humanos:

- a) La primacía de los derechos humanos: los Estados cumplirán sus obligaciones jurídicas internacionales de buena fe, y respetarán, protegerán y harán efectivos los derechos humanos en la gobernanza de sus fronteras;
- b) No discriminación: se protegerá a los migrantes contra toda forma de discriminación en las fronteras;
- c) Asistencia y protección contra cualquier daño: los Estados protegerán y ayudarán a los migrantes en las fronteras internacionales sin discriminación. Las obligaciones de los derechos humanos, incluidas las relacionadas con el respeto de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, deben prevalecer sobre los objetivos de la gestión de la migración y la aplicación de la ley.

iii. La Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>49</sup>, en su resolución sobre “Protección de los migrantes”, señaló se debe tener presente “la situación de vulnerabilidad en que suelen encontrarse los migrantes debido, entre otras cosas, a que no viven en sus Estados de origen y a las dificultades que afrontan a causa de diferencias de idioma, costumbres y culturas, así como las dificultades económicas y sociales y los obstáculos para regresar a sus Estados de origen a que deben hacer frente los migrantes sin documentación o en situación irregular”. Expresó, asimismo, su preocupación “por las manifestaciones de violencia, racismo, xenofobia y otras formas de discriminación y trato inhumano y degradante de que son objeto los migrantes, especialmente las mujeres y los niños, en diferentes partes del mundo”. Con base en estas consideraciones, la Asamblea General reiteró:

la necesidad de que todos los Estados protejan plenamente los derechos humanos universalmente reconocidos de los migrantes, en particular de las mujeres y los niños, independientemente de su situación jurídica, y que los traten con humanidad, sobre todo en lo relativo a la asistencia y la protección [...].

### **Derechos de las mujeres migrantes**

ii2. El artículo 14, párrafo 2, inciso h) de la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (en adelante *CEDAW*) señala que los Estados partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer asegurando su derecho a gozar de condiciones de vida adecuadas,

---

<sup>49</sup> Véase Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución A/RES/54/166 sobre “Protección de los migrantes” de 24 de febrero de 2000.

particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, de transporte y las comunicaciones.

113. El informe A/HRC/33/49 entregado al Consejo de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas en septiembre de 2016, destaca la igualdad de género para la realización de los derechos humanos al agua y al saneamiento. En concreto, las diferencias culturales, sociales, económicas y biológicas entre las mujeres y los hombres dan lugar sistemáticamente a una desigualdad de oportunidades para las mujeres a la hora de disfrutar de los derechos humanos al agua y al saneamiento. Es esencial atender las necesidades de agua, saneamiento e higiene para evitar las elevadas tasas de mortalidad materna y de recién nacidos. Muchas mujeres y niñas ponen en riesgo su salud utilizando métodos sanitarios antihigiénicos, ya que los otros métodos no son asequibles, se desconocen o no están disponibles. Debe ser brindada especial atención a las necesidades de las mujeres y las niñas que tienen discapacidades, viven en pobreza o se encuentran en otras situaciones desfavorecidas.

#### **Derechos de la niñez migrante**

114. La *Convención sobre los Derechos del Niño (y de la niña)*<sup>50</sup> señala en su artículo 24, que los Estados parte reconocen el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud, y que los Estados parte se esforzarán por asegurar que ningún niño (o niña) sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios, adoptando, entre otras medidas, el combate a las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre.

#### **Derechos de las personas defensoras**

115. La *Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas* aprobó en fecha 9 de diciembre de 1998, la *Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos* (en adelante Declaración DH), que tiene por objeto reconocer y promover

---

<sup>50</sup> Convención sobre los derechos del niño (y de la niña). Disponible en: <https://www.un.org/es/events/childrenday/pdf/derechos.pdf>

los derechos de las personas defensoras de derechos humanos, que los Estados realicen acciones para su reconocimiento y protección así como garantizar que las y los defensores realicen sus actividades sin ningún tipo de obstáculo o afectación<sup>51</sup>,

116. La *Declaración DH* señala que toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional<sup>52</sup>; que los Estados tienen la responsabilidad primordial y el deber de proteger, promover y hacer efectivos todos los derechos humanos, y promover medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean necesarias para asegurar que los derechos y libertades a que hace referencia la Declaración DDH estén efectivamente garantizados<sup>53</sup>; y, que toda persona tiene derecho, individual o colectivamente, a solicitar, recibir y utilizar recursos con el objeto expreso de promover y proteger, por medios pacíficos, los derechos humanos y las libertades fundamentales<sup>54</sup>.

117. Al respecto, la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos señaló:

“... para que las organizaciones de derechos humanos puedan realizar sus actividades, es indispensable que se les permita desempeñar sus funciones sin impedimentos, entre los que cabe mencionar las restricciones a su financiación”<sup>55</sup>.

#### a.2. *Interamericana, europea y africana*

118. El artículo 1º de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (en adelante *Convención ADH*), dispone que 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.

119. El artículo 24 del dispositivo en cita señala que todas las personas son iguales ante la ley y en consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

---

<sup>51</sup> El texto completo de la Declaración sobre defensores puede consultarse en: [http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration\\_sp.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Defenders/Declaration/declaration_sp.pdf).

<sup>52</sup> Véase artículo 1, de la Declaración DH.

<sup>53</sup> Véase artículo 2, de la Declaración DH.

<sup>54</sup> Véase artículo 13, de la Declaración DH.

<sup>55</sup> ONU, *Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos*, Margaret Sekaggya, de conformidad con la resolución 62/152 de la Asamblea General, A/64/226, 4 de agosto de 2009, párrafos 91ss.

120. El artículo 26 dispone que los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.

121. La *Comisión Interamericana de Derechos Humanos* (en adelante *Comisión IDH*) ha señalado que el acceso al agua se encuentra estrechamente vinculado al respeto y garantía de varios derechos humanos, tales como el derecho a la vida, a la integridad personal y al principio de igualdad y no discriminación, entre otros. En ese contexto advirtió que la falta de acceso al agua afecta a los grupos, personas y colectividades históricamente discriminadas, tales como mujeres, niños, niñas y adolescentes, pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes, poblaciones rurales y urbanizadas en asentamientos precarios, personas privadas de libertad, personas con discapacidad, adultos mayores, entre otros<sup>56</sup>.

122. Asimismo, destacó que una situación de especial preocupación se refiere a las consecuencias de la pobreza extrema en las Américas; en el ámbito internacional se ha reconocido que las personas que viven en situación de pobreza sufren de manera desproporcionada las consecuencias de la obstaculización del acceso al agua y a un saneamiento adecuado, lo que repercute de manera agravada en el goce de sus derechos económicos, sociales y culturales, limitando las posibilidades de salir de la pobreza y romper el círculo de la exclusión y la desigualdad<sup>57</sup>.

123. En tal sentido, señala que en el sistema interamericano, una de las obligaciones que ineludiblemente debe asumir es Estado con el fin de proteger y garantizar el derecho a la vida, es la de generar las condiciones de vida mínima compatibles con la dignidad de la persona humana, y la de no producir condiciones que la dificulten o impidan, como sería el caso de una situación que determine la imposibilidad de acceso al agua salubre o apta para el consumo humano<sup>58</sup>.

124. La *Corte Interamericana de Derechos Humanos* (en adelante *Corte IDH*) ha establecido en su jurisprudencia que el derecho fundamental a

---

<sup>56</sup> Véase Comisión IDH. Informe Anual 2015. Capítulo IV. A. Acceso al agua en las Américas. Una aproximación al derecho humano al agua en el Sistema Interamericano, párrafo 7.

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> *Ibidem*, párrafo 33.

la vida comprende, no solo 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 las condiciones que le garanticen una existencia digna.<sup>59</sup> Esta interpretación fue retomada en los casos de las comunidades indígenas *Yakye Axa Sawhoyamaya y Xákmok Kásek vs. Paraguay*, respecto de las cuales la Corte IDH consideró que el Estado no había tomado las medidas necesarias para brindarles las condiciones esenciales para una vida digna, al no haber garantizado la provisión de agua, alimentación, salud y educación, entre otros.<sup>60</sup>

125. La Corte IDH ha establecido que generalmente los migrantes se encuentran en una situación de vulnerabilidad como sujetos de derechos humanos, en una condición individual de ausencia o diferencia de poder con respecto a los no-migrantes (nacionales o residentes). Esta condición de vulnerabilidad tiene una dimensión ideológica y se presenta en un contexto histórico que es distinto para cada Estado, y es mantenida por situaciones *de jure* (desigualdades entre nacionales y extranjeros en las leyes) y *de facto* (desigualdades estructurales). Esta situación conduce al establecimiento de diferencias en el acceso de unos y otros a los recursos públicos administrados por el Estado.<sup>61</sup>

126. También ha dicho sobre la obligación de respeto y garantía de los derechos humanos, que todos los Estados, como miembros de la comunidad internacional, deben cumplir con esas obligaciones sin discriminación alguna, lo cual se encuentra intrínsecamente relacionado con el derecho a una protección igualitaria ante la ley, que a su vez se desprende “directamente de la unidad de naturaleza del género humano y es inseparable de la dignidad esencial de la persona”, y que la situación regular de una persona en un Estado no es condición necesaria para que dicho Estado respete y garantice el principio de la igualdad y no discriminación, puesto que, dicho principio tiene carácter fundamental y todos los Estados deben garantizarlo a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio.<sup>62</sup>

126. El *Tribunal Europeo de Derechos Humanos* (en adelante *Tribunal EDH*) se ha pronunciado con relación a este derecho en el contexto de la detención. En el caso *Marian Stoicescu vs. Romania*, consideró que las

---

<sup>59</sup> Véase Corte IDH. *Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) Vs. Guatemala* [19 de noviembre de 1999] párrs. 144 y 191.

<sup>60</sup> Véase Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Yakye Axa Vs. Paraguay. Solicitud de Interpretación de la Sentencia sobre Fondo, Reparaciones y Costas*. (art. 67 Convención Americana sobre Derechos Humanos) [6 de febrero de 2006] párr. 161; Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. [29 de marzo de 2006] Serie C No. 146; Corte IDH. *Caso Comunidad Indígena Xákmok Kásek. Vs. Paraguay*. Fondo, Reparaciones y Costas. [24 de agosto de 2010] Serie C No. 214 párrafos 194 a 217.

<sup>61</sup> Véase Corte IDH. *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*. Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

condiciones materiales de detención, que incluyeron, entre otras, la falta de acceso a agua apta para el consumo humano, constituyeron tratos inhumanos y degradantes<sup>63</sup>.

127. El *Sistema Africano de los Derechos Humanos y de los Pueblos*, resolvió en el caso *Social and Economic Rights Action Center & the Center for Economic and Social Rights vs. Nigeria*, en donde se alegó que los residuos de agua tóxica producto de las actividades petroleras habrían dado lugar a la contaminación del agua, el suelo y el aire, repercutiendo gravemente sobre la salud del Pueblo Ogoni. Además, destacó que el derecho a la alimentación se encuentra relacionado a la dignidad humana y que constituye un elemento necesario para la satisfacción de otros derechos, tales como el derecho a la salud, a la educación, al trabajo, entre otros.<sup>64</sup>

## **b) Legislación y jurisprudencia nacional**

### **b.1. Constitucional**

128. *Cláusula de igualdad*. El artículo 1º de la Constitución General establece que «todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la misma y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección».

129. *Cláusula pro persona*. También dispone que «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».

130. *Cláusula de no discriminación*. El artículo 1º de la Constitución General también señala que «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».

---

<sup>63</sup> Véase Tribunal EDH, *Marian Stoicescu vs. Romania* (App. No. 12934/02) ECHR [16 July 2009] párrafos 9, 24, 26 y 28.

<sup>64</sup> Véase Cfr. CADH. *Social and Economic Rights Action Center (SERAC) & Center for Economic and Social Rights (CESR) vs. Nigeria*. Comunicación No. 155/96 (2002), párrs. 2, 51, 54, 64, 66, 69.

131. *Cláusula de derecho al agua.* El artículo 4º, párrafo sexto de la Constitución General establece 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».

132. *Cláusula de igualdad a los extranjeros.* El artículo 33 Constitucional, señala que los extranjeros gozarán de los derechos humanos y garantías que reconoce la Constitución.

### **b.2. Federal**

133. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) ha sostenido que el derecho a la igualdad y no discriminación transita por tres ejes:

- a) la necesidad de adoptar ajustes razonables para lograr una igualdad sustantiva y no meramente formal;
- b) la adopción de medidas especiales o afirmativas; y,
- c) el análisis de actos y preceptos normativos que directa o indirectamente (por resultado), o de forma tácita, sea discriminatorios”.

134. En cuanto al tercer supuesto señala que se debe demostrar un trato diferenciado, con lo que se busca evitar la existencia de normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, producen como efecto de su aplicación: i) una ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas; o, ii) efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares<sup>65</sup>.

135. La SCJN ha establecido que la discriminación normativa puede ser directa o indirecta. La directa se presenta cuando la ley da a las personas un trato diferenciado ilegítimo; mientras que la indirecta se actualiza cuando la discriminación se genera como resultado de leyes, políticas o prácticas que, en apariencia, son neutrales, pero que impactan

---

<sup>65</sup> Véase jurisprudencia de rubro “DERECHOS FUNDAMENTALES A LA IGUALDAD Y A LA NO DISCRIMINACIÓN. METODOLOGÍA PARA EL ESTUDIO DE CASOS QUE INVOLUCREN LA POSIBLE EXISTENCIA DE UN TRATAMIENTO NORMATIVO DIFERENCIADO”. Primera Sala. Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Libro 56, Julio de 2018, Tomo I, pág. 171.

adversamente en el ejercicio de los derechos de ciertos grupos o personas<sup>66</sup>.

136. La discriminación formal o normativa se puede presentar por exclusión tácita o diferenciación expresa<sup>67</sup>. La discriminación por exclusión tácita tiene lugar cuando el legislador crea un régimen jurídico implícitamente y de forma injustificada excluye de su ámbito de aplicación a un supuesto de hecho equivalente al regulado en la disposición normativa. En cambio, la diferenciación expresa (o explícita) se presenta cuando se crean de forma injustificada dos regímenes jurídicos diferenciados para supuestos equivalentes.

137. La SCJN también se ha pronunciado sobre los límites al principio de igualdad, señalando que el verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos reconocidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, lo cual no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo, ya que la propia Constitución acepta implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas; es decir, el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de la norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio (o privarse de un beneficio) desigual e injustificado<sup>68</sup>.

138. En relación con lo dispuesto con la SCJN (véase párrafoS ), la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación dispone en su artículo 1º que son “ajustes razonables” aquellas adaptaciones o modificaciones necesarias y adecuadas en la infraestructura y servicios, para garantizar que las personas gocen y ejerzan sus derechos en igualdad de condiciones que los demás. Por otro lado, las llamadas “acciones afirmativas” son medidas de excepción, usualmente normativas, cuya finalidad es remediar la distorsión e inequidad histórica, estructural o cultural, en el ejercicio de un derecho humano determinado.

---

<sup>66</sup> Véase tesis de rubro: “IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN POR CUESTIONES DE GÉNERO. PARA ANALIZAR SI UNA LEY CUMPLE CON ESTE DERECHO FUNDAMENTAL, DEBE TENERSE EN CUENTA QUE LA DISCRIMINACIÓN PUEDE SER DIRECTA E INDIRECTA.” Primera Sala. Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Libro 10, Septiembre de 2014, Tomo I, pág. 579.

<sup>67</sup> Véase tesis de rubro: “IGUALDAD ANTE LA LEY. EL LEGISLADOR PUEDE VULNERAR ESTE DERECHO FUNDAMENTAL POR EXCLUSIÓN TÁCITA DE UN BENEFICIO O POR DIFERENCIACIÓN EXPRESA”. Primera Sala. Gaceta del Seminario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo I, p. 980.

<sup>68</sup> Véase jurisprudencia de rubro: “IGUALDAD. LÍMITES A ESTE PRINCIPIO.” Primera Sala. Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Octubre de 2004. Pág. 99.

139. El Poder Judicial Federal se ha pronunciado en diversos criterios jurisdiccionales respecto al derecho humano al agua, en el Amparo en revisión 158/2014<sup>69</sup> se establece una garantía del suministro del agua de forma preferente, estableciendo un trato diferenciado y razonable, señalando lo siguiente:

“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. [...] el Estado tiene el deber de adoptar medidas con el fin de que los presos tengan agua suficiente y de calidad para atender sus necesidades diarias, teniendo en cuenta las prescripciones del derecho internacional humanitario y las reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos”.

140. La *Ley de Migración*, en el artículo 2, consagra como principio de la política migratoria en México el respeto irrestricto de los derechos humanos de los migrantes.

141. El *Protocolo de Actuación para quienes imparten justicia en casos que afecten a personas migrantes y sujetas de protección internacional de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*, destaca los siguientes principios generales:

- a) *No discriminación e igualdad*, se traduce en: 1) el deber del Estado de abstenerse de realizar acciones que directa o indirectamente creen situaciones de discriminación de *jure* o *de facto*, lo que implica la prohibición de emitir leyes o disposiciones, o de favorecer prácticas y actuaciones de agentes estatales, que tengan como consecuencia la discriminación directa o indirecta de las personas; 2) adopción de medidas positivas para revertir o cambiar situaciones discriminatorias existentes en perjuicio de un determinado grupo de personas; 3) mandato de hacer distinciones objetivas y razonables sólo cuando estén de acuerdo con los derechos humanos y el principio *pro persona*; y, 4) el respeto y garantía de los derechos humanos, independientemente de cualquier circunstancia o consideración, incluido el estatus migratorio de las personas.
- b) *Principio pro persona*, implica que todas las autoridades (de carácter legislativo, ejecutivo o judicial) de cualquier nivel

---

<sup>69</sup> Véase Amparo en revisión 158/2014. 2 de octubre de 2014. Unanimidad de votos. Ponente: Emma Meza Fonseca. Secretario: Martín Muñoz Ortiz. Viernes 28 de noviembre de 2014

(constitucional, federal, estatal, municipal) están obligadas a brindar la protección más amplia a cualquier persona en territorio nacional. Por su parte, el Poder Judicial de la Federación ha reconocido que el principio pro persona implica recurrir a la interpretación más extensiva cuando se trata de garantizar derechos y a la interpretación más restrictiva cuando se trata de imponerles límites.

- c) *Interés del niño, niña o adolescente migrante*, implica, en términos generales, el bienestar del niño, niña o adolescente. De acuerdo con la Corte IDH, está basado en la dignidad del ser humano, en las características especiales de los niños, niñas y adolescentes y en la necesidad de propiciar su adecuado desarrollo<sup>70</sup>. El Comité de los Derechos del Niño ha señalado que este principio debe ser una consideración primordial para garantizar el desarrollo holístico del niño, niña o adolescente y disfrute pleno y efectivo de los derechos humanos. El interés superior de la niñez debe guiar la adopción de medidas, propuestas, servicios, procedimientos y demás iniciativas, así como la realización de actos que les afectan directa o indirectamente<sup>71</sup>.
- d) *No revictimización*, o victimización secundaria puede ser definida como toda acción u omisión que lesione el estado físico, mental y/o psíquico de la persona víctima. Las personas migrantes y sujetas de protección internacional pueden haber sido víctimas, testigos u ofendidos de algún delito, dentro de los que se incluyen la trata de personas o el tráfico ilícito de migrantes. Asimismo, puede darse el caso que la persona esté huyendo de su país de origen porque su vida, seguridad o libertad se encuentren en peligro. En todos estos supuestos, debe evitarse la solicitud reiterada e inoficiosa de declaraciones de los hechos, interrogatorios inquisitivos, procesos largos, diligencias innecesarias, entre otras prácticas, para generar que la persona se sienta en un ambiente de confianza y logre apreciar su procedimiento legal como un proceso de redignificación y no como una causa más de estrés psicológico<sup>72</sup>.
- e) *Asistencia humanitaria y protección*, este principio es fundamental, y guarda relación tanto con los desvíos de la ayuda humanitaria a las personas que se encuentran en

---

<sup>70</sup> Véase Corte IDH, Opinión Consultiva 17/2002 de 28 de agosto de 2002, párr. 56.

<sup>71</sup> Véase Comité de los Derechos del Niño, Observación General N° 14, sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, U.N. Doc. E/C312/2000/4 (2000). Disponible en: [www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm14s.htm](http://www1.umn.edu/humanrts/gencomm/epcomm14s.htm). Fecha de consulta: 6 de marzo de 2014

<sup>72</sup> Véase SCJN. Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en casos que Afecten a Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional, p. 27.

contextos de migración o desplazamiento, como con la obligación del Estado de asumir de buena fe la asistencia que brinden organizaciones humanitarias tanto nacionales como internacionales.

### b.3. Local

142. La Constitución local establece los siguientes cláusulas:

- a) *De igualdad*<sup>73</sup>.
- b) *Interpretación pro persona*<sup>74</sup>.
- c) *De principios básicos de los derechos humanos*<sup>75</sup>.
- d) *De no discriminación*<sup>76</sup>.
- e) *De garantía de los derechos humanos*<sup>77</sup>.
- f) *De mayor protección de derechos de las personas migrantes o desplazadas*<sup>78</sup>.

<sup>73</sup> Véase artículo 7, párrafo 1 de la Constitución local, que a la letra dice:

*“Dentro del territorio del Estado, toda persona gozará de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte. El ejercicio de estos derechos no podrá restringirse ni suspenderse, salvo los casos y bajo las condiciones que establece la Constitución Federal.”*

<sup>74</sup> Véase artículo 7, párrafo 2 de la Constitución local, que a la letra dice:

*“Las normas relativas a los derechos humanos y a las libertades reconocidas por la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y esta Constitución, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Ninguna disposición legal puede ser interpretada en el sentido de:*

*[...]*

*b) Limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que puedan estar reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta Constitución y los Tratados internacionales suscritos por México.”*

<sup>75</sup> Véase artículo 7, párrafo 4 de la Constitución local, que a la letra dice:

*“Todas las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de su competencia, tendrán la obligación de promover, respetar, proteger y establecer los mecanismos que garanticen los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. El Estado deberá de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que determine la ley.”*

<sup>76</sup> Véase artículo 7, párrafo 5 de la Constitución local, que a la letra dice:

*“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 humanos y libertades de las personas. La ley establecerá mecanismos a favor de las personas, para que el goce de sus derechos de libertad, igualdad, seguridad jurídica y justicia social, sean reales, efectivos y equitativos dentro del estado humanista, social y democrático de derecho que salvaguarda esta Constitución.”*

<sup>77</sup> Véase artículo 8, párrafo 2, de la Constitución local, que a la letra dice:

*“Corresponde a los poderes públicos del estado y de los municipios y a los organismos públicos autónomos, promover e instrumentar las garantías necesarias para que sean reales, efectivas y democráticas, la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica, la justicia social y todos los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico mexicano, de todas las personas y de los grupos en que se integran; facilitar su participación en la vida política, económica, cultural y social del estado; así como remover los obstáculos que impidan o dificulten el pleno desarrollo de estos derechos fundamentales.”*

<sup>78</sup> Véase artículo 7, último párrafo, de la Constitución local, que a la letra dice:

*“Las personas migrantes o desplazadas que ingresen, transiten o residan temporalmente en el territorio del Estado, así como sus familiares, con independencia de su situación jurídica, tendrán la protección de la ley y no serán criminalizados por su condición de migrantes o desplazados. Tratándose de menores de edad se privilegiará el interés superior de la niñez. Las autoridades de todos los niveles, en la esfera de su competencia, adoptarán las medidas necesarias para la protección efectiva de sus derechos, de conformidad a lo dispuesto en el segundo párrafo del presente artículo.”*

143. El artículo 6 de la Ley de Asistencia Social y Protección de Derechos del Estado de Coahuila de Zaragoza, señala que tienen derecho a la asistencia social las personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad y sus familias, preferentemente: los niños, niñas y adolescentes en riesgo o en situación extraordinaria por ser migrantes en condiciones de vulnerabilidad o repatriados, y en general las personas migrantes en condiciones de vulnerabilidad.

## 2. PROBLEMAS

144. Este Tribunal, conforme a la causa de pedir de las demandas y a partir de sus agravios, procede a analizar en su conjunto los cinco problemas principales para resolver esta acción de inconstitucionalidad local por omisión legislativa, a saber:

- a) ¿Es procedente la omisión legislativa por violación a la cláusula de igualdad de la ley de aguas para garantizar en forma gratuita el derecho de acceso al agua potable de las personas migrantes, desplazadas y sus defensores?
- b) ¿Existe violación a la igualdad ante la ley por no considerar a los migrantes, desplazados y sus defensores como beneficiarios de los descuentos en las tarifas del servicio de agua potable?
- c) ¿Existe violación a la no discriminación por razón de nacionalidad, condición social o de movilidad, por no diferenciar a las personas migrantes, desplazadas y sus defensores como sujetos de igual o mayor beneficio para las tarifas del servicio de agua potable?
- d) ¿Existe violación a la solidaridad por no establecer una mayor protección efectiva de los derechos del agua de los migrantes, desplazados y sus defensores?
- e) ¿Existe violación al derecho al agua a favor de migrantes, desplazados y sus defensores, por omitir regular apoyos y acceso asequible?

145. En seguida se procede al estudio de estas cuestiones por separado.

- a) ¿Procede la omisión legislativa por desigualdad?

146. En este primer problema se debe analizar, en términos de acceso a la tutela judicial efectiva, si el ombudsman local y la organización no gubernamental denominada Frontera con Justicia, tiene derecho a ser escuchados en este juicio constitucional para resolver su pretensión principal de no pagar la tarifa del servicio de agua potable en razón de su función humanitaria a favor de las personas migrantes, desplazadas o cualquier otra que ingrese, transite o resida en el estado en un contexto de movilidad vulnerable.

147. Luego se trata de examinar los presupuestos procesales del derecho a la tutela judicial efectiva del más débil y determinar, a partir de las causales de improcedencia alegadas por el Congreso del Estado y la Fiscalía General si procede o no esta instancia judicial de control constitucional de las omisiones legislativas.

#### **a.1. La tutela judicial del más débil**

148. El acceso a la justicia que pretende la CIDH y Frontera con Justicia para proteger el derecho al agua potable de personas vulnerables por una omisión normativa consistente en un trato legal desigual, discriminatorio e insolidario que alegan es la cuestión a resolver para determinar si procede o no la acción en clave procesal.

149. Esta cuestión del debido juicio, a nuestro juicio, se debe examinar conforme a la cláusula constitucional de la tutela judicial efectiva a favor de personas vulnerables. Este Tribunal, por tanto, debe sujetarse a las reglas que la constitución local establece para determinar el acceso a la justicia, a partir de una interpretación estricta que motive una resolución clara, sencilla y comprensible de porqué las personas migrantes, desplazadas y sus defensores tienen derecho o no a que un tribunal, con objetividad e imparcialidad, juzgue su causa justa que pretende proteger para acceder en forma gratuita al agua potable en el territorio de Coahuila.

150. Este Tribunal reconoce que la Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano” (2002) establece una serie de recomendaciones a los jueces latinoamericanos que sintetizan estándares y buenas prácticas de acceso a la justicia, para garantizar «una justicia que proteja a los más débiles». Esta carta, a nuestro juicio, es una pauta relevante que los jueces locales podemos asumir conforme al principio de mayor protección de los derechos humanos previsto en el artículo 1º constitucional, no solo porque en su conformación han participado las más altas cortes iberoamericanas que se reúnen para generar consensos a partir del diálogo, el consenso y la experiencia judiciales, sino porque los jueces locales somos libres en

asumir esos criterios como pautas interpretativas de mayor protección judicial de los derechos fundamentales.

151. De igual forma, este Tribunal reconoce como obligatorios bajo el principio pro persona los criterios que el *Protocolo de Actuación de la SCJN establece para impartir Justicia a favor de Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional* (véase párrafos ...).

152. Nuestra Constitución Local, en su artículo 154, fracción II, numeral 4, establece además una serie de estándares locales que este Tribunal Pleno debe observar para determinar el acceso a la justicia de las personas más débiles o vulnerables por medio de un «trato judicial más favorable».

153. Los jueces locales, por tanto, no debemos asumir una concepción arbitraria, subjetiva o caprichosa de lo que entendamos por lo «más favorable en la tutela judicial» a favor de personas en situación de vulnerabilidad, pues debemos interpretar, con rigor jurídico, predecibilidad, coherencia y a partir del Derecho vigente, las cláusulas constitucionales del régimen interno que permitan en forma motivada orientar nuestros criterios racionales para admitir o no una demanda de las partes actoras que pretenda proteger los derechos de personas débiles o vulnerables.

154. Este Tribunal Constitucional Local, por ende, debe impartir justicia a las personas más débiles y vulnerables con base en normas que nos exigen fundar y motivar nuestras decisiones de la tutela judicial efectiva. No actuamos como justicieros morales sino como jueces justos sujetos a la constitución y a la ley, para proteger los derechos de las personas como el patrimonio común de la civilización que confía en los tribunales imparciales, profesionales e independientes para resolver las controversias de su comunidad por la vía del Derecho y la razón: nadie, en efecto, debe hacerse justicia por propia mano, porque para eso se establecen previamente los tribunales para impartir justicia sujeta al imperio de la ley.

#### **a.1.1. *El trato judicial prevalente***

155. El artículo 154, fracción II, numeral 4, de la Constitución Local dice que la tutela judicial efectiva se rige por:

El derecho a la igualdad, salvo la prevalencia del trato judicial más favorable a las personas más débiles o vulnerables.

156. Esto quiere decir, a nuestro juicio, que la cláusula de trato judicial prevalente obliga a los jueces locales a desarrollar criterios de igualdad y no discriminación en el acceso a la justicia, para facilitar la protección judicial de los derechos que se reclamen de las personas en contexto de vulnerabilidad.

157. La igualdad formal ante la ley para el acceso a la justicia de las personas débiles o vulnerables, por tanto, no es el criterio que de entrada los jueces locales debemos observar para examinar los requisitos de una demanda para admitirla o desecharla. En todo caso, debemos identificar la situación de desigualdad o de discriminación del más débil a la hora de proteger sus derechos humanos, para generar un trato prevalente que consiste justamente en permitir el acceso sin esas condiciones de vulnerabilidad jurisdiccional que impidan que los jueces escuchemos sus demandas que pretenden defender sus derechos fundamentales.

158. Por ejemplo, a todas las personas se le exige que presenten su demanda por escrito por igualdad ante la ley. Pero si existe una persona que tiene condiciones de vulnerabilidad social, cultural y económica (no puede pagar un abogado, no sabe leer y escribir), este Tribunal Constitucional Local debería garantizar el servicio de defensa pública a través de las instituciones competentes para que esa persona no se le exija a él una demanda por escrito que no está en condiciones de realizar, por lo que si una persona acude a este tribunal a demandar justicia en esa situación débil, los plazos y las formas no deberían contar, por igual, que a las demás personas que sí tienen la posibilidad de exigirseles esos requisitos para presentar una demanda.

159. De igual forma, podemos pensar en casos sobre el plazo para presentar una demanda. Cuando, por ejemplo, el artículo 3° del Código Civil establece:

Las leyes, reglamentos, o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos simultáneamente en todo el territorio del Estado tres días después de su publicación en el Periódico Oficial. En los lugares distintos del en que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter legal, se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior, transcurra un día más por cada trescientos kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad.

160. Pues bien, cualquier norma general debe sujetarse a esta regla de ampliación de plazos para hacerse sabedor de una ley cuando exista una situación vulnerable por la distancia, más aún cuando existen reglas previstas en los artículos 20 y 21 del código civil, que en lo conducente dicen:

Si el conflicto fuere entre derechos iguales o de la misma especie, se decidirá en favor de la parte que cultural, económica o socialmente sea la más débil, y sólo cuando las partes se encuentren en iguales o similares circunstancias, se resolverá observándose la mayor igualdad entre los interesados.

... los jueces, teniendo en cuenta el notorio atraso intelectual de los interesados, su apartamiento de las vías de comunicación o su miserable situación económica, podrán, oyendo en todo caso el parecer del Ministerio Público, eximirlos de las sanciones en que hubieren incurrido por la falta de cumplimiento de la ley que ignoraban o, de ser posible, concederles un plazo para que la cumplan, instruyéndoles previamente sobre los deberes que dicha ley impone y que dejaron de cumplir, siempre que no se trate de leyes que afecten directamente al interés público.

161. La justicia a favor de personas débiles o vulnerables es un deber constitucional expreso de los jueces locales que puede orientarse conforme a las reglas del propio Derecho común sobre el más débil, la jurisprudencia del acceso a la justicia sin discriminación<sup>79</sup> y a las pautas orientadoras en el espacio judicial iberoamericano, tales como las Cien Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia a Personas en Condiciones de Vulnerabilidad.

162. Por lo tanto, si el ombudsman local y Frontera con Justicia reclaman la desigualdad y la discriminación de las omisiones legislativas que, a su juicio, no dan un debido trato para acceder al derecho al agua a las personas vulnerables en contexto de movilidad, principalmente, es claro que la presunción de inconstitucionalidad de la omisión normativa por categoría sospechosa, exige una tutela prevalente en el caso concreto para examinar la procedencia de la demanda bajo esta perspectiva solidaria a favor de los más débiles.

163. Este valor de juzgar solidariamente debe hacerse con reglas claras. No puede asumirse de manera intuitiva ni discrecional. La constitución local establece diferentes reglas de la tutela judicial efectiva que debemos observar.

#### **a.1.2. La interpretación extensiva de la acción**

---

<sup>79</sup> Véase, entre otras, las tesis de la SCJN siguientes: IGUALDAD. CUANDO UNA LEY CONTENGA UNA DISTINCIÓN BASADA EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA, EL JUZGADOR DEBE REALIZAR UN ESCRUTINIO ESTRICTO A LA LUZ DE AQUEL PRINCIPIO; IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. NOTAS RELEVANTES QUE EL OPERADOR DE LA NORMA DEBE CONSIDERAR AL EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA A LA LUZ DE DICHS PRINCIPIOS, FRENTE A LAS LLAMADAS "CATEGORÍAS SOSPECHOSAS", A FIN DE NO PROVOCAR UN TRATO DIFERENCIADO O UNA DISCRIMINACIÓN INSTITUCIONAL; CATEGORÍAS SOSPECHOSAS. LA INCLUSIÓN DE NUEVAS FORMAS DE ÉSTAS EN LAS CONSTITUCIONES Y EN LA JURISPRUDENCIA ATIENDE AL CARÁCTER EVOLUTIVO DE LA INTERPRETACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

164. En primer lugar, los jueces estamos obligados a la «interpretación más extensiva de la acción para permitir el más amplio acceso a la jurisdicción (artículo 154, fracción II, numeral 7, de la Constitución Local).

165. Esto quiere decir, a nuestro juicio, que el escrutino judicial flexible para determinar la procedencia de la demanda debe favorecer el libre acceso de la acción en términos extensivos y no restrictivos.

166. El canon extensivo de la acción exige, por lo tanto, la construcción de criterios de tutela prevalente del más débil en donde, por ejemplo:

- a) se interprete la admisión de una demanda más allá de las causas estrictas y previstas por la ley, de tal manera que la tutela judicial se amplíe a todo acto u omisión que pueda afectar los derechos de las personas más débiles.
- b) en caso de duda procedimental, en lugar de inadmitir se privilegie la admisión de la demanda para que el debido juicio sea la oportunidad de conocer y resolver esas dudas procesales.
- c) en ningún caso se inadmita la acción por resolver el fondo, de tal manera que las personas más débiles ni siquiera tengan la oportunidad de ser escuchados por la instancia judicial, a partir de un juicio anticipado y prejuicioso de la acción.
- d) la admisión de una demanda de tutela del más débil se privilegie bajo criterios de antiformalismo o subsanabilidad, para evitar formas inesenciales que obstaculicen o dificulten la tutela judicial.

167. En el caso concreto, debe privilegiarse una interpretación extensiva de la acción que presentan los actores porque la tutela del derecho al agua potable de las personas en condiciones de vulnerabilidad por su situación de movilidad migrante o desplazada, no tienen otra vía más accesible que esta acción para proteger sus intereses jurídicos, legítimos y difusos que deben preverse o no por una ley local del servicio municipal del agua potable para la omisión normativa del trato, en igualdad y sin discriminación, que se plantea conforme a estándares locales, nacionales e internacionales del derecho al agua.

168. De lo contrario, para la tutela judicial del más débil se estaría exigiendo de manera excesiva y desproporcional que cada persona migrante o desplazada que se aloja en la Casa del Migrante de Saltillo,

deba presentar un juicio particular o colectivo para acceder al agua potable en su hospedaje y alojamiento humanitario, cuando el servicio municipal suspenda el acceso al agua potable por falta de pago en las tarifas por parte del albergue.

169. Más aún cuando se plantea una cuestión de omisión normativa de una categoría sospechosa que hasta el día de hoy subsistiría según los agravios de la demanda, de tal manera que debe interpretarse la admisión favorable de la acción cuando exista esta presunción de inconstitucionalidad de un trato desigual, discriminatorio o insolidario de personas vulnerables en contexto de movilidad humana, para que este Tribunal Constitucional Local examine si la ley local es omisiva o no en proteger los derechos al agua potable como deber constitucional local.

170. El contexto de Covid-19, incluso, exige que como jueces constitucionales locales debamos ampliar la protección judicial de personas en movilidad que sean vulnerables por falta de agua potable durante esta emergencia sanitaria, más aún por el precedente judicial que este Tribunal Constitucional Local ha asumido para garantizar la libertad de circulación de personas vulnerables en tiempos de Covid-19.

#### **a.1.3. La interpretación restrictiva de la improcedencia**

171. En segundo lugar, los jueces estamos obligados a la «interpretación restrictiva de las causas de improcedencia que sólo serán las estrictamente necesarias» (artículo 154, fracción II, numeral 8, de la Constitución Local).

172. Esto quiere decir que la improcedencia es plausible, sí y solo si, existe causa legal manifiesta, estricta y necesaria para que un tribunal deje de conocer el fondo del asunto.

#### **i. El problema de la extemporaneidad**

173. En primer lugar, la autoridad responsable alega la cuestión de extemporaneidad (véase ---). Luego la cuestión a discutir es saber ¿si es estrictamente necesario declarar extemporánea una acción por omisión normativa por violación al derecho al agua potable de grupos vulnerables, porque la ley impugnada fue publicada desde el 2009 y ya excedió el plazo de los 60 días naturales?

174. Es infundada la pretensión de la responsable. Las omisiones normativas por violación de derechos, por disposición legal y por definición conceptual, no puede tener un plazo de impugnación por la publicación de la ley, por el hecho del conocimiento o por el acto de

aplicación de la ley al sujeto legitimado, pues la naturaleza continua y de tracto sucesivo de la omisión legislativa hace que el actor puede impugnarla en cualquier tiempo hasta en tanto subsista la omisión a revisar.

175. En consecuencia, la demanda por omisión normativa que presentan los actores no puede declararse improcedente por una definición del plazo que es lógico y natural cuando se impugna el inicio de vigencia de una norma o su acto de aplicación. Las omisiones del legislador por dejar de regular las obligaciones que le imponen los derechos humanos se puede impugnar en cualquier momento.

176. Más aún cuando existe, desde el 5 de septiembre de año en curso, una nueva norma constitucional local (*véase párrafo*---) que establece la obligación a todas las autoridades de «adoptar las medidas necesarias para la protección efectiva de los derechos de los migrantes y desplazados en la ley», por lo que resultaría de imposible control constitucional el hecho de declarar extemporánea esta acción justamente porque la cláusula de mayor protección prevista en el último párrafo del artículo 7° de la Constitución Local, es de fecha posterior a la ley de aguas.

177. En tal sentido, los argumentos expresados por el *amicus curiae* de Jaime Cárdenas Gracia (*véase anexo ..*), resultan pertinentes para declarar en tiempo la interposición de la acción, porque: i) la omisión legislativa, sea absoluta o relativa, siempre constituye una violación constitucional de tracto sucesivo, luego no se repara hasta que se emite la ley que cumpla plenamente con el orden constitucional; ii) la doctrina nacional ha señalado que la omisión legislativa al ser de tracto sucesivo no tiene un plazo para ser interpuesta; iii) el plazo que plantean los artículos 158 de la Constitución local y 72 de la Ley de Justicia Constitucional Local para promover acciones de inconstitucionalidad local son respecto a disposiciones emitidas por el legislador local en donde no hay omisión, no sobre omisiones legislativas del legislador local; iv) en caso de omisión legislativa, el plazo en principio queda abierto. El plazo de sesenta días naturales como plazo máximo para la presentación de la demanda después de que la vigencia de la ley inicia, no tiene cabida en supuestos de omisión legislativa; v) los efectos violatorios de los derechos humanos de la omisión legislativa, sea absoluta o parcial, se realizan momento a momento, día a día, por lo que el plazo para reclamarla no puede cerrarse cuando continuamente, todos los días, se están menoscabando derechos fundamentales; vi) si se adujera que no se puede plantear en cualquier momento la violación constitucional por omisión legislativa sería imposible reparar los derechos humanos para personas o grupos que no hayan sido parte de la acción.

178. Es cierto, por tanto, que la Ley de Justicia Constitucional Local, por regla general, establece «el plazo de sesenta días naturales siguientes a la fecha de publicación oficial de la norma, o en su defecto, de que se tenga conocimiento de la misma», para poder impugnar el contenido de la ley o sus reformas por actos legislativos. La razón: después de transcurrido ese plazo legal para la acción genérica de inconstitucionalidad de una ley local, el principio de certeza legal obliga a que las autoridades apliquen la norma sin que exista la posibilidad de impugnarla, salva los actos concretos de aplicación que pueden ser cuestionados como «otra forma en que se manifiesta la inconstitucionalidad de una ley»: no solo su publicación sino su aplicación puede ser impugnada por la acción de inconstitucionalidad.

179. Es un hecho notorio, sin duda, la publicación y vigencia de la ley impugnada, por lo que resulta razonable presumir que un actor institucional tiene conocimiento de la misma desde que se publica en el Periódico Oficial de Gobierno. Pero tratándose de actos de aplicación de la ley, el plazo para cuestionarla comienza desde el momento en que se notifica legalmente el acto concreto o se hace sabedor del mismo.

180. Es obvio que la controversia que plantea el ombudsman local y Frontera con Justicia, a partir del contexto que generó la controversia entre la Casa del Migrante y Aguas de Saltillo por la limitación del servicio de agua potable en el mes de diciembre de 2019 por la falta de pago, plantea un problema diferente de aplicación de la norma, porque, por un lado, no se puede exigir al titular de la CEDH que el plazo es extemporáneo cuando ni siquiera él era el titular de esa dependencia (2009) para hacerse sabedor de la norma a impugnar, ni mucho menos se puede plantear un problema de improcedencia de una acción cuando se trata de una omisión legislativa que puede impugnarse en cualquier tiempo mientras exista la omisión, menos aún cuando existe una norma constitucional posterior que exige el control de la obligación de las autoridades de adoptar medidas necesarias para proteger los derechos de los migrantes y desplazados.

ii) *El problema de asunto subjudice*

181. En segundo lugar, el Congreso del Estado alega como causal de improcedencia que el asunto está subjudice porque existe una iniciativa de reforma sobre el tema presentada por el Ejecutivo del Estado que está pendiente de dictaminarse, discutirse y, en su caso, aprobarse.

182. Es inatendible la improcedencia. No solo porque resulta una causal de improcedencia no prevista en ley sino porque es innecesaria: el

hecho legislativo de que existan iniciativas de reformas sobre las omisiones legislativas reclamadas, en nada deja sin materia ni pertinencia la constitucionalidad de las omisiones a examinar.

183. En efecto, los asuntos subjudice se trata de cuestiones jurisdiccionales que están pendientes de resolver en un juicio que debe resolverse en otra instancia, de tal suerte que un nuevo juicio sobre las mismas no es pertinente, por razón de certeza, hasta que en el juicio previo se pronuncie lo que legalmente corresponda.

184. En un asunto legislativo, sin duda, las iniciativas de reforma de una ley cuestionada pueden colmar sus omisiones legislativas, pero hasta en tanto no se aprueben la vía de control constitucional es procedente para juzgar las obligaciones del legislador que resulten incumplidos por falta de legislación que afecta los derechos humanos.

### iii) *El problema de legitimación*

185. Este Tribunal, además, advierte que existe legitimación del ombudsman local porque el Presidente de la CEDH está facultado para presentar acciones de inconstitucionalidad local para tutelar intereses jurídicos, legítimos y difusos de personas que considere que se afectan derechos fundamentales de personas vulnerables<sup>80</sup>.

186. Frontera con Justicia, asimismo, es una asociación civil legalmente constituida en el país y debidamente reconocida en el ámbito local, nacional e internacional, como un organismo no gubernamental que protege los derechos de las personas migrantes, por lo que su apoderado legal tiene legitimación para presentar este juicio para tutelar intereses jurídicos, legítimos y difusos de personas migrantes o desplazadas que ingresan, transitan o residen en el estado en contexto de movilidad vulnerable, como parte de su derecho a defender derechos humanos conforme a su objeto de creación<sup>81</sup>.

#### **a.1.4. El antiformalismo**

187. Por la cláusula de antiformalismo (artículo 154, fracción II, numeral 9, de la Constitución Local) entendemos la obligación de los jueces locales de «privilegiar la solución del conflicto sobre formalismos procedimentales que son innecesarios, irracionales o inútiles».

---

<sup>80</sup> Véase artículo 73, fracción IV, de la Ley de Justicia Constitucional Local.

<sup>81</sup> Véase artículo 73, fracción V, de la Ley de Justicia Constitucional Local.

188. En el caso concreto, se debe evitar que escrutinio antiformal se realice de manera indebida para resolver el fondo de la procedencia de la acción por omisión normativa, porque al final no se debe analizar si existe o no una omisión legislativa, cuando eso debe resolverse el apartado de fondo de la sentencia y no a la hora de admitir o no una demanda del actor.

189. En efecto, el antiformalismo es una metodología procesal para facilitar el acceso a la justicia analizando las formas del juicio que sean inesenciales por excesivas o desproporcionales, pero no es un escrutinio antiformal para negar el acceso a la justicia.

190. El criterio de antiformalismo procesal, por tanto, exige analizar que el plazo de 60 días para impugnar la validez constitucional de la legislación local es innecesario, porque en realidad se trata de omisiones de la ley que proceden en cualquier tiempo mientras subsistan las omisiones a resolver.

191. Asimismo, debe privilegiarse resolver el fondo de estas demandas porque aún cuando este Tribunal en la AIL-2/2020 resolvió declarar extemporánea una demanda del ombudsman local por estimarla fuera del plazo legal, lo cierto es que este Pleno aún no se pronuncia sobre la procedencia o no de la omisión legislativa ni tampoco a examinado el control constitucional conforme a las nuevas obligaciones constitucionales que resultan del último párrafo del artículo 7º de la Constitución Local, por lo que con fundamento en los artículos 113 y 114 de la Ley de Justicia Constitucional Local, en relación con los artículos 277 a 281 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Coahuila, este Pleno tiene la jurisdicción libre e independiente para resolver esta acción por la nueva disposición constitucional local a examinar e incluso asumir, por tanto, un criterio diferente, modificarlo e interrumpirlo.

#### **a 1.5 La subsanabilidad**

192. Por la cláusula de subsanabilidad (artículo 154, fracción II, numeral 9, de la Constitución Local) entendemos la obligación de los jueces de «facilitar al actor la posibilidad de corregir, subsanar o enmendar los requisitos necesarios de su demanda para la debida procedencia».

193. En el caso concreto, este Tribunal si tuviere alguna duda procesal debe requerir al actor para aclarar su demanda o tenerla por subsanada cuando son requisitos inesenciales, para facilitar el acceso a la justicia. Pero, a nuestro juicio, es claro que los actores no solo fundan su demanda en la omisión legislativa sino que los agravios se expresan en

esa dirección, por lo que este Tribunal debe conocer del asunto para resolver, previo juicio, si las omisiones pretendidas son fundadas o no.

#### **a.1.6. El breve juicio**

194. El artículo 154, fracción II, numeral 3, de la Constitución Local establece que la garantía del breve juicio se rige:

... bajo principios de celeridad, concentración, inmediación, oralidad, contradicción, continuidad, publicidad, oportunidad y expeditéz. Los jueces tienen el deber de procurar que la justicia se imparta en condiciones de eficiencia, calidad, accesibilidad y transparencia, con respeto a la dignidad de la persona que acude en demanda del servicio judicial.

195. En el caso concreto, este Tribunal ha observado los principios del breve juicio, porque al ser declarado como un asunto urgente del derecho al agua potable por la situación actual de la emergencia sanitaria, debe revisarse con mayor prontitud su resolución.

#### **a.1.7. La remoción de obstáculos procesales**

196. La tutela judicial efectiva, además, exige el cumplimiento de la cláusula de remover los obstáculos procesales que impiden o dificulten la protección judicial de los derechos fundamentales.

197. El artículo 8, segundo párrafo, de la Constitución Local dice:

Corresponde a los poderes públicos del estado y de los municipios y a los organismos públicos autónomos, promover e instrumentar las garantías necesarias para que sean reales, efectivas y democráticas, la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica, la justicia social y todos los derechos humanos reconocidos en el orden jurídico mexicano, de todas las personas y de los grupos en que se integran; facilitar su participación en la vida política, económica, cultural y social del estado; así como remover los obstáculos que impidan o dificulten el pleno desarrollo de estos derechos fundamentales.

198. Luego si juzgamos el acceso prevalente de la justicia de las personas débiles o vulnerables debemos examinar los hechos, el contexto y la situación de vulnerabilidad que puede o no impedir el acceso igualitario ante la justicia, de tal manera que si existen obstáculos procesales que impidan o dificulten la tutela de los derechos fundamentales es un deber removerlos en perspectiva garantista.

199. En el caso resulta razonable y aceptable que el ombudsman local y Frontera con Justicia, en ejercicio de una acción de inconstitucionalidad para defender intereses jurídicos, legítimos y difusos de las personas migrantes para acceder al servicio del agua

potable, pregunte a este Tribunal la procedencia de la tutela judicial para examinar las omisiones legislativas por trato indebido.

200. En consecuencia, remover el obstáculo procesal de exigir que cada persona migrante que se estime afectada en sus derechos al agua potable en su ingreso, tránsito o residencia por el estado presente una demanda concreta, resulta una acción idónea para la tutela judicial porque justamente esa persona en contexto de movilidad vulnerable tiene derecho a que la justicia constitucional local le diga si la ley le da o no un trato adecuado para que sus derechos sean reales, efectivos e inmediatos.

#### **a.1.8. La suplencia por derechos**

201. El artículo 40 de la Ley JCL establece:

En todos los casos, los jueces deberán suplir la deficiencia de la demanda, contestación, alegatos o agravios.

202. Este deber de suplencia amplia de la queja es congruente con la tesis del deber judicial cuando se trate de violaciones a derechos fundamentales, sin importar la materia.

203. En la contradicción de tesis 492/2019, la SCJN ha dicho en materia familiar que en el amparo debe suplirse la queja a cualquiera de las partes cuando se trate de violaciones a derechos humanos de interés social y de orden público, sin que ello implique una violación a la seguridad o igualdad entre las partes.

204. Este Tribunal, en suplencia de la queja, ha corregido el error de cita del precepto legal que se estima relevante para examinar la omisión legislativa a la luz de la cláusula de mayor protección de los derechos de las personas migrantes y desplazadas (véase párrafos --).

#### **a.1.9. La certeza**

205. El acceso a la justicia debe ser predecible y sujeto a las reglas previas y razonables que la ley establece para que, en igualdad procesal, las partes puedan ejercer sus derechos.

206. En el caso no existe ninguna falta de certeza en el acceso a la justicia cuando se declara procedente examinar la tutela judicial efectiva de personas migrantes o desplazadas en condición de vulnerabilidad, por estimar que este Tribunal debe examinar si la ley debe tratarlos de manera igualitaria, no discriminatoria o solidaria en el acceso al derecho al agua.

#### **a.1.10. El juicio público ante el tribunal**

207. En consecuencia, el derecho de las personas migrantes, desplazadas y sus defensores a ser escuchadas por un tribunal imparcial e independiente que resuelva si la ley local omite regular tratos igualitarios y antidiscriminatorios, para acceder al agua potable, es un deber que este Tribunal Constitucional Local debe observar con estricta diligencia judicial.

208. En tal sentido, la garantía mínima de acceso a la justicia en una *Ciudad Solidaria* que asuma los deberes internacionales que el Estado mexicano se comprometió cumplir a favor de una migración libre, segura y humanitaria, exige que los jueces constitucionales locales desarrollemos una forma de juzgar con perspectiva solidaria para darle la oportunidad real y efectiva a las personas vulnerables a ser escuchadas en la protección judicial de sus derechos humanos, cuando su voz por su condición de vulnerabilidad, está silenciada, debilitada y sin recursos suficientes e igualitarios para acudir ante un juez para reclamar las violaciones que se puedan presentar en su contexto de movilidad vulnerable en el estado.

#### **a.2. La garantía de «juzgar con perspectiva solidaria»**

209. Juzgar con perspectiva solidaria, por tanto, exige una metodología estricta y flexible que los jueces locales debemos observar para guiar nuestras interpretaciones judiciales a la hora de examinar el acceso a la justicia de personas en condiciones de vulnerabilidad bajo el principio de igualdad axiológica: es justo facilitar el acceso a la justicia a los más débiles, sin requisitos excesivos o desproporcionales en función de su condición vulnerable.

210. No se trata de ningún ánimo justiciero ni intuitivo. Es un deber jurídico de hacer efectivo el valor moral que la constitución local exige de tratar de manera prevalente el acceso a la justicia a favor de los débiles o vulnerables. Enseguida describimos algunos estándares que, a nuestro juicio, creemos se deben examinar con rigor jurídico-constitucional.

##### **a.2.1. El estándar contextual de vulnerabilidad**

211. En primer lugar, los jueces debemos contextualizar conforme a los hechos del caso concreto la situación de vulnerabilidad de la persona o grupos que pretenden una tutela judicial (*véase párrafos --*).

212. Contextualizar los hechos de la vulnerabilidad a juzgar exige una mayor dirección y activismo del juez para entender la situación que se le pregunta en términos constitucionales. Este Tribunal, por tanto, abrió el proceso a la participación ciudadana para que expertos, sociedad civil, organismos internacionales y autoridades pudieran dar su punto de vista sobre el contexto de la cuestión constitucional que se describió.

213. En tal sentido, llamar a juicio a la Casa del Migrante, a Aguas de Saltillo, al Ejecutivo Estatal y al Municipio de Saltillo, por lo menos, como terceros intervinientes e interesados en el tema, sin perjuicio de convocar de manera pública a la figura del *amicus curiae*, sirvió para delimitar el contexto, identificar sus problemáticas y entender un diagnóstico fáctico del caso y su trascendencia local, nacional e internacional en la situación actual de la movilidad de personas migrantes o desplazadas durante esta emergencia sanitaria.

214. Por lo tanto, los jueces constitucionales debemos allegarnos de hechos, circunstancias, estudios y opiniones que los terceros interesados pueden ofrecer para delimitar una mejor aproximación contextual del caso a juzgar. Existen sin duda, metodologías contextuales que los jueces debemos ir perfilando para preguntarnos de una mejor manera los hechos que delimitan el caso y así prever un entendimiento mejor de la realidad que se va juzgar para tutelar los derechos de personas vulnerables.

215. Este Tribunal delimitó el caso abstracto a partir del contexto concreto que da origen a las problemáticas de las omisiones legislativas que, por separado, se examinarán.

#### **a.2.2. El estándar del sujeto vulnerable**

216. La segunda cuestión que los jueces deberíamos examinar con mayor rigor es la condición concreta de vulnerabilidad de las personas a proteger. En la demanda el ombudsmán alega una categoría amplia de personas vulnerables por el derecho al agua potable, pero debemos precisar el sujeto a proteger para definir el contenido, alcance y límites de nuestros precedentes judiciales.

217. En la doctrina de derechos humanos sabemos que alguien es vulnerable cuando tiene una situación de debilidad, fragilidad o desprotección frente a un riesgo o daño inaceptable que afecta sus derechos fundamentales. Ser vulnerable y estar vulnerable son situaciones que debemos distinguir para saber con precisión el derecho a proteger. Es decir, si el ombudsmán local y Frontera con Justicia nos pregunta sobre omisiones legislativas por indebido trato a personas

vulnerables, tales como los migrantes o desplazados que transitan en la Casa del Migrante, el juez debe hacer un esfuerzo para conocer la vulnerabilidad concreta en la que una persona en situación de movilidad enfrenta la disminución del ejercicio de sus derechos por falta de acceso al agua potable en su hospedaje o alojamiento humanitario.

218. Por tanto, la identificación de la condición de vulnerabilidad de la persona o grupo a juzgar en forma solidaria para asegurar el acceso a la justicia, es una cuestión que el juez constitucional que tome en serio su papel de garante de los derechos humanos, debería examinar con mayor rigor metodológico para entender el contenido, alcance y límites del derecho a tutelar.

220. En consecuencia y a partir de lo descrito (véase párrafos --), este Pleno reconoce el alto grado de vulnerabilidad que tienen las personas que ingresan, transitan o residen en la Casa del Migrante como personas en contexto de movilidad humana. En especial, debe tenerse en cuenta su situación para juzgar si la ley debe ampararlos o no en la protección efectiva de su derecho al acceso al agua potable para uso personal y doméstico, principalmente.

221. La situación de vulnerabilidad, además, debe asumir una perspectiva interseccional respecto de ciertas categorías de migrantes o desplazados que son extranjeros, mujeres, menores de edad o adolescentes que requieren una mayor protección solidaria.

### a.2.3. El estándar de mayor protección

222. Finalmente, el juez local, para juzgar en forma solidaria, debe identificar los mejores estándares universales, interamericanos e iberoamericanos que, a la luz del principio pro persona, constituyen pautas relevantes para proteger los derechos humanos de las personas en condiciones de vulnerabilidad. En especial, para tener un concepto amplio de los sujetos de protección en forma delimitada (véase párrafos --).

223. Es cierto que, por un lado, existen una serie de tratados internacionales que el Estado mexicano ha suscrito y que los jueces locales debemos cumplir y hacer cumplir. Existen, por otro lado, resoluciones no vinculatorias (comentarios generales, informes, observaciones, etc.) de los sistemas de protección universal e interamericano. Por último, existen recomendaciones de espacios judiciales comunes que representan pautas relevantes. En todos los casos, el juez local tiene la libertad de interpretar y asumir para el caso concreto

esos estándares y mejores prácticas de mayor protección de derechos humanos.

224. Para el caso a juzgar, resulta importante examinar cuatro categorías que sintetizan diferentes instrumentos internacionales a considerar para las personas migrantes, refugiadas, desplazadas u otras en situación de movilidad libre, segura y humanitaria.

**i) *El acceso libre a la justicia***

225. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) obliga al Estado mexicano a asegurar el «acceso libre a la justicia» a las personas refugiadas para recibir el mismo trato y asistencia judicial que un nacional (artículo 16).

226. Las Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condiciones de Vulnerabilidad (2008) plantean cuatro criterios que en el caso concreto son relevantes para orientar una tutela prevalente:

- a) trato digno, adecuando el servicio a sus circunstancias singulares (regla 2);
- b) protección especial de personas en migración o desplazamiento interno como grupos vulnerables (reglas 13 y 14);
- c) medidas de simplificación de acceso a la justicia a través de instancias protectoras de sus derechos (regla 34);
- d) agilidad y prioridad para resolver (regla 38).

227. Luego las personas migrantes, refugiadas o en situación de movilidad como grupos vulnerables tienen derecho a proteger sus derechos humanos por medio de tribunales que conozcan los problemas que afectan su esfera jurídica, sobre todo para que, a partir de la circunstancia particular de la vulnerabilidad del contexto de movilidad, los grupos vulnerables puedan acceder a un tribunal que responda de manera simple, ágil y prioritariamente a reparar judicialmente las posibles violaciones a sus derechos del agua potable por omisiones legislativas que puedan ser constitucionalmente relevantes.

**ii) *La asistencia y socorros públicos***

228. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) obliga al Estado mexicano a asegurar «el mismo trato que a sus nacionales en lo que respecta a asistencia y a socorro públicos» (artículo 23).

229. Pues bien, si el Estado incumple con su función humanitaria de alojar y asistir el tránsito de personas en movilidad por migración o desplazamiento interno, lo cierto es que debe examinarse la cuestión que presenta el ombudsman local y Frontera con Justicia en el sentido de analizar si la Casa del Migrante debe recibir o no un trato más favorable en el pago de las tarifas del servicio de agua potable.

230. Este deber internacional de asistencia y socorros públicos a personas en condición vulnerable, en igualdad y sin discriminación que un nacional, implica la posibilidad de la procedencia de la tutela judicial para que se analice si los albergues humanitarios pueden recibir o no incentivos o descuentos por su función pública de defensa de los derechos de personas migrantes o refugiadas.

**iii) Las contribuciones fiscales**

231. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) obliga al Estado mexicano a asegurar a no imponer a los «refugiados derecho, gravamen o impuesto alguno de cualquier clase que difiera o exceda de los que se exijan o puedan exigirse de los nacionales de tales Estados en condiciones análogas» (artículo 29).

232. En el caso concreto, este Tribunal Local debe privilegiar el acceso a la justicia local para examinar la omisión legislativa que plantea dos cuestiones por lo menos.

a) si los incentivos en las tarifas del servicio de agua otorgados “a los adultos mayores, pensionados, jubilados y personas que cuenten con alguna discapacidad” (artículo 12 de la ley impugnada), constituyen o no tratos dignos conforme a las circunstancias particulares de los migrantes o desplazados.

b) si los descuentos en las tarifas del servicio de agua otorgados las “personas pensionadas y a las mayores de 60 años en su recibo de agua potable del servicio doméstico” (artículos 75 y 78 de la ley impugnada), constituyen o no tratos dignos conforme a las circunstancias particulares de migrantes y desplazados.

233. En consecuencia, el juez constitucional local debe examinar desde la perspectiva de la omisión legislativa esta cláusula de prohibición de gravámenes a las personas migrantes o desplazadas que se plantea por el ombudsman local y Frontera con Justicia.

**iv) El agua como nivel de vida adecuado**

234. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1998) de la ACNUR establece que los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado, por lo que los Estados deben garantizar, como mínimo y sin discriminación, el acceso al agua potable y saneamientos en condiciones de seguridad.

235. La Observación General número 15 (2002) del Comité DESC de la ONU establece la garantía del acceso al agua a los refugiados y migrantes (párrafo 16).

236. En el Informe del Relator Especial sobre el Derecho Humano al Agua Potable y el Saneamiento acerca de su Misión a México (2017), recomendo al Estado mexicano proteger el acceso al agua potable y saneamiento, a las personas sin hogar como grupos vulnerables.

237. El Grupo de Expertos y Expertas de la ONU (Ginebra, 23 de marzo de 2020) señaló que dado que lavarse las manos con jabón y agua limpia es vital en la lucha contra el COVID-19, los gobiernos de todo el mundo deben proporcionar un acceso continuo a suficiente agua a las poblaciones que viven en las condiciones más vulnerables.

238. Por lo tanto, el estándar del derecho al agua como parte de un nivel de vida adecuado de personas vulnerables en contexto de movilidad representa la titularidad de un derecho a proteger judicialmente en forma prioritaria.

### a.3. *La omisión legislativa por igualdad ante la ley*

239. En los escritos de las demandas la procedencia de la acción de inconstitucional se funda en la omisión normativa «consistente en la falta de regulación legislativa o reglamentaria»<sup>82</sup> para proteger a los migrantes o desplazados el derecho al acceso al agua en forma gratuita.

240. El artículo 158, fracción II, numeral 3, inciso f), de la Constitución Local, en relación al artículo artículo 6º de la Ley JCL establecen:

Las acciones de inconstitucionalidad local tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma o la falta de la misma y la Constitución del Estado en base al principio de supremacía constitucional local y por vía de consecuencia, declarar su validez o invalidez, o en su caso, declarar la inconstitucionalidad por omisión.

---

<sup>82</sup> Véase artículo 158, fracción II, número 3, inciso f) de la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza.

241. El artículo 71, fracción V, de la Ley JCL establece la cláusula de la inconstitucionalidad por omisión normativa cuando:

... la Constitución del Estado resulta incumplida por falta de las disposiciones de carácter general necesarias para hacer aplicables sus preceptos.

242. El artículo 8, fracción VI, de la Ley JCL establece la cláusula del plazo de impugnación de la omisión normativa consistente en:

... la falta de regulación legislativa o reglamentaria conforme a los supuestos anteriores, que podrá promoverse en cualquier tiempo mientras subsista la omisión.

243. En consecuencia, este Tribunal procede a analizar si existe o no una omisión normativa que sea constitucionalmente relevante conforme a la jurisprudencia 11/2006 del Pleno de la SCJN, que en lo conducente dice:

... puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.

244. Esta función de control constitucional de este Tribunal sobre las omisiones legislativas plantea una redefinición del papel de los jueces constitucionales. Los jueces, decía Montesquieu, son la «boca muda que solo pronuncia las palabras de la ley». Luego, de la boca de los jueces no puede salir ninguna propuesta legislativa porque solo les corresponde aplicarla en forma estricta. Los jueces, por su deber de imparcialidad, no deben proponer leyes que ellos mismos deben aplicar ni mucho menos deben subsanar sus omisiones. Los jueces no deben interferir en la labor legislativa.

245. Esta concepción judicial tradicional ha cambiado. La evolución del constitucionalismo contemporáneo ha generado un mayor protagonismo del gobierno de los jueces, lo cual permite matizar la separación absoluta de poderes para que, sin perder la esencia originaria (dividir el poder para limitar la arbitrariedad), se instituya una colaboración estricta y reglada para gobernar con leyes más predecibles, seguras y ciertas.

246. Existen numerosas normas constitucionales que permiten esa colaboración, sin que los poderes pierdan su esencia ni tampoco interfieran en sus competencias<sup>83</sup>. Pero en esa colaboración entre poderes debe existir una delimitación clara, eficaz y razonable de las funciones para no generar los riesgos que en todo caso pretende evitar la separación rígida de la división del poder: que un poder prevalezca sobre otro en sus atribuciones propias y no en un equilibrio de pesos y contrapesos racional y funcional.

247. Los jueces tienen hoy una redefinición constitucional que ha generado su propia labor contramayoritaria. El juez, a juicio de este Tribunal, es la «boca transformadora de la ley». No legislan porque no les corresponde la función representativa de las cuestiones esencialmente políticas que son exclusivas a la regla de la mayoría, pero sí contribuyen con su diálogo en esa tarea de diferentes formas en las cuestiones de derechos y de poderes. En el Estado constitucional de derecho, en efecto, los jueces no solo pueden materialmente *legislar de manera negativa* (declarando la invalidez de las normas), sino que también pueden *legislar en forma positiva* (creando jurisprudencia para casos futuros y ordenando legislar las omisiones que se deben colmar y subsanar). El problema en nuestro constitucionalismo local que plantea esta observación es que, si en colaboración del poder legislativo, el Pleno puede iniciar, opinar, recomendar y subsanar leyes, sin que ello implique interferir indebidamente en la función legislativa, pero tampoco sin impedir su función propia de juzgar la constitucionalidad de las leyes.

248. Este Tribunal Pleno, por tanto, tiene una *función preconstructiva* en materia legislativa: propone, opina e informa sobre normas en materia de justicia, sobre todo para aplicarlas con mayor seguridad jurídica. Pero también controla la omisión normativa cuando la constitución local exige que el legislador ordinario deba legislar para proteger derechos o establecer funciones a las autoridades. En la actualidad, incluso, diferentes cortes o tribunales contemporáneos propician, con la ejecución de sus sentencias, diferentes deliberaciones con el poder legislativo para implementar políticas públicas para

---

<sup>83</sup> Véase artículos 142, 158-E, 158-N y 158-Ñ de la Constitución Política de Coahuila de Zaragoza.

garantizar derechos, elaborar leyes que omiten la protección de los derechos o generan el desarrollo de discusiones prudentes, graduales y progresivas para legislar cuestiones controvertidas en una comunidad (aborto, eutanasia, matrimonio igualitario, voto de los presos, etc.), no exento este diálogo de convergencias y divergencias entre el juez y el legislador, pero asumiendo cada quien la última palabra que les corresponde.

249. Incluso, el juez debe asumir hoy una concepción popular de la justicia para escuchar, antes de sus fallos, a la comunidad de expertos y de sociedad civil (*amicus curiae*) que esperan de él una resolución imparcial que tome en cuenta la pluralidad de opiniones que existe en una sociedad sobre un tema de especial trascendencia. El juez no solo debe escuchar en forma elitista a las partes de un juicio. La sociedad civil espera de él fallos con razones públicas aceptables que puedan transformar la realidad de injusticia en procesos y garantías de paz, reparación y no repetición.

250. Pues bien, como toda idea originaria del constitucionalismo de los poderes que impide al juez crear derecho, sufre redefiniciones por el constitucionalismo de los derechos. Los poderes se instituyen para beneficio del pueblo y se separan para evitar la concentración del poder que genera los riesgos de la arbitrariedad<sup>84</sup>. En esa separación, los jueces tienen, con prudencia, un papel más activo: garantizar derechos. En esa función se construyen precedentes que luego se convierten en leyes: los jueces crean normas. En el ciclo ordinario de una ley: se concibe, interpreta, aplica, válida y se vuelve, por tanto, a precisar en su aplicación judicial para crear precedentes obligatorios, proponer cambios legislativos u ordenar leyes que se omiten. Esa es la función de legislar en sentido *transformador* por parte del juez.

251. En la teoría de la norma, además, las fases de confeccionar una ley para su discusión, aprobación, interpretación, aplicación y validez son claramente diferenciadoras entre sí. En cada una de las etapas normativas se opina con la libertad de expresión para concebirlas, significarlas y aplicarlas a los casos concretos, pero los poderes que se encargan de sus funciones estatales conforme a sus competencias propias, pueden y deben colaborar entre sí para garantizar la «ley previa, cierta y predecible» que permita a las personas una mayor autonomía, libertad e igualdad, porque saben de antemano cómo actuar en torno a las reglas prohibitivas y permisivas en una sociedad democrática.

---

<sup>84</sup> Véase artículos 26 y 28 de la Constitución Política de Coahuila de Zaragoza.

252. Una cosa es elaborar una norma. Cosa diferente es aplicarla e interpretarla. Cosa más diferente es juzgar su constitucionalidad. En cada ámbito de la confección de una ley, elaborarla, interpretarla o invalidarla, el juez siempre es libre e independiente para tomar su decisión con objetividad e imparcialidad. Esto es, no porque proponga este Tribunal Pleno un texto legal que en todo caso apruebe el poder legislativo se colige, necesariamente, que a la hora de aplicarla en el caso concreto no se pueda optar por diferentes cursos interpretativos que confirmen, modifiquen o revoquen el juicio previo, pero tampoco se deriva que no pueda constatar su invalidez, o bien, que pueda cambiar su opinión expresando sus razones de motivación.

253. Los jueces, por la garantía de independencia, somos libres para emitir nuestros criterios, sin mayor sujeción que la Constitución y la ley conforme a ella<sup>85</sup>.

254. El juicio previo que un juez tiene a la hora de proponer una norma, como lo puede ser una ley, una sentencia o una jurisprudencia, no lo determina para que en cada caso resuelva con parcialidad. El juez siempre deberá resolver, a partir de las circunstancias del caso, conforme a la norma que lo rige y su libertad de convicción.

255. Pero aún más: la «ley previa, cierta y predecible» es una garantía de seguridad jurídica que aspira todo orden jurídico, porque asegura que las personas tengan certeza a lo que deben atenerse los destinatarios de las normas, con lo cual si una ley es precedida de juicios previos, ciertos y predecibles de los jueces (opiniones técnicas, sentencias o informes), es claro que la aplicación e interpretación de esas normas podrá garantizar más la autonomía de las personas y la seguridad de la ley, porque sabrán el criterio a aplicar con su debida motivación en el caso concreto.

256. La esencia de todo precedente judicial radica en la certeza legal: un juicio previo que sirve para resolver casos futuros. Nadie cuestiona de prejuicio parcial e indebido que existan criterios previos de los jueces que se apliquen a los casos futuros.

257. La participación de los jueces en la elaboración de las normas es, pues, un estándar aceptable en el constitucionalismo contemporáneo que implica un debido comportamiento judicial para fortalecer la política legislativa del Estado en materia de justicia. Los jueces, por tanto, tienen derecho a participar en la elaboración de las leyes de manera objetiva y

---

<sup>85</sup> Véase artículo 194 de la Constitución Política de Coahuila de Zaragoza.

profesional, así como de juzgar la omisión legislativa. No lo pueden hacer en forma caprichosa, imprudente o con opacidad.

### **a.3.1. El problema de la omisión absoluta**

258. En el primer caso, este Tribunal Pleno estima que en el caso concreto se configura una omisión absoluta de carácter obligatorio por el incumplimiento del deber constitucional que el Constituyente Local impuso al legislador ordinario para adoptar las medidas necesarias para la protección efectiva de los derechos de las personas migrantes o desplazadas que ingresen, transiten o residan temporalmente en el territorio del Estado conforme al último párrafo del artículo 7° de la Constitución Local.

259. En efecto, esta obligación expresa que se deriva de una nueva reforma constitucional local que entró en vigor el 5 de septiembre del año en curso implica, conforme al segundo párrafo del artículo 8° de la Constitución Local, el deber no solo de promover e instrumentar las garantías necesarias para que, entre otras, la igualdad ante la ley sea real, efectiva y democrática a favor de las personas migrantes, desplazadas y sus familiares, sino también la obligación de la protección efectiva de la ley de «remover los obstáculos que impidan o dificulten el pleno desarrollo de los derechos fundamentales».

260. Luego el poder legislativo, en su función de adecuar el orden jurídico, tiene la obligación constitucional de legislar el principio de igualdad ante la ley para proteger de manera efectiva los derechos de las personas migrantes, desplazadas y sus defensores. El alcance de esta obligación de legislar, en todo caso, se examinará en cada uno de los problemas que plantea la igualdad ante la ley del derecho de agua potable.

### **a.3.2. El problema de la omisión relativa**

261. En este segundo caso, se configurará también una omisión relativa de carácter obligatorio porque la ley de aguas regula de manera insuficiente, incompleta y deficiente todas las obligaciones nacionales, locales e internacionales del derecho al agua potable a favor de las personas migrantes y desplazadas (véase párrafos ---), porque no existe ni siquiera ningún tratamiento de protección legal que se haya regulado durante su vigencia para regular el trato igualitario, no discriminatorio y solidario en relación con el servicio municipal de agua potable a favor de esas personas vulnerables.

262. En tal sentido, el contenido de la obligación de legislar en forma completa y adecuada el principio de igualdad ante la ley, se

examinará en cada problema para especificar su alcance y límites respectivos.

**a.4. Conclusiones constitucionales**

263. Para este Tribunal es un hecho público y notorio que:

- a) el acto reclamado es una omisión legislativa en los términos precisados en las demandas y en esta ejecutoria (véase párrafos --).
- b) que como jueces constitucionales locales debemos aplicar la tutela judicial más favorable a los grupos vulnerables, incluyendo la tutela de las omisiones legislativas que afectan sus derechos fundamentales.
- c) que las personas migrantes, desplazadas, refugiadas u otras en contexto de movilidad migratoria son un grupo vulnerable, sujeto de protección internacional.
- d) que en el contexto de Covid-19, el agua potable es fundamental para la salud pública y para la movilidad segura de los migrantes, desplazados y sus defensores.
- e) que, por tanto, debemos conocer de este juicio para definir el contenido, alcance y límites del derecho al agua de las personas migrantes, desplazadas y refugiadas en el contexto de la Ciudad Solidaria que se promueve como política pública en el PEDH.

264. El estándar de  *juzgar con perspectiva solidaria*  obliga a admitir la demanda como asunto urgente y prioritario en el contexto del Covid-19, para resolver la procedencia de la omisión legislativa por parte del Congreso del Estado para garantizar el derecho al agua potable a los grupos vulnerables, como lo son las personas migrantes, desplazadas, refugiadas u otras en contexto de movilidad conforme a los estándares internacionales que el Estado mexicano está obligado a cumplir.

**b) ¿Se viola la cláusula de igualdad?**

265. En el caso concreto, las normas que, por omisión legislativa, se cuestionan su validez de la Ley de Aguas, a la letra dicen:

**ARTÍCULO 12.-** Los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado no podrán ser objeto de exención o condonación alguna. Los usuarios particulares, los gobiernos y dependencias o entidades federales, estatales o municipales,

instituciones educativas y culturales o de asistencia pública o privada en consecuencia, estarán obligados a su pago.

Cualquier disposición que contravenga lo previsto por el párrafo anterior será nula de pleno derecho e implicará que quien la emita se haga acreedor a que le sea fincada la responsabilidad correspondiente, salvo lo dispuesto en el caso del incentivo otorgado a los adultos mayores, pensionados, jubilados y personas que cuenten con alguna discapacidad.

**ARTÍCULO 75.-** Las cuotas o tarifas se fijarán de conformidad a lo dispuesto en los artículos 16 y 22 de esta ley y con base en los estudios económicos, que formularán anualmente los organismos operadores, pudiendo apoyarse en su caso en empresas especializadas, en los que deberán considerarse el costo global de las obras e instalaciones necesarias para la prestación de los servicios, su mantenimiento, el mejoramiento y ampliación de los sistemas, las condiciones socio-económicas de la población, así como el volumen de agua que se consume, el uso a que se destine y la estimación de los recursos hidráulicos potenciales y disponibles.

Se considerará como consumo doméstico el uso del servicio de agua potable por parte de personas que, mediante el autoempleo, realicen actividades económicas de carácter comercial en la casa-habitación en la que residan, excluyendo aquellas en las que el agua sea el insumo principal de un proceso productivo que se realice con fines de comercialización. Se otorgará un 50% de descuento a las personas pensionadas y a las mayores de 60 años en su recibo de agua potable del servicio doméstico, en el domicilio donde legalmente residan. Este descuento solo será aplicable en el consumo que determine el organismo operador en los municipios. De sobrepasar este consumo, se deberá liquidar el exceso en su totalidad.

**ARTÍCULO 78.-** Las tarifas se revisarán cuando se consideren insuficientes para cubrir los costos y gastos de la correcta operación y conservación de los servicios del sistema y en todo caso, cada año, a partir de la fecha en que se hubieren puesto en vigor, siguiendo el mismo procedimiento de su implantación. En atención a ello, y salvo lo previsto para el caso de los adultos mayores y pensionados, no habrá descuento alguno en las tarifas de agua potable.

266. ¿Es fundada la omisión legislativa por violación a la cláusula de igualdad de la ley de aguas para garantizar en forma gratuita el derecho de acceso al agua potable de las personas migrantes, desplazadas y sus defensores?

#### **b.1. *El derecho a la igualdad ante la ley***

267. La primera cuestión que se debe analizar es la igualdad formal de las personas migrantes, desplazadas y defensoras, por no ser consideradas por la ley como sujetos que tengan derecho, por lo menos, al incentivo o descuento previsto en ley para pagar las tarifas del servicio municipal de agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento.

268. La ley, en efecto, establece una prohibición de exención o condenación de las tarifas por una razón: todas las personas, en términos

constitucionales, deben contribuir de manera proporcional al gasto público relativo al servicio municipal de agua potable. Las personas, por regla general, tienen el deber del pago de las cuotas o tarifas del agua porque el servicio no es gratuito. Es un derecho fiscal que implica un servicio público a pagar: tiene un costo que debe ser sufragado, de manera equitativa y proporcional, por todos los contribuyentes, independientemente de su condición legal o nacionalidad.

269. La única excepción de exención o condonación que la ley establece es una política de incentivos o descuentos del 50% en el recibo de agua potable para uso doméstico a favor de los «adultos mayores, pensionados, jubilados y personas que cuenten con alguna discapacidad». Luego: ¿omitir como sujetos beneficiarios de descuentos o incentivos a las personas migrantes, desplazadas y sus defensores, resulta un trato desigual ante la ley?

270. En primer lugar, este Tribunal Pleno reconoce la esfera política del legislador en materia fiscal de establecer las personas o grupos que se deben hacer acreedoras de un beneficio en las tarifas o cuotas del agua potable. El decidir quiénes son sujetos de exención o condonación de las tarifas del agua, en principio, es una facultad del legislador que entra en su esfera política de lo decidable, sin que este Tribunal CL deba ordenar una mayor o menor ampliación de los beneficiarios porque son parte de las funciones de representación política que conforme a su dignidad legislativa le corresponde al poder de hacer leyes. Si bien, la ampliación de mayores grupos vulnerables para obtener descuentos o incentivos puede significar en ciertos casos una mayor protección de los derechos, los jueces, en principio, no podemos intervenir en la esfera de las cuestiones políticas que determina en forma progresiva un mayor avance de protección de las personas, diferente al núcleo esencial de los derechos humanos a tutelar.

271. Dicho de otro modo: todas las personas tienen el deber de pagar las cuotas y tarifas del servicio de agua potable, sin que los jueces podamos, por decisión judicial discrecional, otorgar descuentos o incentivos que en todo caso le corresponde al legislador en función de las leyes de ingresos, estatales y municipales.

272. Sin embargo, cuando el legislador decide establecer diferencias de trato en beneficio de ciertas personas vulnerables, los jueces si somos competentes para examinar si esos tratos diferenciados están o no justificados a favor o en perjuicio de las personas. En concepto de este Tribunal, por tanto, se considera que sí existe en el caso un trato formal desigual por el hecho de que el legislador omita reconocerles, por lo menos, el mismo descuento del 50% de las tarifas a las personas

migrantes, desplazadas y sus defensores, porque existen obligaciones constitucionales (véase párrafos --) que la ley de aguas debe observar para garantizar la igualdad ante la ley ante situaciones similares de vulnerabilidad, más porque se trata de personas migrantes y desplazadas que tienen derecho a una protección reforzada en la ley prevista en el último párrafo del artículo 7° de la Constitución Local.

273. En efecto, la condición de debilidad de los «adultos mayores, pensionados, jubilados y personas que cuenten con alguna discapacidad» que los hace beneficiarios de la ley de aguas, no solo es similar sino incluso puede ser una situación de menor vulnerabilidad, por su condición de movilidad humana, a la que tienen las personas migrantes, desplazadas y sus defensoras que, por su situación irregular y su función de defensa, presentan una serie de desigualdades de hecho que requieran un trato de igualdad por su situación concreta que les impide contribuir al gasto público (véase párrafos --).

274. La persona migrante o desplazada que ingresa, transita o reside en el territorio estatal, sin tener un empleo, casa o estabilidad económica que le permita contribuir al gasto público de las cuotas o tarifas del agua potable, se encuentra en una situación de mayor desigualdad que los propios sujetos beneficiados por la ley que, en principio, aunque tienen una condición vulnerable por su edad, discapacidad o situación laboral, pueden contribuir al pago de una tarifa descontada.

275. Por las razones de vulnerabilidad extrema (véase párrafos --), las personas migrantes o desplazadas en contexto de movilidad humana, no tienen condiciones reales ni efectivas para poder pagar con libertad e igualdad las tarifas o cuotas del servicio de agua potable, porque ni siquiera tienen la posibilidad de tener una casa o residencia estable por la falta de renta básica o empleo. Luego las asociaciones civiles, como las Casas del Migrante, legalmente constituidas y que, además, están debidamente acreditadas por su ayuda humanitaria, deben estar en la misma condición de igualdad para que, por lo menos, sean beneficiarias de un descuento o incentivo del 50% de la tarifa o cuota que deben pagar de los servicios municipales a fin de garantizar el agua potable a las personas vulnerables que defienden y ayudan en forma humanitaria como un deber del Estado mexicano por sus compromisos internacionales de adoptar las medidas adecuadas para la realización de los derechos de estos sujetos de protección internacional (véase párrafos --).

276. Ahora bien, se debe distinguir claramente que el sujeto que debe ser beneficiario de estos apoyos son las Casas del Migrante u otras asociaciones legalmente constituidas que, en sustitución de los deberes humanitarios del Estado mexicano, realizan la labor de alojar en forma

solidaria a las personas migrantes, desplazadas, solicitantes de asilo o refugio o cualquier otra en contexto de movilidad vulnerable.

277. Luego las personas migrantes o refugiadas que ingresen, transiten o residan en el estado con un empleo formal o que tengan capacidad para contribuir al gasto público, a través del programa de Ciudades Solidarias, por ejemplo, no son personas que, por su condición, deban tener acceso a estos descuentos o incentivos, salvo que el legislador local promueva una política pública de mayor inclusión o solidaridad para exentarles o condonarles un pago de este derecho fiscal de tal naturaleza que, como todo nacional, deben hacer. El valor contributivo, en efecto, de las personas refugiadas representa una garantía de igualdad de vida digna porque permite la autonomía de las personas que buscan refugio o asilo en el país con el cumplimiento de sus deberes fiscales.

278. Sin embargo, la ley local debe precisar que las personas que tiene derecho a descuentos fiscales por el servicio del agua se configuran independientemente de su situación legal, a fin de no solo evitar la criminalización prohibida sino la imposibilidad de acceder a los mismos derechos que cualquier otra persona. Entonces los incentivos o descuentos del 50% en el recibo de agua potable para uso doméstico a favor de los «adultos mayores, pensionados, jubilados y personas que cuenten con alguna discapacidad» comprende a las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de asilo o refugio o cualquier otra con protección complementaria que resida o habite en Coahuila.

#### **b.2. Conclusiones constitucionales**

279. La ley local de aguas al no incluir a las organizaciones sociales, como las Casas del Migrante, que proporcionan la ayuda humanitaria a las personas migrantes, desplazadas o cualquier otra en contexto de movilidad vulnerable, como sujetos fiscales de exención o condenación de por lo menos el 50% de descuento en el recibo del servicio municipal de agua potable, alcantarillado, drenaje y saneamiento, representa un trato desigual que la propia ley hace a favor de otras personas vulnerables que están en la misma situación para ser tratadas, por igual, con el mismo beneficio fiscal, más aún cuando se tiene una mayor condición de vulnerabilidad que pone en riesgo grave la vida, salud e integridad de las personas migrantes o desplazadas por la falta de acceso al agua potable.

280. Esta omisión legislativa viola el último párrafo del artículo 7° de la Constitución Local, porque no se establecen las medidas necesarias para la protección efectiva de la ley, tanto para que los beneficios fiscales se otorguen independientemente de la condición legal como por la inclusión de beneficiarios adicionales, en igualdad ante la ley, como las

Casas del Migrante que ejercen una función humanitaria a favor de las personas migrantes o desplazadas.

**c) ¿Se viola la cláusula de prohibición de discriminación?**

281. ¿Existe violación a la no discriminación por razón de nacionalidad, condición social o de movilidad vulnerable, por no diferenciar a las personas migrantes, desplazadas y sus defensores como sujetos de igual o mayor beneficio para las tarifas o cuotas del servicio de agua potable?

282. Este Tribunal Pleno considera, igualmente, que la ley local viola el principio antidiscriminatorio por no establecer, en forma transitoria, medidas apropiadas (acciones afirmativas) para erradicar la discriminación en el acceso al agua potable de las personas migrantes o desplazadas en condición de movilidad vulnerable.

283. En efecto, si bien las Casas del Migrante legalmente constituidas deben tener la misma situación de igualdad del beneficio fiscal del descuento o incentivo del 50% que establece la ley para otras categorías vulnerables, ello no impide que la propia ley de aguas establezca medidas afirmativas de mayor protección para asegurar una política fiscal en donde de manera transitoria se pueda asegurar el acceso asequible y con apoyos razonables para garantizar el servicio de agua potable.

284. Por lo tanto, el derecho a la no discriminación es una obligación inmediata que se debe legislar en el servicio de agua potable para asegurar la disponibilidad del agua potable para las personas migrantes o desplazadas con discriminación positiva.

**c.1. El derecho a la no discriminación**

285. El origen nacional, la condición social, la pobreza y el contexto de movilidad vulnerable, por lo regular, son situaciones que impiden que las personas migrantes y desplazadas puedan pagar en forma regular una tarifa o cuota de agua potable para poder acceder a este derecho humano en condiciones de dignidad.

286. Basta explicar y entender la situación que enfrentan en su tránsito de movilidad humana (véase párrafos --), para significar la situación de discriminación en que la ley aparentemente neutral incurre al no regular medidas apropiadas para erradicar el menoscabo a su dignidad humana por lo difícil que resulta acceder a el agua potable para asegurar el derecho a un nivel de vida adecuado.

287. La ley local, por tanto, debe establecer la obligación de medidas afirmativas que los órganos operadores deben cumplir de manera gradual y progresiva para facilitar el acceso al agua potable a estas personas sujetas a una movilidad vulnerable.

288. Luego el poder establecer como medidas afirmativas baños y bebedores públicos a favor de personas en movilidad vulnerable que se sufragen por una empresa socialmente responsable que se beneficia de la prestación del servicio de agua potable, el establecer políticas fiscales a favor de esas empresas para que puedan deducir sus gastos e inversiones de manera razonable por haber garantizado una mayor accesibilidad al agua potable de las personas migrantes o desplazadas, o bien, tomar medidas afirmativas a favor de mujeres o menores de edad de mayor vulnerabilidad para asegurar una disponibilidad digna del agua potable, resultarían una serie de políticas afirmativas que la ley debe obligar de manera gradual conforme al principio de progresividad de los derechos humanos previsto en la constitución local.

### *c.2. Conclusiones constitucionales*

289. La ley local de aguas al no establecer garantías de no discriminación para asegurar medidas apropiadas que aseguren una mayor accesibilidad del servicio de agua potable a los migrantes y desplazados, viola el principio de no discriminación.

290. La ley debe establecer la obligación de los órganos operadores municipales para adoptar en forma gradual y progresiva las medidas de acción afirmativa que garanticen la erradicación de las situaciones de discriminación que impiden acceder en forma digna al servicio de agua potable.

### *d. ¿Se viola la cláusula de solidaridad?*

291. La fraternidad en el acceso al agua potable de personas en movilidad vulnerable es el valor que se debe interpretar en forma prioritaria para asegurar un mínimo vital de vida digna.

292. Los deberes de solidaridad en situaciones de emergencia sanitaria, además, son un valor que los terceros encargados del servicio de agua potable, como las empresas paraestatales, deben asegurar frente a cualquier interés puramente de lucro (véase párrafos --).

293. El valor de la libertad empresarial, por ende, debe ceder al deber de fraternidad que en momentos de mayor protección colectiva tenemos con el bienestar general, pero tratando de equilibrar que no se anulen o menoscaben las libertades más básicas que pongan en riesgo a la comunidad.

294. La ley local, por tanto, debe imponer deberes racionales y proporcionales de fraternidad para asegurar el agua potable en situaciones de crisis de salud pública como la que hoy estamos viviendo.

#### **d.1. El derecho a un trato solidario**

295. Las personas migrantes o desplazadas tiene derecho a un trato solidario para asegurar una mejor situación de libertad e igualdad.

296. No es justo, por tanto, que la Casa del Migrante en condiciones de crisis de emergencia sanitaria tenga que sufragar el pago de adeudos de tarifas o cuotas por el servicio de agua potable que, por las razones antedichas, por lo menos debieron ser menores al 50% e incluso gratuitas o más asequibles conforme a los estándares internacionales (véase párrafos ---) en la medida en que la empresa operadora del servicio hubiera tenido la obligación de implementar medidas afirmativas.

297. En consecuencia, la ley local viola el deber de solidaridad al no prever la condonación, total o parcial, de adeudos en el servicio público municipal que legalmente son excesivos y desproporcionados por la falta de igualdad ante la ley y que, además, ponen en riesgo la función de la ayuda humanitaria de las personas migrantes o desplazadas que realizan las casas del migrante legalmente constituidas en el estado y que, en todo caso, le corresponde al Estado mexicano como compromiso internacional (véase párrafos --).

298. De igual forma, la ley local al no regular de manera expresa la no suspensión del suministro del agua potable en las casas del migrante por tratarse de un lugar que, por razones de salud pública, no es conveniente la limitación o corte del servicio por adeudos retrasados en el pago del servicio de agua.

#### **d.2. Conclusiones constitucionales**

299. La ley local de aguas al no establecer la facultad de condonar, total o parcialmente, el servicio de agua potable por tarifas o cuotas no pagadas por organismos protectores de las personas migrantes y desplazados, viola el principio de solidaridad en contextos de emergencia sanitaria o de salud pública.

300. La ley local de aguas al no establecer la no suspensión del servicio de agua potable para los migrantes, desplazados y sus defensores, viola el principio de solidaridad que debe prever la ley para una protección más efectiva de los derechos de tales personas.

e) **¿Se viola el derecho al agua de los migrantes y desplazados?**

301. ¿Existe violación al derecho al agua a favor de migrantes, desplazados y sus defensores, por omitir regular apoyos y acceso asequible para garantizar un mínimo vital de este grupo vulnerable?

302. En general, la violación de trato igual, discriminatorio e insolidario plantea el problema de la violación específica del derecho a una vida digna con agua con el contenido, alcance y límites de este derecho fundamental (véase párrafos ---).

303. El derecho al agua, en efecto, es un derecho fundamental con un contenido esencial que se delimita por estándares internacionales y nacionales (véase párrafos ---). Este Tribunal reconoce este ámbito de protección para determinar la garantía de apoyos y acceso asequible.

e.1. ***El derecho a una vida digna con agua***

304. En primer lugar, este Tribunal Pleno reconoce la prioridad de garantizar el derecho al agua potable a los migrantes, desplazados o cualquier otra persona en contexto de movilidad vulnerable (véase párrafos ---).

305. El tener la oportunidad de contar en su ingreso, tránsito y residencia de agua potable a cualquier persona en contexto de movilidad humana, es una condición de mínimo vital que el Estado de Coahuila debe asegurar a todos los migrantes, desplazados o cualquier otra persona en condición de vulnerabilidad.

306. Luego es una obligación de los terceros encargados del servicio municipal de agua potable el garantizar este derecho, incluyendo empresas por el deber socialmente responsable que les exige el respeto y protección reforzada de los derechos de las personas más vulnerables o débiles (véase párrafos ---).

307. En particular, las empresas paraestatales que prestan el servicio de agua potable en Coahuila están obligadas al respeto, promoción y garantía de los derechos humanos, en especial de las

personas más débiles que tienen dificultades para pagar una tarifa o cuota por su imposibilidad fáctica de poder contribuir al gasto público.

3o8. En los casos de migrantes y desplazados, la garantía de apoyos y de asequibilidad del agua potable y su saneamiento resultan fundamentales para asegurar la prioridad de este derecho a favor de personas que, por su situación de movilidad humana, difícilmente pueden pagar de manera equitativa y proporcional por el costo del servicio de agua potable para garantizar, en el contexto de la movilidad, un ingreso, tránsito y residencia digna en el estado.

3o9. Por lo tanto, el derecho al agua de migrantes y desplazados en condición de vulnerabilidad es una prioridad que las empresas e instituciones municipales del servicio de agua potable deben garantizar, sin tarifas ni cuotas que no sean asequibles para las personas beneficiarias, por su imposibilidad de pagar la contribución fiscal, en equidad y proporcionalidad.

#### **e.2. Conclusiones constitucionales**

3o10. La ley local de aguas al no establecer como prioridad el acceso al agua de los migrantes o desplazados que no pueden pagar el servicio municipal, viola las garantías de apoyo y de asequibilidad que deben asegurarse en la ley conforme a los estándares nacionales e internacionales que son obligatorios (véase párrafos ---).

3o11. La ley local de aguas debe regular de manera expresa el apoyo y el costo asequible que en su caso deben sufragar las Casas del Migrante a partir de su función de ayuda humanitaria y sus condiciones presupuestales para cada ejercicio fiscal.

### **3. EFECTOS DE REPARACIÓN LEGISLATIVA**

3o12. Con base en el artículo 88 de la Ley de Justicia Constitucional Local se declarará la omisión legislativa por violación al artículo 7° de la Constitución Local, para efecto de ordenar al Congreso del Estado para que antes de que apruebe las leyes de ingresos municipales del ejercicio fiscal 2021 y a partir de los principios, bases y reglas normativas previstas en esta ejecutoria, proceda a reformar la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila de Zaragoza, a fin de legislar:

- a) El deber de trato igualitario a favor de las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas como personas defensoras de los derechos de las personas migrantes, desplazadas o cualquier otra en condición de movilidad

vulnerable, para i) ser sujetos del derecho fiscal al descuento o incentivo del 50% de la cuota o tarifa del servicio de agua potable, alcantarillado, drenaje y sanamiento conforme a la ley de ingresos de los municipios que autorice el Congreso del Estado para el ejercicio fiscal 2021; y para ii) ser sujetos de dichos beneficios fiscales en materia de agua, en igualdad, las personas migrantes, refugiadas, solicitantes de asilo o refugio o cualquier otra de protección complementaria, cuando se traten de personas «adultos mayores, pensionados, jubilados y personas que cuenten con alguna discapacidad», sin importar la condición legal.

- b) El deber de trato antidiscriminatorio a favor de las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas como personas defensoras de los derechos de las personas migrantes, desplazadas o cualquier otra en condición de movilidad vulnerable, para ser sujetos de: i) medidas apropiadas en sentido afirmativo para que en forma gradual y progresiva aseguren una mayor protección de no discriminación en las tarifas o cuotas a pagar para el acceso al agua potable; ii) medidas razonables de financiación a las personas defensoras para facilitar el pago de las cuotas y tarifas en función de su ayuda humanitaria a los migrantes o desplazados; iii) medidas de protección efectiva en la ley para el acceso de la disponibilidad del agua potable en lugares públicos.
- c) El deber de trato solidario a favor de las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas como personas defensoras de los derechos de las personas migrantes, desplazadas o cualquier otra en condición de movilidad vulnerable, para ser sujetos de: i) condonación, total o parcialmente, del pago del servicio de agua potable por tarifas o cuotas no pagadas por violación a la igualdad ante la ley en contextos de emergencia sanitaria o de salud pública que dificultan su cumplimiento; ii) no suspensión del servicio de agua potable para los migrantes, desplazados y sus defensores; y, iii) la aplicación retroactiva de estos beneficios a situaciones de adeudo pasadas.
- d) El deber de trato progresivo para la mayor protección del derecho al agua potable a favor de las organizaciones no gubernamentales legalmente constituidas como personas defensoras de los derechos de las personas migrantes, desplazadas o cualquier otra en condición de movilidad vulnerable.

309. Las bases a legislar se rigen por:

- a) La definición amplia del sujeto de protección internacional por contexto de movilidad humana vulnerable (véase párrafos --).
- b) El objeto de protección más amplia para regular la igualdad ante la ley para el acceso efectivo y real del agua potable a favor de migrantes, desplazados y sus defensores.
- c) Las garantías de cumplimiento consistirán en una vía de ejecución de esta sentencia para determinar si el Congreso del Estado y los órganos operadores municipales del servicio de agua potable, cumplen con las directrices de esta ejecutoria.

313. Las reglas concretas a legislar son:

- a) Incluir en los artículos 12, 75 y 78 a las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección de las personas migrantes o desplazadas como sujetos del beneficio del descuento en tarifas o cuotas del 50%, sin importar, además, la condición de la situación legal.
- b) Incluir en el artículo 12 las garantías de no discriminación positiva a favor de los migrantes, desplazados y sus defensores consistentes en los apoyos y acceso asequible a favor de las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección de sus derechos.
- c) Incluir en el artículo 12 y 86, respectivamente, la facultad de: i) condonar, total o parcialmente, el servicio de agua potable por tarifas o cuotas no pagadas por organismos protectores de las personas migrantes y desplazados que hayan sido tratados en forma desigual; ii) la no suspensión del servicio de agua potable para los migrantes, desplazados y sus defensores por razones de salud pública; y, iii) la aplicación retroactiva de estos beneficios.

### III. DECISIONES

Sin perjuicio de sistematizar por separado las tesis aisladas (*obiter dicta*), este Tribunal Constitucional Local, con base en los artículos 38 y 113 y 114, fracción I; de la Ley de Justicia Constitucional Local en relación con el artículo 282 de la Ley OPJECZ, emite las siguientes tesis jurisprudenciales por la declaración de inconstitucionalidad local que son la *ratio decidendi* de los problemas planteados, en los términos siguientes:

**OMISIÓN LEGISLATIVA POR TRATO DE IGUALDAD: SI LA LEY ESTABLECE UN BENEFICIO FISCAL EN MATERIA DE AGUA POTABLE A**

UNA PERSONA VULNERABLE Y A OTRA NO, SE PUEDE CONFIGURAR LA OMISIÓN POR DESIGUALDAD SI EXISTE OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DE PROTEGER DE MANERA IGUAL O MÁS FAVORABLE A LA PERSONA NO BENEFICIADA.

**OMISIÓN LEGISLATIVA POR TRATO DE NO DISCRIMINACIÓN:** SI LA LEY NO ESTABLECE MEDIDAS APROPIADAS PARA ERRADICAR LA SITUACIÓN DE DESIGUALDAD INJUSTA, SE PUEDE CONFIGURAR LA OMISIÓN NORMATIVA SI EXISTE OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DE REMOVER LOS OBSTÁCULOS DE MAYOR PROTECCIÓN.

**OMISIÓN LEGISLATIVA POR TRATO DE SOLIDARIDAD:** SI LA LEY NO ESTABLECE DEBERES DE FRATERNIDAD RAZONABLE, SE PUEDE CONFIGURAR LA OMISIÓN NORMATIVA SI CONFIGURAN CONTEXTOS DE INSOLIDARIDAD QUE LA LEY DEBE ERRADICAR.

**DERECHO AL AGUA POTABLE DE MIGRANTES Y DESPLAZADOS.** ES UNA OBLIGACIÓN PRIORITARIA.

#### IV. RESOLUTIVOS

Por todo lo expuesto, este Tribunal decide en forma definitiva:

**Primero:** Se declara **PROCEDENTE Y FUNDADA** la Acción de Inconstitucionalidad Local identificada con la clave AIL-6/2020, presentada por la Comisión Estatal de Derechos Humanos y Frontera con Justicia A.C., contra las omisiones legislativas previstas en la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila a que se refiere esta sentencia.

**Segundo:** Se **DECLARA** la inconstitucionalidad, por omisión, de los artículos 12, 75, 78 y 86 la Ley de Aguas para los Municipios del Estado de Coahuila, en los términos de esta ejecutoria.

**Tercero:** El Congreso del Estado deberá cumplir con esta ejecutoria en el plazo razonable previsto en este fallo.

**Cuarto:** Por conducto de la Secretaría General de Acuerdos, **ENVÍESE** esta sentencia al Periódico Oficial del Gobierno del Estado, para su debida e inmediata publicación.

**Quinto:** NOTIFÍQUESE a las partes y DÉSELE la mayor publicidad por internet y redes sociales.

ASÍ lo resuelven por ----, los magistrados y magistradas que integran el Tribunal Superior de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, reunidos en sesión pública digital y en tiempo real por videoconferencia como Tribunal Constitucional Local, MIGUEL FELIPE MERY AYUP, *Presidente*, GABRIEL AGUILLÓN ROSALES, MANUEL ALBERTO FLORES HERNÁNDEZ, MARÍA EUGENIA GALINDO HERNÁNDEZ, MARÍA DEL CARMEN GALVÁN TELLO, IVÁN GARZA GARCÍA, JOSÉ IGNACIO MÁYNEZ VARELA, HOMERO RAMOS GLORIA, CÉSAR ALEJANDRO SAUCEDO FLORES, MARÍA LUISA VALENCIA GARCÍA, JUAN JOSÉ YÁÑEZ ARREOLA Y LUIS EFRÉN RÍOS VEGA.

GABRIEL AGUILLÓN  
ROSALES

MIGUEL FELIPE MERY  
AYUP  
*Presidente*

MANUEL ALBERTO  
FLORES HERNÁNDEZ

MARÍA EUGENIA  
GALINDO HERNÁNDEZ

MARÍA DEL CARMEN  
GALVÁN TELLO

IVÁN GARZA GARCÍA

JOSÉ IGNACIO MÁYNEZ  
VARELA

HOMERO RAMOS GLORIA

CÉSAR ALEJANDRO  
SAUCEDO FLORES

MARÍA LUISA VALENCIA  
GARCÍA

JUAN JOSÉ YÁÑEZ  
ARREOLA

LUIS EFRÉN RÍOS VEGA

GUSTAVO SERGIO LÓPEZ ARIZPE  
*Secretario General de Acuerdos*

# PROYECTO DE SENTENCIA