



RECOMENDACIÓN No. 56/2019

SOBRE EL CASO DE LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS A UN MEDIO AMBIENTE SANO Y AL SANEAMIENTO DEL AGUA, POR LA CONTAMINACIÓN DEL RÍO ATOYAC POR DESCARGAS DE AGUAS RESIDUALES MUNICIPALES NO CONTROLADAS, Y POR LA INADECUADA GESTIÓN DE LOS RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS, EN LOS MUNICIPIOS DE ATOYAC DE ÁLVAREZ Y BENITO JUÁREZ, ESTADO DE GUERRERO; EN AGRAVIO DE QUIENES HABITAN Y TRANSITAN EN DICHAS MUNICIPALIDADES.

Ciudad de México, a 29 de agosto de 2019.

**DR. VICTOR MANUEL TOLEDO MANZUR
SECRETARIO DE MEDIO AMBIENTE Y
RECURSOS NATURALES.**

**DRA. BLANCA ELENA JIMÉNEZ CISNEROS
DIRECTORA GENERAL DE LA COMISIÓN
NACIONAL DEL AGUA.**

**LIC. HÉCTOR ASTUDILLO FLORES
GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL
ESTADO DE GUERRERO.**

**CC. MIEMBROS DEL H. AYUNTAMIENTO DE
ATOYAC DE ÁLVAREZ, GUERRERO.**

**CC. MIEMBROS DEL H. AYUNTAMIENTO DE
BENITO JUÁREZ, GUERRERO.**

Distinguidas señoras y señores:

1. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con fundamento en los artículos 1º, párrafos primero, segundo y tercero, y 102, Apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 3, párrafos primero y segundo, 6, fracciones I, II y III, 15, fracción VII, 24, fracciones II y IV, 42, 44, 46 y 51 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; y 128 a 133 y 136 de su Reglamento Interno, ha examinado las evidencias del expediente de queja **CNDH/6/2017/8709/Q**, sobre actos y omisiones de autoridades de los tres órdenes de gobierno, en agravio de los habitantes de los municipios de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez, Estado de Guerrero, por la contaminación del Río Atoyac, derivada de la descarga de aguas residuales sin tratamiento, y por la inadecuada disposición de residuos sólidos urbanos.

2. Con el propósito de proteger la identidad de las personas involucradas en los hechos y evitar que sus nombres y datos personales se divulguen, se omitirá su publicidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; 78 y 147 de su Reglamento Interno; 68, fracción VI, y 116, párrafos primero y segundo de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 3, 11, fracción VI, 16, 113, fracción I, párrafo último y 117 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública;

y 1, 6, 7, 16, 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados. Dicha información se pondrá en conocimiento de las autoridades destinatarias de la Recomendación, a través de un listado adjunto en el que se describe la correspondencia de las claves utilizadas, con el compromiso de dictar las medidas de protección de los datos correspondientes.

3. Para mejor comprensión del presente documento, las claves, denominaciones y abreviaturas utilizadas para las distintas personas involucradas en los hechos, son los siguientes: Autoridad Responsable (AR) y Organización de la Sociedad Civil (OSC).

4. Para facilitar la lectura de la presente Recomendación y evitar repeticiones innecesarias, se aludirá a las diversas instituciones, dependencias y ordenamientos normativos con acrónimos o abreviaturas, las cuales podrán identificarse de la siguiente manera:

Nombre	Acrónimo o abreviatura
Comisión de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Guerrero	CAPASEG
Comisión Nacional del Agua	CONAGUA
Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas	Comité DESC
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero <i>(última reforma: 4 de septiembre de 2018)</i>	Constitución Estatal
Corte Interamericana de Derechos Humanos	Cridh
Diario Oficial de la Federación	DOF

Nombre	Acrónimo o abreviatura
Instituto Mexicano de Tecnología del Agua	IMTA
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	INEGI
Ley de Aguas Nacionales (<i>última reforma: 24 de marzo de 2016</i>)	LAN
Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (<i>última reforma: 5 de junio de 2018</i>)	LGEEPA
Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos (<i>última reforma: 19 de enero de 2018</i>)	LGPGIR
Ley de Aguas para el Estado Libre y Soberano de Guerrero 574 (<i>última reforma: 12 de agosto de 2016</i>)	Ley de Aguas del Estado
Ley 878 del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente del Estado de Guerrero (<i>última reforma: 2 de abril de 2019</i>)	Ley Ambiental del Estado
Ley 593 de Aprovechamiento y Gestión Integral de los Residuos del Estado de Guerrero (<i>última reforma: 2 de abril de 2019</i>)	Ley de Residuos del Estado
Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero (<i>última reforma: 5 de abril de 2019</i>)	Ley Orgánica del Municipio
Norma Oficial Mexicana	NOM
NOM-001- SEMRANAT-1996	NOM-001
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	PIDESC
Planta de Tratamiento de Aguas Residuales	Planta de Tratamiento
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	PROFEPA
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	SADER

Nombre	Acrónimo o abreviatura
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Estado de Guerrero	Secretaría de Medio Ambiente del Estado
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	SEMARNAT
Suprema Corte de Justicia de la Nación	SCJN

I. HECHOS.

5. En notas periodísticas publicadas el 2 y 15 de mayo de 2017, en el portal “web” del diario “*El Sur Periódico de Guerrero*”, se advirtieron presuntas irregularidades cometidas por autoridades federales, estatales y locales, por actos y omisiones en perjuicio de los habitantes de los municipios de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez, Estado de Guerrero; derivado de las descargas no controladas de aguas residuales domésticas y agrícolas, y la inadecuada disposición de residuos sólidos urbanos y de manejo especial, provocando altos niveles de contaminación en el Río Atoyac, y el consecuente daño ambiental y a la salud de los pobladores de dichas municipalidades.

6. En atención a los anteriores hechos, el 28 de noviembre de 2017 se inició de oficio el expediente de queja **CNDH/6/2017/8709/Q**, en razón de que también fueron manifestados por miembros de la OSC en reuniones sostenidas el 14 de diciembre de 2016 y 13 de enero de 2017, con este Organismo Nacional, en donde manifestaron su inconformidad por la contaminación del Río Atoyac en perjuicio de los habitantes de los referidos municipios.

7. A fin de documentar las violaciones a derechos humanos, visitadores adjuntos de la Comisión Nacional realizaron varias diligencias de campo para recopilar testimonios y documentos; se solicitó información a distintas autoridades de los tres órdenes de gobierno, y se requirió la colaboración del IMTA a efecto de llevar a cabo un estudio sobre la calidad del agua del Río Atoyac, cuya valoración lógica jurídica es objeto de análisis en el capítulo de Observaciones de esta Recomendación.

II. EVIDENCIAS.

8. Acuerdo de inicio de oficio del expediente **CNDH/6/2017/8709/Q** de 28 de noviembre de 2017, en razón de la información contenida en los siguientes documentos:

8.1 Minutas de las reuniones celebradas el 14 de diciembre de 2016 y 13 de enero de 2017, entre la OSC y este Organismo Nacional, en las que se informaron presuntas violaciones a derechos humanos por la contaminación del Río Atoyac en perjuicio de los habitantes de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez.

8.2 Oficio B00.5.03.00.00.01.-83041 de 28 de marzo de 2017, con el que la CONAGUA informó que el 8 de octubre de 2015, llevó a cabo una visita de inspección en la laguna de oxidación (obra para tratar aguas residuales) de Benito Juárez, con la cual se inició el PA01.

8.3 Oficio MBJ/PM/83/2017 de 27 de abril de 2017, con el que AR1 informó que la laguna de oxidación de Benito Juárez se construyó en la administración 2013-2015.

8.4 Notas periodísticas de 2 y 15 de mayo de 2017 publicadas en el portal “web” del diario “*El Sur Periódico de Guerrero*”, de las que se desprende la falta de acciones por parte de las autoridades de los tres órdenes de gobierno para prevenir la contaminación del Río Atoyac.

8.5 Oficio DG/UJ/456/2017 de 14 de julio de 2017, con el que AR2 de la CAPASEG informó que no se tiene reporte de la contaminación generada por la laguna de oxidación a cargo de Benito Juárez.

9. Oficios de solicitud de información emitidos por este Organismo Nacional 77096 y 77097 de 18 de diciembre de 2017, y sus recordatorios V6/6587 y V6/6588 de 9 de febrero de 2018, dirigidos a AR1 y AR3, Presidentes Municipales de Benito Juárez y Atoyac de Álvarez, mismos que fueron entregados nuevamente el 21 de noviembre de 2018, sin que dichas autoridades hayan emitido respuesta.

10. Oficio B00.5.02.-00644 de 19 de enero de 2018, con el que la CONAGUA informó que el 3 y 4 de octubre de 2017, inspeccionó los puntos de descarga de aguas residuales de Benito Juárez y Atoyac de Álvarez, e inició los PA02 y PA03.

11. Oficio PFPA/5.3/2C.18/01141 de 12 de febrero de 2018, con el que la PROFEPA envió el diverso PFPA/19.1/2C.28.5.2/0001-18 de 16 de enero de 2018 remitido por su Delegación en Guerrero, e informó que no ha intervenido en la problemática de contaminación del Río Atoyac, ni ha realizado visitas de inspección en los municipios involucrados; sin embargo, envió oficio el 16 de enero de 2018 a la CONAGUA, a efecto de realizar un recorrido conjunto.

12. Oficio 06586 de 2 de marzo de 2018, mediante el cual la CAPASEG informó que en 2005, junto con la CONAGUA, invirtió recursos económicos para el funcionamiento de la Planta de Tratamiento de Atoyac de Álvarez y que la entregaron al propio municipio para su operación; agregó que en 2011 y 2012, esa Comisión Estatal la rehabilitó, operó y entregó nuevamente al municipio para su gestión en 2012.

13. Oficio B00.5.03.-08667 de 12 de julio de 2018, mediante el cual la CONAGUA remitió el memorando B00.911.00.1.-163 de 3 de julio de 2018, con el que su Dirección Local en Guerrero, informó los avances en materia de saneamiento en los municipios involucrados en la presente Recomendación.

14. Oficio B00.5.03.-09540 de 2 de agosto de 2018, mediante el cual la CONAGUA remitió el memorando B00.911.00.1.-337 de 16 de julio de 2018, con el que su Dirección Local en Guerrero remitió copia de los PA02 y PA03, en los que se determinó la imposición de multas económicas y suspensión de actividades por faltas a la normatividad en materia de agua.

15. Acta Circunstanciada en la que se hizo constar la inspección ocular en el lugar de los hechos el 21 y 22 de noviembre de 2018 por este Organismo Nacional, en compañía del Director de Saneamiento Básico, el representante de la Junta local de Agua Potable de Benito Juárez, y de representantes de la OSC y del IMTA; ocasión en la que el IMTA realizó muestreos de calidad del agua en el lugar de los hechos. También, se sostuvieron entrevistas con pobladores de diferentes comunidades por donde pasa el Río Atoyac, quienes manifestaron su preocupación por la mala calidad del agua. Se observó, además, que tanto la laguna de

oxidación de Benito Juárez como la Planta de Tratamiento de Atoyac de Álvarez, no se encuentran operando correctamente.

16. Oficio sin número de 24 de abril de 2019, con el que el IMTA remitió en archivo electrónico su Informe denominado “*Evaluación de contaminantes en el Río Atoyac, en el tramo comprendido entre los Municipios de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez, Guerrero*”, que elaboró a solicitud de este Organismo Nacional, en el que concluyó que el agua del Río Atoyac en el área de estudio, “[...] *no es apta como Fuente de abastecimiento de agua potable, para Riego agrícola y/o Protección de la vida acuática [...]*”, por la existencia de descargas de aguas residuales de origen pecuario y de las poblaciones en la cuenca.

17. Oficio DGFAUT/612/000115 de 14 de junio de 2019, con el que la SEMARNAT informó que el “Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos 2019-2024” está en elaboración; que el diverso a nivel estatal tiene fecha de última publicación de 2009. Refirió que en el marco del programa presupuestal U012 “Prevención y Gestión Integral de Residuos”, mediante la firma de convenios entre esa Secretaría y el Gobierno del Estado, se hicieron aportaciones económicas para proyectos de gestión de los residuos en Atoyac de Álvarez y Benito Juárez en 2009, 2013 y 2014, incluyendo la elaboración de sus respectivos programas municipales en 2014. Destacó que para el 2019 no se asignaron recursos económicos para dicha partida presupuestal.

18. Oficio B00.5.03.-07587 de 19 de junio de 2019, con el que la CONAGUA remitió el memorando BOO.911.00.1.-121 de 12 de junio del mismo año, mediante el cual informó acerca del estado actual que guardan los PA01, PA02 y PA03, y sobre las acciones que ha realizado en conjunto

con los municipios de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez en el marco del “Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento” de 2015 a la fecha.

19. Oficio PFFPA/5.3/2C.18/05303 de 8 de julio de 2019 con el que la PROFEPA informó que el 16 de marzo de 2011, su Delegación en Guerrero hizo una visita de inspección en la Planta de Tratamiento del municipio de Atoyac de Álvarez, por la que se inició el PA04 en contra de la CAPASEG, autoridad encargada de su operación en ese momento.

III. SITUACIÓN JURÍDICA.

20. La CONAGUA mediante oficios B00.5.03.00.00.01.-83041, B00.5.03.-09540 y B00.5.03.-07587 de 28 de marzo de 2017, 2 de agosto de 2018 y 19 de junio de 2019, remitió a este Organismo Nacional la relación de Procedimientos Administrativos instaurados por su Delegación en Guerrero, en el marco de sus atribuciones conferidas en el artículo 86, fracción IV¹ de la LAN, a los municipios de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez por descargar aguas residuales.

Procedimiento administrativo	Observaciones y situación jurídica al 19 de junio de 2019
PA01	<p>Fecha de la vista: 8 de octubre de 2015.</p> <p>Lugar de la visita: Punto de descarga de aguas residuales al subsuelo por infiltración, provenientes de la laguna de oxidación de Benito Juárez.</p> <p>Origen de las descargas: Servicios sanitarios, regaderas, cocinas de casas habitación, rastro y un mercado municipal.</p>

¹ "La Autoridad del Agua" tendrá a su cargo, en términos de Ley: [...] IV. Establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares de descarga que deben satisfacer las aguas residuales, de los distintos usos y usuarios, que se generen en: a. Bienes y zonas de jurisdicción federal; b. Aguas y bienes nacionales; [...]"

Procedimiento administrativo	Observaciones y situación jurídica al 19 de junio de 2019
	<p>Observaciones: No cuenta con dispositivo de medición para cuantificar los volúmenes de descarga (artículos 88 Bis, fracción IV y 119, fracción I de la LAN).</p> <p>Sanciones: Multa económica y suspensión de actividades.</p> <p>La resolución de 14 de marzo de 2016 causó estado y por ende se comisiona a dar cumplimiento a lo ordenado en el mismo, mediante Acuerdo de 23 de enero de 2017.</p>
PA02	<p>Fecha de la vista: 2 y 3 de octubre de 2017.</p> <p>Lugar de la visita: Punto de descarga de aguas residuales al subsuelo por infiltración, provenientes de la laguna de oxidación de Benito Juárez.</p> <p>Origen de las descargas: Servicios sanitarios, regaderas, cocinas de casas habitación, rastro y un mercado municipal.</p> <p>Observaciones: No remitió informes de la calidad de sus descargas a la CONAGUA (artículos 88 Bis, fracción XII y 119 de la LAN; y condición Quinta de su permiso de descarga); no cuenta con dispositivo de medición para cuantificar los volúmenes de descarga (artículo 88 Bis, fracción IV y 119, fracción I de la LAN; y condición Cuarta de su permiso de descargas).</p> <p>La CONAGUA realizó muestreo de calidad del agua en la salida del punto de descarga detectando niveles de sólidos suspendidos totales, materia flotante y grasas y aceites, fuera de los Límites Máximos Permisibles establecidos en el Anexo 4.1 de su permiso de descarga (artículo 119, fracción XV de la LAN).</p> <p>Sanciones: Suspensión de la descarga y multa económica.</p> <p>El 29 de noviembre de 2018, la Sala Regional Pacífico del Tribunal Federal de Justicia Administrativa dictó sentencia definitiva en el juicio de nulidad promovido por el municipio en contra de la resolución de 5 de marzo de 2018, en la que determinó que no se sobresee el juicio y reconoce la validez de la resolución impugnada.</p>
PA03	<p>Fecha de la visita: 3 y 4 de octubre de 2017.</p> <p>Lugar de la visita: Puntos de descarga de aguas residuales al Río Atoyac, provenientes de la Planta de Tratamiento de Atoyac de Álvarez.</p> <p>Origen de las descargas: Servicios sanitarios, regaderas, cocinas de casas habitación, rastro, tienda de autoservicio y un mercado municipal.</p> <p>Observaciones: El título de concesión a nombre del municipio ampara un punto de descarga, sin embargo, se observaron 2 puntos adicionales, mismos que no cuentan con sus respectivos permisos. La Planta de Tratamiento está fuera de operación,</p>

Procedimiento administrativo	Observaciones y situación jurídica al 19 de junio de 2019
	<p>todas las descargas están encofradas y colapsadas, derramando aguas residuales crudas directamente a los arroyos Cuetero y Ancho, afluentes del Río Atoyac (artículos 88 y 88 Bis, fracción I y 119, fracción I de la LAN). No remitió informes de la calidad de sus descargas a la CONAGUA (artículos 88 Bis, fracción XII y 119 de la LAN; y la condición Quinta de su permiso de descarga); no cuenta con dispositivo de medición para cuantificar los volúmenes de descarga (artículo 88 Bis, fracción IV y 119, fracción I de la LAN; y la condición Cuarta de su permiso de descargas). La CONAGUA realizó muestreo de calidad del agua en las salidas de los puntos de descarga detectando lo siguiente:</p> <p>Descarga 1- amparada con el título de concesión, se detectaron niveles de sólidos suspendidos totales, materia flotante, coliformes fecales, grasas y aceites, fuera de los Límites Máximos Permisibles establecidos en la NOM-002-SEMARNAT-1996, así como valores de sólidos sedimentables y Demanda Biológica de Oxígeno (DBO₅) por encima de lo señalado en su permiso de descarga (artículo 119, fracción XV de la LAN);</p> <p>Descargas 2 y 3 sin permiso de descarga, se detectaron niveles de materia flotante y coliformes fecales, fuera de los Límites Máximos Permisibles establecidos en la NOM-001.</p> <p>Sanciones: Suspensión de la descarga y una multa económica.</p> <p>La resolución de 3 de febrero de 2018 causó estado y por ende se comisiona a dar cumplimiento a lo ordenado en el mismo, mediante Acuerdo 11 de julio de 2018.</p>

21. De conformidad con las atribuciones y facultades conferidas a la PROFEPA, particularmente en el marco de lo dispuesto por los artículos 45, fracción I del Reglamento Interior de la SEMARNAT y 14 Bis 4 de la LAN, esa Procuraduría informó haber realizado una visita de inspección en el lugar de los hechos en 2011, la cual derivó en la instauración del siguiente procedimiento administrativo:

Procedimiento administrativo	Observaciones y situación jurídica al 8 de julio de 2019
PA04	Fecha de la vista: 16 de marzo de 2011.

Procedimiento administrativo	Observaciones y situación jurídica al 8 de julio de 2019
(2011)	<p>Lugar de la visita: Planta de Tratamiento de Atoyac de Álvarez, Guerrero, a cargo de la CAPASEG.</p> <p>Observaciones: No acreditó contar con autorización en materia de impacto ambiental; se detectaron fallas mecánicas en el sistema de tratamiento por lo que se descargan las aguas residuales crudas directamente al Río Atoyac; no se hace recolección y clasificación de los residuos (artículo 28 fracciones I y X de la LGEEPA).</p> <p>Sanciones: Multa económica y clausura total.</p> <p>El 25 de junio de 2012 se dictó la cancelación de la ejecución de la multa interpuesta, derivado del recurso de revisión que presentó la CAPASEG.</p>

IV. OBSERVACIONES.

22. Del análisis de las evidencias que integraron el expediente de queja **CNDH/6/2017/8709/Q**, en términos del artículo 41 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, este Organismo Nacional cuenta con elementos de convicción suficientes para probar la existencia de violaciones al derecho humano a un medio ambiente sano y al saneamiento del agua, por las descargas de aguas residuales de origen doméstico y agropecuario sin el debido tratamiento, así como por la mala disposición de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, en agravio de los habitantes de los municipios de Benito Juárez y Atoyac de Álvarez, por omisiones atribuibles a personas servidoras públicas de los tres órdenes de gobierno.

23. Como premisas de análisis, en primer lugar, se presenta un apartado con las generalidades del Río Atoyac, así como una breve descripción de las condiciones socioeconómicas de los municipios involucrados en la presente Recomendación; en segundo término, se describe la problemática de contaminación del citado río, incluyendo el origen de la misma.

Posteriormente, se enuncia el marco normativo y programático al que deben ajustarse las autoridades involucradas, destinado al control de la contaminación ambiental; y por último, se detalla el impacto de estas acciones, en el goce y disfrute de los derechos humanos de los agraviados y la responsabilidad de las autoridades y la reparación del daño.

IV.1 Contexto. Generalidades del Río Atoyac y de los municipios Benito Juárez y Atoyac de Álvarez, Guerrero.

24. La cuenca del Río Atoyac se localiza en la Región Hidrológica 19 “Costa Grande de Guerrero”, se extiende por una superficie de 904 km², comprende parcialmente los municipios de San Miguel Totolapan, Tecpan de Galeana, Heliodoro Castillo, Atoyac de Álvarez y Benito Juárez, en el estado de Guerrero, ocupando los últimos dos mencionados la mayor superficie de la cuenca.

25. El Río Atoyac es una corriente de agua superficial de competencia federal y es una de las más importantes de la cuenca, que tiene su nacimiento en el límite norte del municipio de Atoyac de Álvarez, recorriendo en dirección sur por dicha municipalidad y atravesando el municipio de Benito Juárez, hasta su desembocadura en el Océano Pacífico, con una longitud aproximada de 74 km (figura 1)².

² [CONAGUA, DOF, de 4 de septiembre 2017]. “ACUERDO por el que se dan a conocer los resultados del estudio técnico de las aguas nacionales superficiales en las cuencas hidrológicas Río Ixtapa 1, Río Ixtapa 2, Río San Jeronimito, Río Petatlán 1, Río Petatlán 2, Río Coyuquilla 1, Río Coyuquilla 2, Río San Luis 1, Río San Luis 2, Río Tecpan 1, Río Tecpan 2, Río Atoyac 1, Río Atoyac 2, Río Coyuca 1, Río Coyuca 2, Río La Sabana 1 y Río La Sabana 2, pertenecientes a la Región Hidrológica número 19 Costa Grande de Guerrero”.

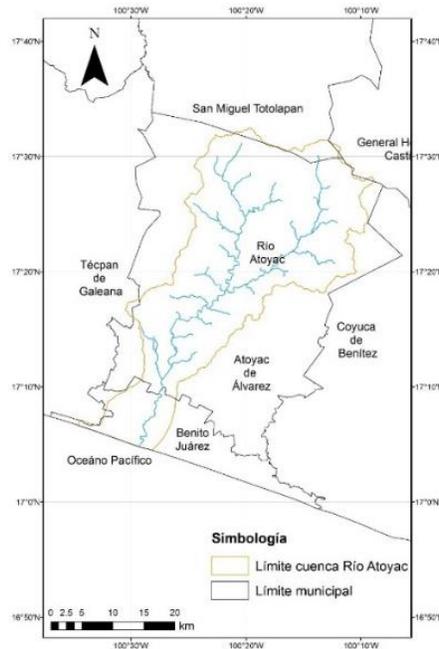


Figura 1. Delimitación geográfica de la cuenca del Río Atoyac (mapa extraído del estudio del IMTA realizado en 2018)

26. Conforme a los datos obtenidos en la encuesta intercensal del Censo de Población del INEGI de 2015, la población que habita en la cuenca del Río Atoyac es de alrededor de 53,000 habitantes (74% pertenecientes al municipio de Atoyac de Álvarez y 26% al de Benito Juárez), de los cuales aproximadamente el 5% corresponden a niñas y niños menores a los 5 años de edad, el 10% está entre los 5 y 14 años y el 5% están dentro de la categoría de mayores de los 65 años.

27. La población en la citada cuenca hidrológica se encuentra distribuida en 116 localidades (95 correspondientes al municipio de Atoyac de Álvarez y 21 a Benito Juárez), de las cuales sólo cuatro están consideradas como urbanas, y éstas concentran el 67% de la población total: El Ticuí con 3,389 habitantes, El Paraíso con 3,656 y Atoyac de Álvarez con 21,407 personas,

todas ellas en el municipio del mismo nombre, y la localidad de San Jerónimo de Juárez en el municipio de Benito Juárez con una población de 7,200 habitantes³ (figura 2).

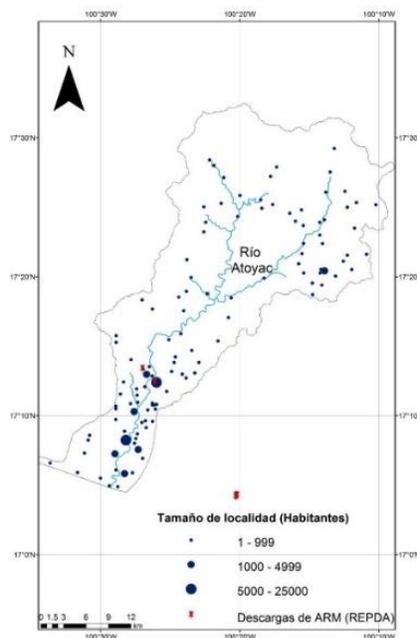


Figura 2. Localidades dentro de la cuenca del Río Atoyac (mapa extraído del estudio del IMTA realizado en 2018)

28. De acuerdo con los datos publicados en el informe denominado Panorama Sociodemográfico de Guerrero de 2017 del INEGI, en los municipios de referencia hay un total de 21,627 viviendas, de las cuales el 53.4% cuentan con servicio de drenaje a la red pública municipal, 42% disponen sus aguas residuales en fosas sépticas, 1.9% las descargan en barrancas y 2.7% directo a algún río o arroyo. Hay registrada una sola

³ [INEGI, 2010] Censo de población y vivienda 2010.

descarga de aguas residuales municipales sin tratamiento para cada municipio, detallando que para Atoyac de Álvarez, la descarga se hace al Río Atoyac y la de Benito Juárez a una laguna de oxidación.

29. Del informe del IMTA de 2018 se desprende que el 13% de la superficie de la cuenca tiene un uso de suelo destinado a la agricultura, principalmente para la siembra de maíz, café, mango y coco (SAGARPA, 2016), otro 13% corresponde a zona de pastizales, en donde se desarrollan actividades pecuarias extensivas de ganado bovino, caprino y ovino, principalmente, con la participación de aproximadamente 600 ganaderos registrados en Atoyac de Álvarez, conforme lo señalado en su Plan de Desarrollo Municipal (2015-2018); el 20% del territorio se encuentra ocupado por selva, cerca del 50% corresponde a bosque y el resto corresponde a zonas urbanas.

IV.2 Análisis de la problemática.

30. La contaminación del agua es una de las problemáticas de deterioro ambiental de mayor importancia en el país. Las corrientes de agua superficial que fluyen en las inmediaciones de zonas urbanas o áreas destinadas al uso agropecuario, registran aportes de contaminantes, provenientes de las descargas de aguas residuales de carácter municipal, así como del arrastre de residuos sólidos urbanos dispuestos en sitios no controlados, de desechos de las actividades pecuarias y de sedimentos producto de los cambios de uso de suelo; lo cual constituye un importante riesgo medioambiental para la salud humana y para los ecosistemas riparios⁴. Por lo que su identificación, análisis, medición y la aplicación de

⁴ Bosque de galería o bosque ripario: *“Franjas estrechas de comunidades arbóreas ubicadas a lo largo de las márgenes de los ríos y arroyos, en condiciones de humedad favorables y en paisajes que estarían de lo contrario despojados de árboles...”*

normas y reglamentos, puede mejorar la calidad del agua y, a su vez, aminorar la carga de morbilidad y mejorar la salud de la población.

31. El problema de contaminación de los cuerpos de agua superficial en la cuenca del Río Atoyac se remonta, al menos a 1996, año en el que conforme al informe “Problemas ambientales en el Estado de Guerrero”⁵, el Instituto de Ecología Aplicada de Guerrero llevó a cabo un estudio sobre el control de la contaminación ambiental y prevención de sus efectos sobre la salud en el Estado, en el que se monitorearon distintos ríos de las principales cuencas hidrológicas en la entidad, del cual se desprende que el multicitado río presentaba niveles de contaminación biológica severa, por lo menos seis descargas de aguas residuales sin tratar, especialmente de una proveniente del rastro con una alta carga de materia orgánica y nutrientes; por lo que, recomendó la necesidad de instalar una Planta de Tratamiento para mejorar la calidad de vida de los habitantes de la región y disminuir los niveles de enfermedades gastrointestinales y evitar daños al medio ambiente.

32. Al igual que lo señalado por el Instituto de Ecología Aplicada de Guerrero en 1996, en el 2000, Jiménez Varela, M.I. y otros en su estudio “Diagnóstico ambiental de la cuenca del Río Atoyac, Guerrero”⁶, destacaron el mal manejo que se la ha dado a dicha cuenca hidrológica, que ha modificado sus condiciones naturales originales, principalmente por la contaminación por el vertimiento de aguas residuales sin tratar, la mala disposición de los residuos sólidos y la tala inmoderada. En dicho

⁵ “*Los retos del medio ambiente en Guerrero: Problemas y perspectivas*”. H. Congreso del Estado de Guerrero. Instituto de Estudios Parlamentarios “Eduardo Neri”, Revista Altamirano, año 3, segunda época, junio-julio 2000, no.16. Páginas 33-42

⁶ *Ibidem*. Páginas 43-62.

diagnóstico, se apuntan niveles de contaminantes por encima de los Límites Máximos Permisibles conforme a los Criterios Ecológicos de Calidad del Agua para diferentes parámetros, destacando las altas concentraciones de bacterias coliformes fecales en las regiones del río cercanas a la cabecera municipal de Atoyac de Álvarez y de la comunidad El Paraíso en el mismo municipio. Asimismo, se detectó que el 38% de la superficie de la cuenca se encontraba perturbada, con cambios de uso de suelo de bosque y selva, a pastizal, suelo agrícola y selva fragmentada, favoreciendo la erosión del suelo y el acarreo de sedimentos al multicitado río.

33. En 2008, especialistas de la Universidad Nacional Autónoma de México, a través del proyecto Pro-regiones, como parte del “Programa “Sociedad y Cultura: México Siglo XXI” que buscaba promover el desarrollo sustentable de cuencas hidrológicas, diagnosticaron un severo impacto en el Río Atoyac por los efectos de contaminación del agua que inicia desde la referida comunidad El Paraíso, en donde se vierten las aguas residuales y residuos sólidos directamente al río. Revelaron que durante su trayecto hasta su desembocadura en el Océano Pacífico, diversas comunidades, en su mayoría rurales, aportan contaminantes al río, destacando aquellas provenientes de las localidades urbanas de Atoyac de Álvarez y San Jerónimo de Juárez, en donde además de verterse aguas residuales urbanas y residuos sólidos, se vierten aguas del rastro sin previo tratamiento, produciendo daños a la flora y fauna, deterioro de las tierras de cultivo y creación de focos de enfermedades⁷.

34. El propio Plan de Desarrollo Municipal de Atoyac de Álvarez (2015-2018) hace referencia a la contaminación del Río Atoyac por el inadecuado

⁷ “Fierro, R. y Fierro, M. 2015. Participación ciudadana y desarrollo sustentable en la recuperación de la Cuenca del Río Atoyac: Proyecto Pro-Regiones UNAM-UAGro”. Tlamati (2015) 6 (4), 59-62.

manejo de los recursos naturales, aguas residuales y residuos sólidos, y por el incontrolado uso de tóxicos en la agricultura y en la ganadería, cuyos residuos caen directamente en las aguas del citado río, provocando afectaciones a la fauna, flora y al suelo. Particulariza que el rastro de la ciudad de Atoyac de Álvarez carece de certificación, de drenaje, de sistema de recolección de desechos y de agua potable suficiente, y que hay canales clandestinos de sacrificios para el ganado en las comunidades más grandes como el Paraíso, El Ticuí, Corral Falso y El Ciruelar que ponen en riesgo la salud de la población.

35. La CONAGUA, en el marco de sus facultades y atribuciones establecidas en la LAN, es la autoridad encargada de operar la Red Nacional de Monitoreo de Calidad del Agua, y de conformidad con su oficio B00.5.03.-07587 de 19 de junio de 2019, en el Río Atoyac se cuenta con una sola estación de monitoreo de calidad del agua denominada “Puente de San Jerónimo”.

36. Al respecto, del análisis de la información contenida en el Sistema Nacional de Información del Agua de la CONAGUA, obtenida de la referida estación de monitoreo, la problemática de presencia de altos niveles de concentración de “coliformes fecales” en el Río Atoyac ha sido identificada, al menos desde el 2012, que de acuerdo a la información del reporte de indicadores de calidad del agua de 2012 a 2017 se señala una calidad de agua “contaminada”⁸ para ese parámetro (Figura 3).

⁸ Aguas superficiales con contaminación bacteriológica. Indica alteración substancial con respecto a la condición normal. Con valores entre 1,000 y 10,000 Número Más Probable (NMF)/100 ml. (Escalas de clasificación de la calidad del agua).

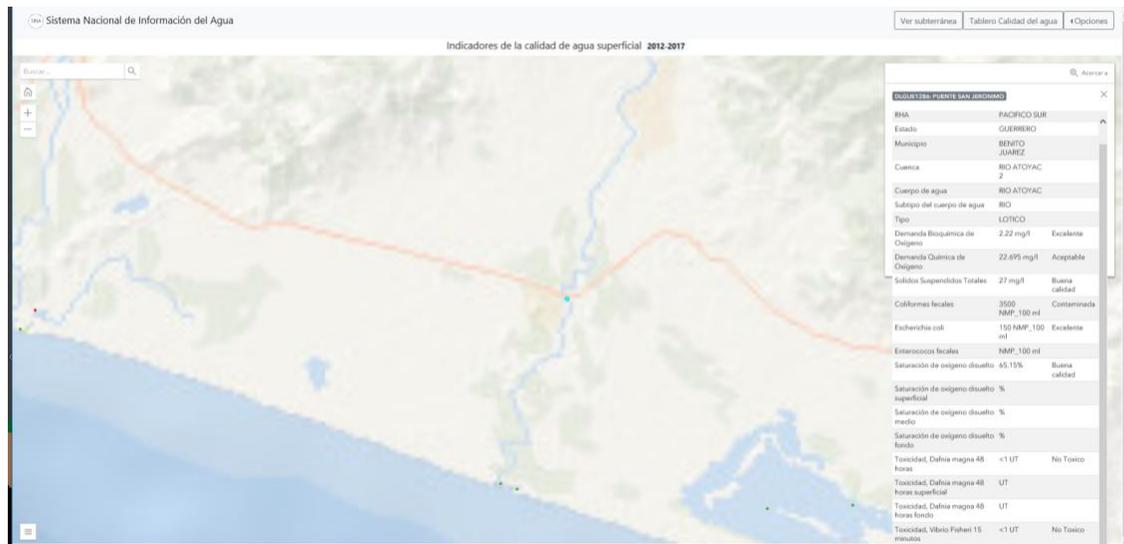


Figura 3. Indicadores de calidad del agua en la estación “Puentes de San Jerónimo” de 2012-2017 (Sistema Nacional de Información del Agua)

37. En el informe de calidad del agua de los datos de 2017, la estación de monitoreo ubicada en el multicitado río, refiere que la calidad del agua en los parámetros de Demanda Biológica de Oxígeno (DBO_5) y Sólidos Suspendidos Totales (SST) fue de “excelente”⁹, para Demanda Química de Oxígeno (DQO) se reportó “buena calidad”¹⁰, sin embargo, para el parámetro de “coliformes fecales” la calidad del agua reportada fue como “fuertemente contaminada”¹¹ (Figura 4). Por lo que resalta la falta de acciones efectivas en la región para mejorar la calidad del agua en la región en cuanto al citado parámetro.

⁹ No contaminada. Con valores de DBO_5 menores a 3 mg/l y de SST menores a 25 mg/l (Escala de clasificación de la calidad del agua).

¹⁰ Aguas superficiales con bajo contenido de materia orgánica biodegradable y no biodegradable. Con valores entre 10 y 20 mg/l (Escala de clasificación de la calidad del agua).

¹¹ Aguas superficiales con fuerte contaminación bacteriológica. Alteración severa. Con valores superiores a los 10 000 NMP/100 ml (Escala de clasificación de la calidad del agua).

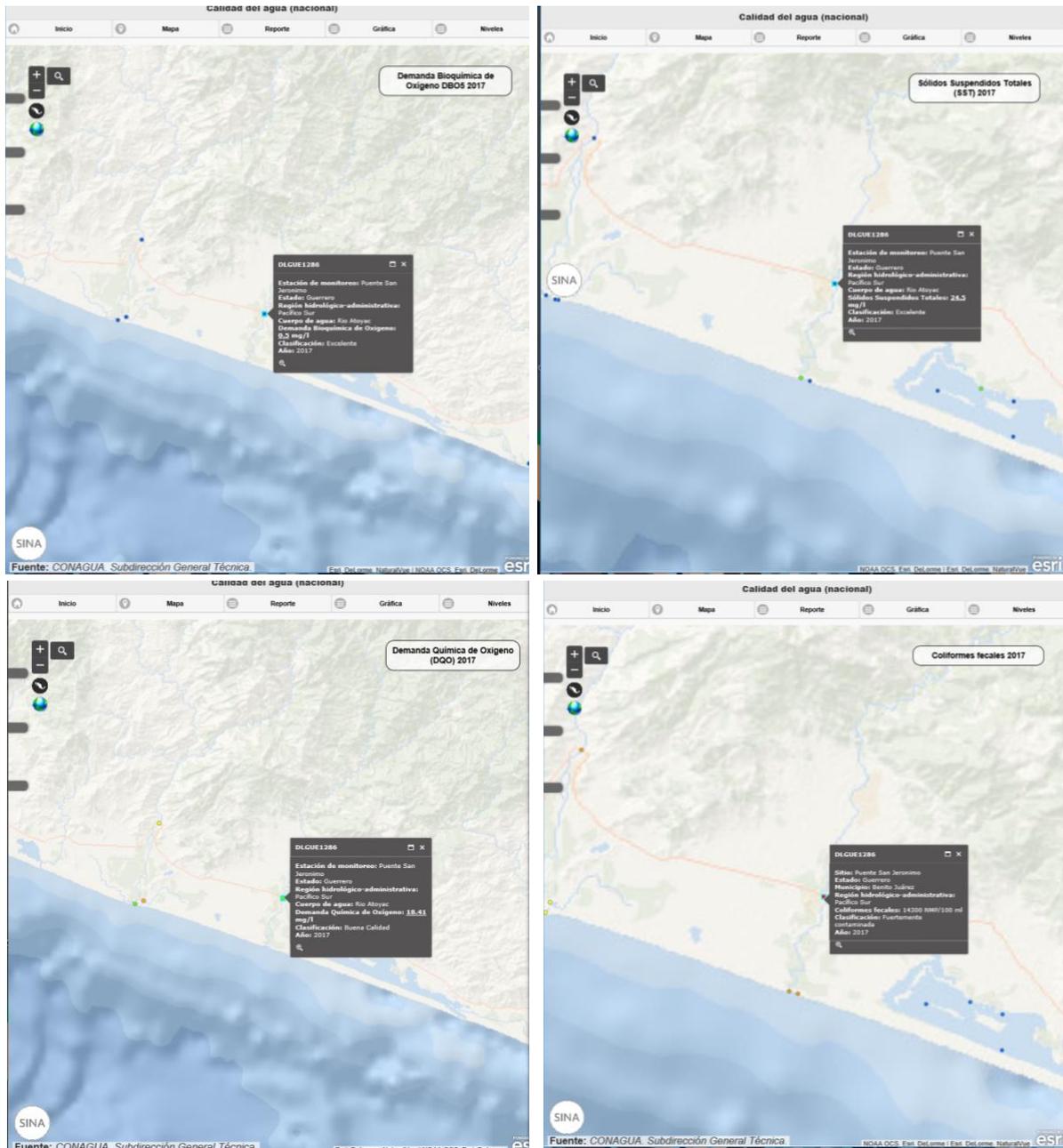


Figura 4. Índices de calidad del agua en la estación “Puente de San Jerónimo” en 2017 (Sistema Nacional de Información del Agua)

38. La CONAGUA, en el 2017 realizó muestreos de la calidad del agua de las descargas provenientes de la laguna de oxidación de la comunidad de San Jerónimo de Juárez y de la Planta de Tratamiento de Atoyac de Álvarez, como parte de los procedimientos administrativos PA02 y PA03, detectando niveles de contaminantes de coliformes fecales, sólidos suspendidos totales, materia flotante y grasas y aceites, fuera de los Límites Máximos Permisibles establecidos en la normatividad aplicable.

39. Dado el persistente deterioro ambiental de la cuenca del Río Atoyac, y del análisis de los hechos y de los estudios antes referidos, este Organismo Nacional, a través del Convenio específico de colaboración suscrito con el IMTA en julio de 2018, le solicitó una evaluación del estado actual de la contaminación en el Río Atoyac, que incluyera la identificación de las emisiones contaminantes, tanto puntuales como difusas, un muestreo de la calidad del agua y la formulación de soluciones adecuadas para el control de la contaminación.

40. En dicho estudio el IMTA realizó dos campañas de muestreo, en agosto y noviembre de 2018, en las cuales detectó que los valores de “oxígeno disuelto”, “sólidos suspendidos totales”, “coliformes fecales” y “grasas y aceites”, rebasan los límites establecidos en la NOM-001 y en los “Criterios Ecológicos de Calidad del Agua” (DOF, 13 de diciembre de 1989), presentándose, además, materia flotante. Se detectó la presencia de mercurio con niveles superiores a los límites establecidos en los citados “Criterios Ecológicos de Calidad del Agua” para uso protección de la vida acuática (Tablas 1 y 2).

41. Por lo anterior, el IMTA concluyó que el agua del Río Atoyac en el tramo comprendido entre Atoyac de Álvarez y Benito Juárez, no es de suficiente

calidad como fuente de abastecimiento de agua potable, riego agrícola y/o protección de la vida acuática.

Tabla 1. Calidad del agua en el Río Atoyac y límites aplicables en los “Criterios Ecológicos de Calidad del Agua” para diversos usos del agua (Parámetros que sobrepasaron los Límites Máximos Permisibles)

Parámetro en mg/L, cuando no se indica otra unidad	Sitio de muestreo								Límites permisibles		
	Aguas arriba de Atoyac de Álvarez				Aguas abajo de Atoyac de Álvarez				Fuente de agua potable	Riego agrícola	Protección de la vida acuática
	Aguas arriba de Atoyac de Álvarez		Aguas abajo de Atoyac de Álvarez		Aguas arriba de San Jerónimo de Juárez		Aguas abajo de San Jerónimo de Juárez		“Criterios Ecológicos de Calidad del Agua”		
	Ago 2018	Nov 2018	Ago 2018	Nov 2018	Ago 2018	Nov 2018	Ago 2018	Nov 2018			
Oxígeno Disuelto	7.3	6.0	6.1	6.4	6.5	6.3	4.5	4.6	4	SL	5
Materia Flotante (Presente (P) / Ausente (A))	P	A	P	A	P	A	P	A	A	A	A
Coliformes Fecales (10 ³ ·NMP/100 ml)	24	0.93	93	0.39	21	9.3	46	23	1	1	0.2
Sólidos Suspendidos Totales	120	4.4	81	<3.1	94.5	8.4	172	17.3	500	50	SL
Grasas y Aceites	<8.6	<8.6	<8.6	<8.6	9.7	<8.6	<8.6	<8.6	A	NA	NA
Mercurio (µg/L)	0.5	0.5	0.6	0.6	0.5	0.5	0.6	<0.5	1	SL	0.01

SL: Sin Límite

NA: No Aplica

Tabla 2. Calidad del agua en el Río Atoyac y límites aplicables en la NOM-001 para diversos usos del agua (Parámetros que sobrepasaron los Límites Máximos Permisibles)

Parámetro en mg/L, cuando no se indica otra unidad	Sitio de muestreo								Límites permisibles		
									Fuente de agua potable	Riego agrícola	Protección de la vida acuática
	Aguas arriba de Atoyac de Álvarez		Aguas abajo Atoyac de Álvarez		Aguas arriba de San Jerónimo de Juárez		Aguas abajo de San Jerónimo de Juárez		NOM-001		
	Ago 2018	Nov 2018	Ago 2018	Nov 2018	Ago 2018	Nov 2018	Ago 2018	Nov 2018			
Materia Flotante (Presente (P) / Ausente (A))	P	A	P	A	P	A	P	A	A	A	A
Sólidos Suspendidos Totales	120	4.4	81	<3.1	94.5	8.4	172	17.3	75	150	40

42. De este estudio también se desprende que las localidades rurales en la cuenca del Río Atoyac no cuentan con sistema de drenaje y alcantarillado, constituyendo junto con otras fuentes difusas, como los aportes contaminantes del sector pecuario y del arrastre de sedimentos, entre el 95 y 98% de las emisiones de nutrientes, demanda de oxígeno y sólidos suspendidos en la cuenca. Destaca que la fuente que aporta más contaminantes es el sector pecuario, por lo que, sugiere que para atender el problema de contaminación en el río, deben proponerse medidas para controlar dicha fuente de emisión de contaminantes. Así, el IMTA recomendó que se analizaran los volúmenes de agua extraída para riego y

otros usos, en relación a la disponibilidad y su impacto en la calidad del agua, especialmente en época de estiaje, donde escurre menos agua que pueda diluir las concentraciones de los contaminantes vertidos. Finalmente, recomendó resolver el problema de manera integral y no solamente aplicando medidas para las fuentes puntuales, como lo son las descargas provenientes de las redes de drenaje y alcantarillado.

43. Lo antes descrito, sugiere que, a pesar de que la contaminación del Río Atoyac es del conocimiento de las autoridades de los tres órdenes de gobierno desde al menos 23 años, la problemática no ha disminuido y las autoridades no han tomado las acciones suficientes de inspección, verificación, monitoreo o, impuesto las medidas de prevención, cautelares, apremio, rehabilitación, restauración o correctivas, para la protección de los recursos hídricos en la zona, de conformidad con sus facultades y atribuciones establecidas en el marco normativo aplicable, mismo que será abordado con detalle en el siguiente apartado.

IV.3 Marco normativo y programático aplicable en materias de prevención de la contaminación y de prestación de servicios públicos de saneamiento y gestión integral de residuos.

44. La materia de protección al medio ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico se encuentra regulada de manera concurrente por la LGEEPA, que tiene por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases que garanticen el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar; aplicar los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación, para la prevención de la contaminación del suelo, el agua y los demás recursos naturales.

45. La LGEEPA, además de establecer los principios de división competencial, cuenta con elementos materiales de referencia y mandatos de optimización establecidos en la propia Constitución Federal, que deben guiar la actuación de los órganos legislativos y ejecutivos de los distintos órdenes de gobierno. Dicho ordenamiento dedica los artículos 5, 6, 7 y 8, a la distribución de competencias en materia ambiental entre la federación, las entidades federativas y los municipios, decretando cuándo se ejercen las atribuciones de manera exclusiva o concurrente entre dichos ámbitos de gobierno.

a) Materia de prevención de contaminación del agua.

46. Los artículos 5, 117, 119 y 120 de la LGEEPA disponen que: “I. *La prevención y control de la contaminación del agua, es fundamental para evitar que se reduzca su disponibilidad y para proteger los ecosistemas del país*”; señalando, entre otras, las siguientes atribuciones de las autoridades federales: la protección y la preservación de las aguas nacionales; la prevención de la contaminación de ríos, cuencas, vasos, aguas marinas y demás depósitos y corrientes de agua; la formulación, conducción y aplicación de los instrumentos de la política ambiental nacional; la expedición de las NOM en la materia y la vigilancia de su cumplimiento.

47. De manera especial, la materia de preservación del agua queda regulada por la LAN y su reglamento, la cual declara como causales de utilidad pública: “*El mejoramiento de la calidad de las aguas residuales, la prevención y control de su contaminación, la recirculación y el reúso de dichas aguas, así como la construcción y operación de obras de prevención, control y mitigación de la contaminación del agua, incluyendo plantas de tratamiento de aguas residuales*” (artículo 7, fracción VII).

48. La LAN destina su Título Séptimo a la prevención y control de la contaminación de las aguas y la responsabilidad por daño ambiental en el que, de conformidad con el artículo 86, corresponden a la CONAGUA, entre otras, las siguientes atribuciones:

I.- Promover y, en su caso, ejecutar y operar la infraestructura federal, los sistemas de monitoreo y los servicios necesarios para la preservación, conservación y mejoramiento de la calidad del agua [...];

*II.- Formular y realizar estudios para evaluar la calidad de los cuerpos de agua nacionales;
[...]*

IV.- Establecer y vigilar el cumplimiento de las condiciones particulares de descarga [...], que se generen en: [...] b. Aguas y bienes nacionales; [...];

V. Realizar la inspección y verificación del cumplimiento de las disposiciones de las [NOM];

[...]

IX. Promover o realizar las medidas necesarias para evitar que basura, desechos, materiales [...], así como lodos [...] del desazolve de los sistemas de alcantarillado urbano o municipal, contaminen las aguas superficiales o del subsuelo [...];

X. Instrumentar en el ámbito de su competencia un mecanismo de respuesta rápido, oportuno y eficiente, ante una emergencia hidroecológica o una contingencia ambiental, que se presente en los cuerpos de agua o bienes nacionales a su cargo;

XI. Atender las alteraciones al ambiente por el uso del agua, y establecer a nivel de cuenca hidrológica o región hidrológica las acciones necesarias para preservar los recursos hídricos y, en su caso, contribuir a prevenir y remediar los efectos adversos a la salud y al ambiente, en coordinación con la Secretaría de Salud y la [SEMARNAT] en el ámbito de sus respectivas competencias;

XII. Ejercer las atribuciones que corresponden a la Federación en materia de prevención y control de la contaminación del agua y de su fiscalización y sanción, [...];

XIII. Realizar:

a. El monitoreo sistemático y permanente de la calidad del agua, y mantener actualizado el Sistema de Información de la Calidad del Agua a nivel nacional [...];

b. El inventario nacional de plantas de tratamiento de aguas residuales, y

c. El inventario nacional de descargas de aguas residuales [...]"

49. Respecto a la existencia de puntos de descarga de aguas residuales por parte de los municipios de referencia, conforme al actual Registro Público de Derechos del Agua (REPDA) administrado por la CONAGUA, en la región ocupada por Atoyac de Álvarez y Benito Juárez, hay ocho títulos de concesión que amparan descargas de aguas residuales: tres de ellos con uso de acuacultura, pertenecientes a particulares y que descargan por infiltración al subsuelo; uno otorgado en favor de la Secretaría de la Defensa Nacional, de uso doméstico, con descarga al suelo como agua de riego; tres de ellos de uso público urbano, con descarga al Río Atoyac, al subsuelo y a un arroyo, cuyo titular es el Ayuntamiento de Atoyac de Álvarez (Junta Local de Agua Potable y Alcantarillado); y uno otorgado en favor del Ayuntamiento de Benito Juárez, con uso público urbano, con un punto de descarga al subsuelo por infiltración.

50. De la información proporcionada por la CONAGUA el 19 de junio de 2019 destaca que, a diferencia de lo identificado en el citado REPDA, Atoyac de Álvarez cuenta con un título de concesión que autoriza la descarga de un solo punto al Río Atoyac proveniente de la Planta de Tratamiento ubicada en la cabecera municipal; de igual manera, Benito

Juárez cuenta con título de concesión para descargar sus aguas residuales por infiltración al subsuelo provenientes de la laguna de oxidación de la localidad de San Jerónimo de Juárez.

51. Resalta lo mencionado por la propia autoridad del agua en sus oficios remitidos a este Organismo Nacional referente a la carencia de operación de los sistemas de tratamiento de ambas municipalidades, condiciones que persisten, de conformidad con las inspecciones oculares de esta Comisión Nacional el 21 y 22 de noviembre de 2018 y del estudio realizado por el IMTA en 2018.

52. De conformidad con los artículos 121 y 123 de la LGEEPA, todas las descargas, ya sea en las redes colectoras o cualquier cuerpo de agua superficial o subterráneo, deberán satisfacer las NOM, y en su caso, las condiciones particulares de descarga que determine la autoridad competente, por lo que no se podrán descargar aguas residuales que contengan contaminantes a cualquier cuerpo de agua, incluyendo las aguas del subsuelo, sin previo tratamiento y sin contar con un permiso de la autoridad federal o local, según sea el caso, de tal manera que su reintegración en los ecosistemas sea en condiciones adecuadas para su utilización en otras actividades y para mantener el equilibrio de los ecosistemas.

53. Al respecto, es pertinente mencionar las siguientes NOM que establecen los Límites Máximos Permisibles de contaminantes en las descargas, a fin de garantizar la protección de la salud ambiental y de la población: la NOM-001 relacionada con los contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales, la NOM-002-SEMARNAT-1996 correspondiente a los contaminantes en las descargas

de aguas residuales a los sistemas de alcantarillado urbano o municipal y la NOM-003-SEMARNAT-1997 referente a los contaminantes para las aguas residuales tratadas que se reutilicen en servicios al público. Así como, el referido Acuerdo por el que se establecen los Criterios Ecológicos de Calidad del Aguas CE-CCA-001/89, el cual es de observancia de las autoridades ambientales en la aplicación de la política ambiental, en materia de prevención y control de la contaminación del agua, así como la protección de la flora y la fauna acuáticas. En este último se hace referencia a los niveles máximos de los parámetros físicos y químicos requeridos para tener una calidad mínima del agua para los distintos usos o aprovechamiento.

54. La CONAGUA informó haber realizado visitas de inspección en 2015 y 2017 a la descarga de aguas residuales en San Jerónimo de Juárez, Benito Juárez, y una visita en el 2017 a la descarga de Atoyac de Álvarez, las cuales derivaron en la instauración de procedimientos administrativos con la imposición de una serie de medidas y sanciones económicas, por incumplimientos a las condiciones particulares de descarga establecidos en sus respectivas autorizaciones. Por lo que, destaca que dichos municipios incumplieron en sus obligaciones en materia de descargas de aguas residuales en contravención de la legislación federal, estatal y local en materia de saneamiento, poniendo en riesgo la conservación del medio ambiente y la salud de la población.

55. Al tomar en consideración la gran cantidad de descargas difusas asentadas en los bordes del multicitado río que no cuentan con su respectivo permiso, reportadas por el IMTA en su estudio de 2018 y que quedaron asentados en el acta circunstanciada de la inspección ocular realizada por este Organismo Nacional en noviembre del mismo año; para

esta Comisión Nacional, las acciones emprendidas por la CONAGUA en materia de vigilancia del cumplimiento de la normatividad en materia de descargas e imposición de sanciones, resultan insuficientes e ineficaces, pues la problemática persiste y el riesgo a la salud por la exposición a contaminantes en el agua está latente.

56. A pesar de que el Río Atoyac es un cuerpo de agua nacional, las atribuciones conferidas a los Estados en términos de los artículos 119 Bis de la LGEEPA, 44 y 45 de la LAN, 184, 185, 186 y 194 de la Ley Ambiental del Estado; 2, fracción V, 6, fracción VI, 159, 160, fracción IV, y 161 de la Ley de Aguas del Estado; establecen la concurrencia de competencias en materia de prevención y control de la contaminación del agua, de las autoridades estatales y municipales correspondientes, y determinan su obligación para controlar las descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje y alcantarillado, así como la vigilancia del cumplimiento de las NOM y las condiciones particulares de descarga, como las establecidas en los permisos de descarga de aguas residuales, y la correspondiente aplicación de medidas sancionatorias; y en su caso, requerir a quienes generen descargas a los sistemas de alcantarillado y que no cumplan con los niveles máximos permisibles de contaminantes en sus descargas a las redes de drenaje y alcantarillado municipal, que lleven a cabo la instalación de los sistemas de tratamiento necesario; así como, tener actualizado un registro de las descargas a dichos sistemas y promover programas y acciones de control y prevención de la contaminación.

57. El Gobierno del Estado y los Ayuntamientos, conforme al artículo 161 de la Ley de Aguas del Estado, deberán actuar bajo los siguientes criterios a fin de prevenir y controlar la contaminación de las aguas provenientes de la prestación de los servicios públicos:

“I.- La prevención y control de la contaminación de las aguas es fundamental para evitar que se reduzca su disponibilidad y para proteger los ecosistemas del Estado;

II.- El aprovechamiento de las aguas para servicio público, conlleva la responsabilidad del tratamiento de las aguas residuales descargadas en ríos, cuencas, vasos, aguas marinas y demás depósitos o corrientes de agua, incluyendo las aguas del subsuelo para mantener el equilibrio de los ecosistemas;

III.- La observancia de la legislación en materia de equilibrio ecológico, protección al ambiente y salud y demás normas aplicables para el tratamiento, disposición y uso de aguas residuales para evitar riesgos y daños a la salud pública [...].”

58. El Gobierno del Estado, a través de la CAPASEG, particularmente tiene la obligación de fomentar la prevención de la contaminación de las aguas provenientes de la prestación de servicios públicos; promover el tratamiento de aguas residuales generadas por los servicios públicos y su reuso; y registrar las descargas que se viertan a redes de drenaje y alcantarillado que le reporten los prestadores de los servicios o que se detecten en las inspecciones. Así como de establecer y operar un Sistema Estatal de Monitoreo de la Calidad de las Aguas, que incluya cuando menos el inventario de descargas de aguas residuales a los sistemas municipales de drenaje y alcantarillado; conforme a los artículos 199 de la Ley Ambiental del Estado y 162 de la Ley de Aguas del Estado.

59. Conforme a lo señalado en los artículos 27, 29, 35 y 163 de la Ley de Aguas del Estado, 63 Bis y 177 de la Ley Orgánica del Municipio, le corresponde a los Ayuntamientos la prestación de los servicios públicos en todas las localidades de su jurisdicción, realizar y gestionar las obras requeridas para tal fin. Concretamente, en materia de prevención de contaminación de agua, tendrán la obligación de tratar las aguas residuales

generadas en la prestación de los servicios públicos a su cargo previo a su descarga a cuerpos receptores propiedad de la nación, como lo es el Río Atoyac, conforme a las condiciones particulares de descarga establecidas en su respectivo permiso.

60. Los artículos 189, 191, 193, 195 y 197 de la Ley Ambiental del Estado; 35 y 163 de la Ley de Aguas del Estado; establecen que las descargas de aguas residuales provenientes tanto de usos municipales como industriales y agropecuarios deben ser tratadas previamente, cumplir con las NOM y reunir las condiciones necesarias a efecto de prevenir la contaminación de los cuerpos receptores, interferir con los procesos naturales de depuración del agua y provocar alteraciones a los ecosistemas o la capacidad hidráulica de las cuencas. Señalando la obligación de los municipios de autorizar las conexiones de descargas a la red de drenaje y alcantarillado de los centros de población y vigilar que todas las aguas que se viertan a la misma, satisfagan los requisitos y condiciones señaladas en la normatividad aplicable.

61. En este tenor, de los ya referidos procedimientos administrativos instaurados por la CONAGUA, se desprende la presencia de descargas de rastros, mercados municipales y tiendas de autoservicio, conectados directamente a la red de alcantarillado y drenaje, de los cuales se desconoce la existencia de algún tipo de permiso por la falta de rendición del informe pertinente por los municipios involucrados en la presente Recomendación. En este sentido, el artículo 137 de la Ley 469 de Ganadería del Estado de Guerrero, dispone que los rastros deberán contar con las condiciones necesarias para el tratamiento de sus residuos y desechos. Por lo que se estima necesario que las autoridades competentes, les exijan a estos sitios, el tratamiento previo de sus descargas, de tal modo

que no se corra el riesgo de colapso de los sistemas de tratamiento municipal.

62. Los artículos 30, 31, 32, 35 y 39 de la Ley de Aguas del Estado; 61 y 179 de la Ley Orgánica del Municipio; señalan que en caso de que los municipios estén imposibilitados técnica o económicamente para prestar el servicio público de drenaje, alcantarillado y saneamiento de manera eficiente, podrán solicitar apoyo al Gobierno del Estado o a la Federación; o bien, podrán solicitar expresamente al Gobierno del Estado que asuma temporalmente la prestación de dicho servicio, a través de la suscripción de los convenios necesarios.

63. En términos de los artículos 7, fracción XI de la LGEEPA; 220 de la Ley Ambiental del Estado; corresponde a los Ayuntamientos en coordinación con el Gobierno del Estado, atender los asuntos que afecten negativamente el equilibrio ecológico de dos o más municipios y que generen efectos ambientales dentro de su territorio, problemática que se suscita en el Río Atoyac. Sin embargo, a pesar de que dichas municipalidades y el Gobierno del Estado han realizado acciones para solucionar la contaminación, tal y como la construcción de la Planta de Tratamiento de Atoyac de Álvarez y de la laguna de oxidación de Benito Juárez, es claro que no se está llevando a cabo un efectivo control de las descargas a las redes de alcantarillado y tratamiento de las mismas previo a su descarga, pues dichos sistemas de saneamiento se encuentran fuera de operación.

64. Del análisis de la información proporcionada por la CONAGUA el 19 de junio de 2019, se desprende que a pesar de que las autoridades estatales y municipales involucradas en la presente Recomendación, han participado en la mejora en los sistemas de alcantarillado y drenaje en diferentes

localidades en 2015 y 2019, a través de la firma de convenios y la solicitud de recursos mediante el Programa de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (PROAGUA), la problemática de descargas de aguas residuales sin tratamiento continúa, dada la carencia de recursos municipales para la construcción, operación y mantenimiento de dichos sistemas de saneamiento del agua, por la falta de construcción o rehabilitación y adecuación a los parámetros de descarga de los sistemas de tratamiento en ambos municipios, y a la gran cantidad de fuentes difusas, principalmente de las localidades rurales asentadas en los bordes del citado río, que descargan sus aguas directamente a dichos cuerpos de agua sin previo tratamiento. Por lo que es imperativo que se apliquen mecanismos de respuesta de atención a emergencias más rígidas y de urgente aplicación, con el objeto de lograr el saneamiento del citado río.

65. De las evidencias allegadas por este Organismo Nacional, los municipios recomendados han sido omisos en el ejercicio de las facultades que tienen conferidas en materia de saneamiento, ya que todos ellos realizan descargas de aguas residuales, en contravención a la legislación federal, estatal y municipal aplicable; asimismo, es de conocimiento de los municipios, las descargas a las redes de alcantarillado, provenientes de rastros y otros servicios que no se encuentran regularizadas y, concomitantemente, este Organismo Nacional no cuenta con evidencia suficiente para acreditar que dichos Ayuntamientos hayan realizado las visitas de verificación y en su caso aplicado las sanciones necesarias para evitar que se continúen vertiendo aguas contaminadas a las redes municipales, saturando la capacidad de los sistemas de tratamiento con los que cuentan y que, por tanto, descargan directamente al Río Atoyac.

b) Materia de prevención de contaminación por residuos sólidos urbanos y de manejo especial.

66. La materia de residuos está regulada por la LGEEPA, la LGPGIR, la Ley Ambiental del Estado y la Ley de Residuos del Estado, que tienen por objeto garantizar el derecho a un medio ambiente sano a través de la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos. De sus disposiciones se desprenden las obligaciones de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, para evitar la contaminación de los suelos, agua y atmósfera, por el inadecuado manejo y disposición de los residuos sólidos, de manejo especial y peligrosos, para lo cual dichas autoridades deberán ejercer las medidas necesarias para prevenir y reducir al máximo su generación, y para regular su uso, recolección, manejo y disposición final eficientes.

67. Conforme a los artículos 115, fracción III, inciso c) de la Constitución Federal; 7, fracción VI, y 8, fracción IV y 137 de la LGEEPA; 9, fracción IV, y 10, fracciones III, IV y VII de la LGPGIR; 9, fracción IX de la Ley Ambiental del Estado y 11 de la Ley de Residuos del Estado; la obligación de prestar el servicio público de recolección, traslado, tratamiento y disposición final de los residuos sólidos urbanos, así como la verificación del cumplimiento de la normatividad aplicable y la imposición de sanciones, son competencia de los municipios, mientras que su regulación es competencia del Gobierno del Estado de Guerrero. Por su parte, las Entidades Federativas tienen la atribución de la regulación y verificación del cumplimiento de las disposiciones jurídicas pertinentes, en relación con los sistemas de gestión de los residuos catalogados como de manejo especial, como aquellos generados en los procesos productivos, que no reúnen las características para ser considerados como peligrosos o como residuos sólidos urbanos,

como los generados en las actividades ganaderas (artículo 5, fracción XXX, y 19, fracción III de la LGPGIR).

68. La Secretaría del Medio Ambiente del Estado, conforme a sus atribuciones establecidas en los artículos 9 y 96 de la LGPGIR y 7 de la Ley de Residuos del Estado tiene la obligación también de: incorporar la temática de prevención y manejo sustentable de los residuos en las distintas políticas, planes y programas de su competencia; instrumentar un programa regional para detener la creación de tiraderos de residuos a cielo abierto y proceder al cierre de los mismos en toda la Entidad; elaborar, actualizar y difundir el diagnóstico básico para la gestión integral de los mismos; elaborar y actualizar el Programa Estatal para la Prevención y Gestión Integral de Residuos Sólidos; promover, en coordinación con el Gobierno Federal, la creación de infraestructura para el manejo integral de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, con la participación del sector privado y social; identificar los requerimientos y promover la inversión para el desarrollo de la infraestructura y equipamientos necesarios para garantizar su gestión integral eficiente, entre otras.

69. Conforme a los artículos 10 y 96 de la LGPGIR y 9 de la Ley de Residuos del Estado, corresponde a los municipios entre otras atribuciones: formular su respectivo Programa Municipal para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos; diseñar y llevar a cabo obras de infraestructura para la prestación del servicio público en la materia; erradicar la existencia de sitios de disposición final no controlados; suscribir convenios para llevar a cabo acciones tendientes a cumplir con los objetivos de la Ley en la materia; fomentar el desarrollo de mercados para el reciclaje; elaborar inventarios, a través de los estudios de generación y caracterización de residuos, y los muestreos aleatorios de cantidad y

calidad en las localidades; conservar y dar mantenimiento al equipamiento e infraestructura urbana de su competencia; producir y fomentar el aprovechamiento de la composta para el mejoramiento de suelos en las áreas verdes, zonas de reforestación y otros lugares que se consideren viables; fomentar y apoyar a las comunidades rurales la elaboración de composta con base en residuos orgánicos y agropecuarios.

70. La Secretaría del Medio Ambiente del Estado y las autoridades municipales competentes, conforme a sus atribuciones establecidas en los artículos 9 y 96 de la LGPGIR y 7 de la Ley de Residuos del Estado, tienen la obligación también de: promover acciones con el objeto de incentivar la reducción o minimización en la generación de residuos y de campañas educativas y de capacitación de cambios de hábitos; generar información ambiental y garantizar su acceso, para promover la reducción de la generación, valorización y gestión integral de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, y con esto proteger la salud, prevenir y controlar la contaminación ambiental.

71. En relación con la verificación del cumplimiento de la normatividad en materia de residuos sólidos urbanos, la Ley Ambiental del Estado, en sus artículos 237, 252 y 253, y la Ley de Residuos del Estado en sus artículos 8 y 9, fracciones XVIII y XXXVIII, facultan a la Procuraduría de Protección Ecológica del Estado y a las autoridades municipales competentes, para vigilar el debido cumplimiento de las disposiciones legales en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como para realizar visitas de inspección, con la finalidad de verificar su cumplimiento y de ser necesario, clausurar las obras o actividades que pongan en riesgo inminente, al medio ambiente o sus recursos naturales; solicitando a quien corresponda, la revocación y

cancelación de las licencias y autorizaciones expedidas por las autoridades estatales, municipales y en su caso las federales, aplicando las medidas de seguridad, correctivas y de urgente aplicación, así como la imposición de las sanciones administrativas que correspondan, atendiendo y resolviendo las denuncias ciudadanas presentadas y emitiendo las resoluciones que se consideren, dando parte al Ministerio Público competente.

72. A pesar de que la gestión de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial es competencia de los estados y municipios, la federación por conducto de la SEMARNAT tiene la facultad de formular, conducir y evaluar la política nacional en la materia, así como elaborar el Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial, conforme al Diagnóstico Básico para la Gestión Integral de Residuos que considere la cantidad y composición de los residuos generados en el país actualizado, que establecerá los principios y requisitos mínimos que deberán contener los programas estatales y locales, incluyendo los relacionados a la reducción, reutilización y reciclado de los residuos, en los que aplique la responsabilidad compartida y diferenciada entre los diferentes sectores de gobierno, sociales y productivos. En este tenor, la SEMARNAT tendrá la responsabilidad de coadyuvar con los estados y municipios a que elaboren su respectivo programa local, mediante el otorgamiento de asistencia técnica (artículos 7, fracciones I y XXVI, 9, fracciones I y VIII, 10, fracción I, 25 y 26 de la LGPGIR).

73. La SEMARNAT tiene la facultad también de realizar acciones para prevenir la contaminación y promover la conservación de los recursos naturales, a través de diversas acciones en materia de residuos, tal y como promover la celebración de acuerdos de coordinación, brindar asesoría y convocar a las entidades federativas y municipios para el desarrollo de

estrategias conjuntas en materia de residuos, como la creación de infraestructura y mejoramiento de los sistemas de gestión de los residuos, así como para la identificación de alternativas de solución; producción inventarios de residuos generados, así como de tiraderos y sitios de disposición final de residuos; promover la investigación y desarrollo de tecnología para la reducción, minimización o eliminación de la generación de residuos, educación y capacitación continua a todos los sectores para modificar los patrones de producción y consumo y garantizar el acceso a la información ambiental (artículos 138, fracciones I y II de la LGEEPA; 7, fracciones XII, XV, XVI, XVII, XVIII, XXI, XXIV y XXVIII, 35, fracciones IV y VI, 37, 38 y 39 de la LGPGIR).

74. Conforme a lo señalado en el artículo 5, fracción XXXIV de la LGPGIR, en las obligaciones relacionadas con el manejo de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, aplica el principio de Responsabilidad Compartida y diferenciada, ya que dicho tipo de residuos son generados a partir de la realización de actividades que satisfacen necesidades de la sociedad, por lo que su manejo *“es una corresponsabilidad social y requiere la participación conjunta, coordinada y diferenciada de productores, distribuidores, consumidores, usuarios de subproductos, y de los tres órdenes de gobierno según corresponda, bajo un esquema de factibilidad de mercado y eficiencia ambiental, tecnológica, económica y social.”*

75. La falta o ineficiente vigilancia en materia de prevención de contaminación del agua, tanto por descargas de aguas residuales sin tratamiento previo, como por la inadecuada gestión de los residuos y la falta de control de las actividades pecuarias en la región, más allá de implicar únicamente infracciones al marco normativo en materia de prevención y control de contaminación de los recursos hídricos, involucran una

contravención a la obligación por parte de las autoridades competentes, de asegurar una calidad del agua satisfactoria para la salud de la población y el equilibrio ecológico, y por tanto una violación a los derechos humanos a un medio ambiente sano y al saneamiento del agua.

IV.4 Derechos humanos al saneamiento del agua y a un medio ambiente sano.

76. La deficiencia en la prestación de servicios públicos en materia de saneamiento del agua y de gestión de los residuos sólidos urbanos, así como la falta de medidas de vigilancia para el desarrollo sostenible, que han permitido la proliferación de prácticas pecuarias y cambios de uso de suelo no controlados en la región, además de implicar infracciones al marco normativo, suponen un incumplimiento por parte de las autoridades competentes, de asegurar el equilibrio ecológico y una calidad de vida satisfactoria para la salud de los ecosistemas, la biodiversidad y la población y, por tanto, una violación a los derechos humanos al saneamiento del agua y a un medio ambiente sano, reconocidos por los artículos 4, párrafos quinto y sexto de la Constitución Federal; y artículo 6, numeral 1, fracciones VI y VII de la Constitución Estatal; en los cuales se establece que toda persona tiene derecho tanto al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, como a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

77. De conformidad con el artículo 115, párrafo III, incisos a y c de la Constitución Federal, los municipios tienen la atribución de la prestación de los servicios públicos de saneamiento y gestión de los residuos, los cuales

deben ser otorgados en condiciones que aseguren su calidad de conformidad con lo señalado en las leyes y reglamentos aplicables.

78. El artículo 27 Constitucional en su párrafo tercero prevé que *“La nación tendrá en todo tiempo el derecho de [...] regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales [...] cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; [...] y para evitar la destrucción de los elementos naturales [...]”*.

79. Al considerar los *principios de progresividad y de interpretación conforme*, es pertinente destacar la importancia que conlleva la adopción de medidas necesarias para asegurar la plena eficacia de los derechos a un medio ambiente sano y saneamiento del agua por parte de las autoridades; no sólo como parte de las obligaciones generales de promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, de acuerdo con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, previstas en la Constitución Federal en su artículo 1, párrafo tercero, sino además de aquellas obligaciones que derivan de la interpretación de las normas de derechos humanos, contenidas en los tratados internacionales de los que México es parte, con el propósito de ofrecer una mayor protección a las personas, por lo que todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, tienen la obligación

de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

80. La SCJN al resolver las Controversias Constitucionales 95/2004¹² y 72/2008¹³, destacó que el derecho a un medio ambiente sano se desarrolla con un deber de respeto de todos y todas por la preservación de la sustentabilidad del entorno ambiental, sin afectaciones a éste y con la obligación “*de las autoridades de vigilancia, conservación y garantía de que sean atendidas las regulaciones pertinentes*”; y recalcó la importancia que implica la adopción de medidas en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, como elementos decisivos para la debida garantía y efectividad de dicho derecho¹⁴.

81. Por su parte, el Poder Judicial de la Federación reconoce que el derecho humano al agua “*...es fundamental e indispensable para la realización, goce y disfrute de los demás derechos humanos, cuya preservación en cantidad, calidad y sustentabilidad es tarea fundamental tanto del Estado como de la sociedad, por cuanto a que tal derecho está basado en las premisas de un acceso al bienestar de toda la población, sustentado por los principios de igualdad y no discriminación, independientemente de las circunstancias sociales, de género, políticas, económicas o culturales propias de la comunidad en la que se opera [...]*”¹⁵.

¹² SCJN. Sentencia de 16 de octubre de 2007. Considerando noveno, párrafo trece.

¹³ Controversia Constitucional 72/2008, DOF, Cuarta Sección, lunes 18 de julio de 2011.

¹⁴ CNDH. Recomendación 67/2017, párrafos 120 y 123.

¹⁵ Tribunales Colegiados de Circuito. Tesis constitucional “*Agua potable. Como derecho humano, la preferencia de su uso doméstico y público urbano es una cuestión de seguridad nacional*”. Semanario Judicial de la Federación; (septiembre de 2012 y registro: 2001560).

82. Al retomar el deber de todas las autoridades de respetar los derechos humanos concebidos en los tratados internacionales, establecido en el artículo 1 de la Constitución Federal, los derechos al saneamiento del agua y a un medio ambiente sano, quedan reconocidos en los artículos 1, 2, 10 y 11 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos Sociales y Culturales (*“Protocolo de San Salvador”*), ratificado por México el 16 de abril de 1996 y con decreto promulgatorio publicado el 1 de septiembre de 1998, en los cuales se particulariza la obligación de los Estados de adoptar medidas y disposiciones de derecho interno para garantizar la efectividad de los derechos incluidos en el Protocolo, incluyendo los de toda persona a la salud, a vivir en un medio ambiente sano y a contar con los servicios públicos básicos, como son el acceso al saneamiento del agua y a la gestión de los residuos sólidos urbanos, para lo cual las autoridades deberán promover la protección, preservación y mejoramiento del medio ambiente.

83. En el marco del Protocolo de San Salvador, el Consejo Permanente de la Organización de Estados Americanos en el documento intitulado *“Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el Protocolo de San Salvador - Segundo Agrupamiento de Derechos”* de 16 de diciembre de 2011, reconoció que el ejercicio al derecho a un medio ambiente sano y al acceso a los servicios públicos, debe guiarse por los siguientes criterios:

“30. Disponibilidad: Los Estados deben asegurar la disponibilidad o existencia de suficientes recursos para que todas las personas, de acuerdo con sus características específicas, puedan beneficiarse de un medio ambiente saludable y contar con acceso a los servicios públicos básicos. [...] los servicios públicos básicos estarían referidos a las prestaciones esenciales a cargo del Estado (ya sea que las preste directamente el

Estado o a través de un tercero) para asegurar que las personas vivan en condiciones aceptables [...].

31. Accesibilidad: Los Estados parte deben garantizar que todas las personas, sin discriminación alguna, puedan acceder a un medio ambiente sano y a los servicios públicos básicos [...].

32. Sostenibilidad: [...] asegurar que las generaciones futuras puedan disfrutar también de los beneficios del medio ambiente sano y de los servicios públicos básicos.

33. Calidad: [...] la calidad de los elementos del medio ambiente no debe constituir un obstáculo para que las personas desarrollen sus vidas en sus espacios vitales.

34. Adaptabilidad: [...] que los servicios públicos básicos ofrecidos por los Estados respondan a las particularidades del contexto de que se trate.”

84. En el caso en particular, las autoridades destinatarias de la presente Recomendación han incumplido los criterios previamente enunciados, dado que Atoyac de Álvarez y Benito Juárez, no han asegurado la disponibilidad y accesibilidad, para todos los pobladores dentro de su jurisdicción, a los servicios públicos básicos de alcantarillado, saneamiento y gestión de los residuos, eficientes y de calidad, en el marco de sus atribuciones conferidas en la legislación aplicable, aunado a la falta de garantía por parte de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, para el aseguramiento de un medio ambiente saludable. En este tenor, de las evidencias allegadas por este Organismo Nacional, se desprende que existen comunidades que aún no cuentan con el servicio de alcantarillado, drenaje y saneamiento, y que la condición del servicio de gestión de los residuos en la región es precaria.

85. El PIDESC, al cual México accedió el 23 de marzo de 1981, y cuyo decreto promulgatorio fue publicado en el DOF el 12 de mayo del mismo

año, aunque no hace una referencia directa a los citados derechos humanos, prevé en sus artículos 2, 11 y 12, la adopción de medidas generales, y en especial de carácter técnico y económico hasta el máximo de sus recursos, para lograr progresivamente la efectividad de los derechos que reconoce, como garantizar un nivel de vida adecuado para las personas y una mejora continua en las condiciones de existencia, a través de la adopción de medidas mínimas necesarias como el mejoramiento en todos los aspectos la higiene del medio ambiente.

86. El Comité DESC en sus interpretaciones a dicho Pacto, ha destacado la importancia que conlleva la protección del medio ambiente como un derecho de especial protección, como condicionante para garantizar el cumplimiento a dichos artículos. En sus observaciones generales 3 y 9, hace referencia a las obligaciones de los Estados parte para dar efectividad a los derechos reconocidos en el PIDESC y de adoptar medidas deliberadas, concretas y orientadas hacia la satisfacción de las obligaciones que reconoce. En su Observación General 14 refiere que el derecho a la salud se debe interpretar como un derecho inclusivo a poseer el más alto nivel posible de salud física y mental, incluyendo los factores que condicionan el logro de dicho objetivo, tal y como el acceso a condiciones sanitarias adecuadas y un medio ambiente sano.

87. El Comité DESC particulariza la Observación General 15 en materia del derecho al agua y saneamiento, advierte que el agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida, para la salud, para vivir dignamente y es condición previa para el goce de otros derechos humanos. Revela que, a pesar de que el artículo 11 del PIDESC no especifica claramente el derecho al agua como un derecho para garantizar el nivel de vida adecuado, el acceso al saneamiento queda encuadrado como

condición indispensable para la supervivencia, por estar íntimamente asociado a los derechos de vivienda, alimentación, al más alto nivel de salud, a la vida y dignidad humana¹⁶. Agrega que el saneamiento del agua debe estar considerado como aspecto del derecho a la salud, por lo que *“los Estados Partes deben garantizar que los recursos hídricos naturales estén a resguardo de la contaminación por sustancias nocivas y microbios patógenos”*¹⁷.

88. En el marco de los trabajos de la Asamblea General de Naciones Unidas, se han emitido una serie de resoluciones¹⁸, que reconocen y promueven la aplicación de políticas y prácticas para la promoción y protección del derecho humano al agua. Particularmente, en la Resolución 64/292, se reconoció explícitamente el derecho humano al agua y al saneamiento, reafirmando que este último es esencial para la realización de todos los derechos humanos, así como la importancia de disponer de agua potable y saneamiento en condiciones equitativas, como componente esencial del disfrute de éstos.

89. El Relator Especial sobre los Derechos Humanos al Agua Potable y el Saneamiento de las Naciones Unidas (en lo posterior Relator en materia de Saneamiento) apunta que los servicios de acceso al agua potable y al saneamiento disponibles, accesibles, seguros, aceptables y asequibles

¹⁶ Folleto informativo 35. *“El derecho al Agua”*. Organización Mundial de la Salud - Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. 2011.

¹⁷ *“El derecho al agua (artículos 11 y 12 del PIDESC)”*, p.8.

¹⁸ Resoluciones: 64/292, *“El derecho humano al agua y el saneamiento”* (2010); 54/175, *“Derecho al desarrollo”* (1999); 55/196 en que proclamó *“Año Internacional del Agua Dulce”* (2000); 58/217, en que proclamó el Decenio Internacional para la Acción, *“El agua, fuente de vida”* (2005-2015) (2003); 61/192 en que proclamó 2008 *“Año internacional del Saneamiento”* (2006); y 64/198, *“Examen amplio de mitad de período de las actividades del Decenio Internacional para la Acción”*, *“El agua, fuente de vida”* 2005 – 2015, entre otras resoluciones.

para todos, sin discriminación, son esenciales para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos.

90. En su informe de 2017¹⁹, el Relator en materia de Saneamiento señaló que la desprotección del derecho al agua y el saneamiento, suele ser consecuencia de la falta de regulación o del incumplimiento de la normativa, tal y como sucede en el presente caso. Hace referencia también a la obligación de todas las autoridades, independientemente del orden de gobierno, y en el ámbito de sus atribuciones, de regular o controlar la actividad de los prestadores de dichos servicios, por lo que están obligadas a adoptar medidas de reglamentación positivas, a vigilar el cumplimiento de la normatividad, a proporcionar información y orientación a los proveedores de servicios y a la comunidad para el debido cumplimiento de la ley, y a crear herramientas para hacer efectivo el respeto a los derechos humanos al agua y saneamiento. Asimismo, señaló que *“todos los proveedores de servicios, sean públicos, de titularidad estatal o privados, deben respetar el marco jurídico y regulatorio del Estado. En los casos en que el Estado es el proveedor, a nivel central con frecuencia por mediación de sus municipios, debe actuar de conformidad con las leyes y los reglamentos estatales y con sus obligaciones internacionales de derechos humanos”*²⁰.

91. De las interpretaciones del Comité DESC y de lo revelado por el Relator en materia de Saneamiento, destaca que los Estados parte tienen la obligación de garantizar que los recursos hídricos, como el Río Atoyac y sus afluentes, estén libres de contaminantes nocivos y patógenos, así como de adoptar medidas orientadas a la prevención y reducción de la exposición

¹⁹ A/HRC/36/45, 19 de julio de 2017, “Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento”.

²⁰ *Ídem*, p.20.

de la población a factores ambientales perjudiciales. Así, las autoridades federales, estatales y municipales deben abstenerse de contaminar el agua del citado río, con descargas de aguas residuales o de limitar el acceso a los servicios e infraestructuras de alcantarillado y tratamiento, tal y como ocurre en los municipios involucrados en la presente Recomendación, que descargan sus aguas residuales sin previo tratamiento, por no contar con los sistemas adecuados o por deficiencias en los mismos. Además, las referidas autoridades tienen la obligación de impedir a terceros, por ejemplo, al sector pecuario, que contaminen los recursos hídricos por la inadecuada gestión de los residuos generados por sus actividades, mediante medidas legislativas y de un sistema regulador eficaz, que prevea una supervisión independiente con participación pública y la imposición de multas por incumplimiento.

92. Aunque la CONAGUA informó que hizo visitas de inspección en el lugar de los hechos, está claro que no han sido suficientes, pues la problemática persiste, ya que resalta también la falta de acciones preventivas, de vigilancia y de imposición de sanciones por parte de dicha Comisión Nacional, para impedir que se sigan vertiendo aguas residuales sin autorización o en incumplimiento a la normatividad aplicable.

93. Destaca la falta de cumplimiento también de los municipios recomendados, a la normatividad nacional, local y a los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en términos del PIDESC, al no llevar a cabo las medidas necesarias para prevenir la contaminación del multicitado cuerpo de agua y reducir la exposición de la población a contaminantes con potencial de riesgo a la salud. El incumplimiento de las obligaciones generales de garantía, promoción y protección configura una afectación a quienes, en su oportunidad, hubieran tenido el carácter de

quejosos y a la población afectada en general por las condiciones de contaminación del agua en la totalidad del área por donde fluyen las aguas del Río Atoyac.

94. En observancia del principio de interdependencia de los derechos humanos, resulta innegable que las afectaciones al medio ambiente y la falta de saneamiento del agua conducen a ulteriores violaciones en el goce y ejercicio de otros derechos humanos, como a la salud y a un nivel de vida adecuado, siendo los grupos vulnerables, como las niñas, los niños, las mujeres y las personas mayores, los sectores de la población en quienes recaen, en mayor medida, los riesgos provocados por la exposición a contaminantes en cuerpos de agua.

95. La CrIDH reconoció en la Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017, que *“La degradación del medio ambiente puede causar daños irreparables en los seres humanos, por lo cual un medio ambiente sano es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad”*, asimismo, afirmó que dada la interdependencia entre la protección al medio ambiente, el desarrollo sostenible y el goce y disfrute de diversos derechos humanos *“[...] los Estados deben regular esta materia y adoptar otras medidas similares para prevenir daños significativos al medio ambiente. Esta obligación ha sido expresamente incluida en instrumentos internacionales relativos a la protección del medio ambiente [...]”*²¹.

96. El “Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible” de Naciones Unidas (Relator en materia

²¹ Solicitada por la República de Colombia. *“Medio ambiente y derechos humanos”*, pp.59 y 147.

Ambiental) reveló en su informe de 2018, que los daños ambientales tienen efectos especialmente graves en los niños menores de 5 años, que la Organización Mundial de la Salud estima que, de los 5.9 millones de muertes de niñas y niños menores de 5 años habidas en 2015, más de una cuarta parte, habrían podido evitarse reduciendo los riesgos ambientales, y que una cuarta parte de la carga de morbilidad total en menores de 5 años se atribuye a exposiciones ambientales²².

97. Agregó que las prácticas inadecuadas de saneamiento insalubres, contribuyen a la contaminación de los recursos hídricos, situación que aumenta el riesgo de enfermedades diarreicas principalmente en niñas y niños que son la causa de más de 350,000 muertes de niños menores de 5 años al año y otras 80,000 muertes de niños entre los 5 y 14 años. Refirió también que el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) anunció *“en 2013, que aproximadamente 165 millones de niños menores de 5 años sufrían retraso del crecimiento como consecuencia de una nutrición inadecuada y de la insalubridad del agua y el saneamiento”*²³.

98. Bajo esta tesitura, la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, que en su artículo 24.2, inciso c), prevé que para asegurar el derecho de los niños al nivel más alto de salud y reducir la mortalidad infantil y en la niñez, es necesario tener en consideración los peligros y “[...] *los riesgos de contaminación del medio ambiente [...]*”. La *“Declaración Mundial sobre la supervivencia, la protección y el desarrollo del niño”*, aprobada en la Cumbre Mundial en favor de la Infancia en 1990, y al *“Programa de acción mundial para los jóvenes”* de las Naciones Unidas hasta 2000 y años

²² A/HRC/37/58, Consejo de Derechos Humanos, 37º período de sesiones, 26 de febrero a 23 de marzo de 2018, p.15.

²³ A/HRC/37/58, *Ibidem*, p.19.

subsiguientes, en los que se reconoció que las niñas y los niños son víctimas del deterioro del medio ambiente y se comprometieron a esforzarse en la adopción de medidas para su protección. La misma consideración, bajo el *“principio de interpretación más favorable”*, debe estimarse en la protección de las personas mayores, pues representan el segundo gran sector de grupos de atención prioritaria por su vulnerabilidad a los riesgos de la contaminación de los recursos naturales, la falta de saneamiento del agua y la inadecuada gestión de los residuos.

99. El Relator en materia Ambiental, en su informe de 2018, reportó que un medio ambiente saludable es fundamental para el pleno disfrute de una amplia gama de derechos humanos y que *“se debe asignar a la protección del medio ambiente el mismo nivel de importancia que a otros intereses que son fundamentales para la dignidad humana, la igualdad y la libertad”*²⁴. Asimismo, presentó el documento *“Principios Marco sobre los Derechos Humanos y el Medio Ambiente”*, en el que señala que los derechos humanos y la protección del medio ambiente son interdependientes *“los daños ambientales interfieren en el disfrute de los derechos humanos y el ejercicio de esos derechos contribuye a proteger el medio ambiente y promover el desarrollo sostenible”*²⁵.

100. En el referido documento el Relator en materia Ambiental, establece una serie de principios que compilan las principales obligaciones en materia de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente seguro, limpio, saludable y sostenible; de las que destacan: i) la obligación de los Estados de proteger a las personas de potenciales violaciones a derechos humanos, ii) de respetar y hacer efectivos los derechos humanos

²⁴ A/73/188 de 19 de julio de 2018, p.39.

²⁵ Publicado en 2018, p.1.

a fin de garantizar un medio ambiente sano, iii) la adopción medidas efectivas para garantizar la conservación y el uso sostenible de los ecosistemas y la diversidad biológica, así como actuar con la debida diligencia para impedir daños al medio ambiente y, de ser el caso, reducirlos en la medida posible, y prever reparaciones por el resto de los daños. Incluye principios relacionados con la prohibición de la discriminación y garantía de protección igualitaria, de libertad de expresión, el acceso a la información e impartición de educación y sensibilización de la opinión pública en materia de medio ambiente, de exigir la evaluación previa del posible impacto ambiental y sobre los derechos humanos, de los proyectos y políticas propuestos, al establecimiento de mecanismos de participación pública, en la adopción de decisiones relacionadas con la materia y el acceso a recursos efectivos, así como la adopción de medidas adicionales, para la atención de los grupos vulnerables, al daño ambiental y a los pueblos y comunidades indígenas.

101. En particular, destacan los términos del Principio 11: “[...] *los Estados deben establecer, mantener y hacer cumplir marcos jurídicos e institucionales efectivos para el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible. Esos marcos deben incluir normas ambientales sustantivas, como las relacionadas con el respeto a ... la calidad del agua dulce, la contaminación marina, los desechos [...]*”. Añade también, que la escasez de recursos puede impedir el ejercicio inmediato de los derechos humanos, por tanto, el Estado tiene la obligación de lograr progresivamente la plena efectividad de los mismos, a través de la adopción de medidas para la efectiva protección del medio ambiente, que si bien pueden ser aplicadas con cierto margen de discrecionalidad en la toma de decisiones sobre los medios más apropiados, a la luz de los recursos

disponibles a escala local, deben estar orientadas hacia el objetivo de impedir cualquier daño al medio ambiente²⁶.

102. El Relator en materia Ambiental menciona los siguientes factores básicos para determinar si las normas ambientales sirven para respetar, promover y ejercitar los derechos humanos: “[...] *deben ser el resultado de un proceso que cumpla por sí mismo las obligaciones de derechos humanos [...] deben tener en cuenta todas las disposiciones pertinentes del derecho internacional en relación con el medio ambiente, la salud y la seguridad, como las formuladas por la Organización Mundial de la Salud y, de ser posible, ser compatibles con ellas; [...] deben tener en cuenta los mejores conocimientos científicos de que se disponga. No obstante, la falta de una plena certidumbre científica no debe utilizarse para aplazar la adopción de medidas efectivas [...] Los Estados deben adoptar medidas cautelares de protección contra ese daño [...] deben cumplir todas las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos [...] no deben compaginar de manera injustificada o irrazonable la protección del medio ambiente y otros objetivos sociales, teniendo en cuenta sus consecuencias para el pleno disfrute de los derechos humanos*”²⁷.

103. En el Principio 12 se hace hincapié en la necesidad de que las autoridades estatales de supervisen y hagan cumplir las normas ambientales, para lo cual deben impedir, investigar y sancionar las violaciones a las mismas, tanto por las entidades del sector privado, como por las autoridades del Estado y ofrecer reparaciones. Las autoridades deben también implementar programas de capacitación para las personas servidoras públicas encargadas de hacer cumplir con las leyes y normas,

²⁶ *Ibidem*, párrafos 31 y 32.

²⁷ *Ibidem*, párrafo 33.

con la finalidad de que puedan comprender y aplicar leyes ambientales, y adoptar medidas eficaces para la debida diligencia en la aplicación de las mismas²⁸.

104. Deben tenerse presentes las observaciones de este Organismo Nacional en sus Recomendaciones 10/2017 de 21 de marzo de 2017 y 47/2018 de 31 de octubre de 2018, donde sostuvo la relación interdependiente entre las deficiencias en el sector de servicios públicos de saneamiento del agua y de gestión de residuos, con vulneraciones directas a los derechos humanos a un medio ambiente sano y al saneamiento, así como la relación indirecta con el derecho a la salud y de garantía de niveles de vida adecuado para las personas y una mejora continua en las condiciones de existencia. En estos precedentes se sostuvo también que la protección del medio ambiente y la restauración ecológica, como derecho humano se encuentra plenamente reconocido en la Constitución Federal, en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte, y en las tesis interpretativas que le otorgan sentido y alcance.

105. El reconocimiento del derecho humano a un medio ambiente saludable y su interdependencia con el desarrollo sostenible, tiene sus raíces con la Declaración de Estocolmo de 1972, en el que la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano reconoció como primer principio, que las personas tienen el derecho fundamental al disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que les permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras. A partir de ese evento, dicho derecho ha tenido reconocimiento

²⁸ *Ibidem*, párrafos 34 y 35

jurídico en diferentes países, incorporándolo en sus constituciones y legislaciones, como México que lo elevó a grado constitucional, en su artículo 4, párrafo quinto de la Constitución Federal, el 28 de junio de 1999.

106. Con la “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo” en 1992, se reconoció la integridad del sistema ambiental como un parámetro para la protección y garantía de “*derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza*” (Principio 1), y que la protección del medio ambiente debe constituir parte integrante del proceso de desarrollo a fin de alcanzar la sustentabilidad. Lo cual se vio reforzado con la “Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible” y en su correspondiente Plan de Aplicación de Decisiones en 2002, en los que se estableció la trascendencia de adoptar una perspectiva global en las cuestiones medioambientales, mediante una serie de principios cruciales para la protección, conservación y mejoramiento de los entornos naturales, como el desarrollo económico, desarrollo social y la protección ambiental²⁹.

107. Uno de los estándares más actuales para hacer realidad los derechos humanos, se integra por los Objetivos del Desarrollo del Sostenible o la Agenda 2030, acordada el 2 de agosto de 2015 y que se puso en marcha en 2016. La cual está compuesta por 17 objetivos principales integrados por 169 metas y 231 indicadores, de las que los tres órdenes de gobierno deben colaborar, en el ámbito de sus atribuciones, en la implementación, seguimiento y examen del progreso de la misma.

108. En el presente asunto, debe considerarse la realización del Objetivo 11 “*Ciudades y Comunidades Sostenibles*”, en especial, con respecto a las

²⁹ CrIDH. Opinión Consultiva OC-23/17, párrafo 52.

metas 11.1, 11.4 y 11.6, que proponen: asegurar el acceso de todas las personas a servicios básicos adecuados, seguros y asequibles redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio natural y reducir el impacto ambiental negativo *per capita* de las ciudades, prestando especial atención a la gestión de los residuos sólidos urbanos, que constituye uno de los servicios ambientales urbanos más cruciales para el logro del desarrollo sostenible, ya que la mala práctica en su manejo trae como consecuencia la contaminación del aire y del agua, y la degradación de los suelos, factores que pueden dar lugar a la propagación de enfermedades infecciosas, por lo que propone lograr la gestión de residuos sostenible y respetuosa con el medio ambiente, y promover la reducción sustancial de los residuos a través de la prevención y de las 3R “Reducir, Reutilizar y Reciclar”.

109. En materia de agua, el Objetivo 6 “*Agua Limpia y Saneamiento*” establece una serie de metas específicas en la materia, tal y como las metas 6.2, 6.6 y 6.b que proponen: lograr el acceso a servicios de saneamiento e higiene adecuados y equitativos, proteger y restablecer los ecosistemas relacionados con el agua, incluidos los ríos, a través del apoyo y fortalecimiento de la participación de las comunidades locales en la mejora de la gestión del agua y el saneamiento.

110. La Agenda 2030 también prevé en su Objetivo 15 “*Vida de Ecosistemas Terrestres*” la aplicación de acciones para velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas interiores de agua dulce y los servicios que proporcionan (meta 15.1).

111. Dado que el Río Atoyac descarga sus aguas al mar, merece la pena destacar también el Objetivo 14 “*Vida submarina*” el cual dispone como

meta 14.1, la prevención y reducción de la contaminación marina, en particular la producida por actividades realizadas en tierra, incluida la polución por el exceso de nutrientes.

112. En relación con los hechos de la presente Recomendación, es de mencionar también el Objetivo 12 “*Producción y Consumo Responsables*”, el cual señala en sus metas 12.2, 12.4, 12.5 y 12.6, que se debe fomentar el uso eficiente de los recursos sin dañar el medio ambiente y la mejora del acceso a los servicios básicos, para esto, se necesita la adopción de enfoques sistémicos y lograr la cooperación entre los participantes de la cadena de suministro, desde el productor hasta el consumidor, a través de medidas para reducir la generación de desechos mediante actividades de prevención, reducción, reciclado y reutilización, disminuir significativamente su liberación a la atmósfera, el agua y el suelo a fin de minimizar sus efectos adversos en la salud humana y el medio ambiente, y con la implementación de prácticas de sensibilización tanto a productores como consumidores.

113. La Agenda 2030, prevé también la adopción de medidas urgentes para garantizar una vida sana y promoción al bienestar (Objetivo 3) mediante acciones como la mejora en el saneamiento y la higiene, y de provisión de alternativas para reducir la contaminación ambiental, de tal manera que se ponga fin a las enfermedades transmitidas por el agua y se reduzca sustancialmente el número de muertes y padecimientos de salud producidos por la contaminación del agua (meta 3.9). Enfatiza también en la necesidad de participación de todos los sectores de la sociedad y el establecimiento de alianzas entre los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, con el objeto de mejorar la coherencia normativa para el desarrollo sostenible (Objetivo 17).

114. La inadecuada prestación de servicios públicos de saneamiento del agua y de gestión inadecuada de los residuos sólidos urbanos por parte de los municipios recomendados, ha conllevado a la contaminación del Río Atoyac, poniendo en riesgo la salud del ecosistema, la biodiversidad y de la población que habita en las localidades por donde fluye dicho cuerpo de agua, por la ineficiente operación de los sistemas de tratamiento de aguas residuales existentes en las localidades urbanas, por las descargas difusas provenientes de las localidades rurales por la falta o ineficiente prestación del servicio de alcantarillado y drenaje y por el arrastre de residuos sólidos, producto de la precaria gestión integral y la consiguiente disposición final adecuada de los mismos.

115. Sobresale el aumento de contaminantes orgánicos, por el arrastre de sedimentos producto de los cambios de uso de suelo y de residuos provenientes de las prácticas pecuarias desordenadas en la región. Lo anterior, aunado a la insuficiencia de medidas de vigilancia y la consecuente imposición de medidas sancionatorias por parte de las autoridades competentes, constituyen vulneraciones directas a los derechos humanos al saneamiento del agua y a un medio ambiente sano, en perjuicio de la población afectada. De igual manera, en observancia del principio de interdependencia, resulta innegable que las afectaciones en cuestión conducen a ulteriores restricciones en el goce y ejercicio de otros derechos humanos, como a la salud, nivel de vida adecuado y desarrollo de la niñez, entre otros.

116. Lo antes mencionado pone de manifiesto la necesidad de aplicación de medidas urgentes en materia de prevención de contaminación y conservación de los recursos hídricos, como la instalación de sistemas de saneamiento efectivos de las aguas residuales, ampliar la cobertura de los

servicios a aquellas localidades que carecen de los mismos, con el objeto de que el Estado mexicano cumpla con la Agenda 2030 reduciendo razonablemente la cantidad de aguas residuales sin tratar. Así como la puesta en marcha de las medidas de vigilancia y verificación por parte de la CONAGUA y de las autoridades estatales y municipales, para garantizar el cumplimiento de la reducción al mínimo del vertimiento de contaminantes a cuerpos de agua.

117. Debe considerarse también la “Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos” y su Plan de Acción para la Nueva Agenda Urbana, adoptados en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) en 2016, que reafirman el compromiso mundial con el desarrollo urbano sostenible como un paso decisivo para el logro del desarrollo sostenible, y en particular para el cumplimiento del Objetivo 11 de la Agenda 2030. Ésta tiene dentro de sus principios garantizar la sostenibilidad del medio ambiente promoviendo, entre otras, el uso sostenible de la tierra a través de la promoción de estilos de vida saludables y alentando modalidades de producción y consumo sostenibles.

118. En la “Nueva Agenda Urbana” de las Naciones Unidas de 2016, los Estados parte adquirieron una serie de compromisos a fin de fomentar sociedades saludables mediante la promoción de un medio ambiente sano y al acceso a servicios públicos adecuados, inclusivos y de calidad. Se comprometieron, a velar por la coherencia entre los objetivos y las medidas de políticas sectoriales en diversas materias como el desarrollo rural, uso de la tierra, prestación de servicios públicos, agua y saneamiento, salud y medio ambiente; y a promover inversiones adecuadas y equipar los

servicios públicos en materia de abastecimiento de agua, alcantarillado, drenaje y saneamiento, y gestión de desechos sólidos.

119. Entre otros instrumentos universales en materia ambiental se encuentra el “Convenio sobre la Diversidad Biológica”, adoptado el 5 de junio de 1992 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo (“Cumbre de la Tierra”, Río de Janeiro, Brasil), cuyo decreto promulgatorio fue publicado en el DOF el 29 de diciembre de ese año, que tiene como objetivo primordial “*la conservación de la diversidad biológica, [y] la utilización sostenible de sus componentes*” (Art. 1. Objetivos); el cual, trasciende más allá de la protección de la biodiversidad, puesto que el logro de sus objetivos y de las resoluciones derivadas del mismo, como las “Metas de Aichi”³⁰ adoptadas en Nagoya, Japón, en el 2010, como parte del Plan Estratégico para la Diversidad Biológica 2011-2020, que apoyan directamente la aplicación de otros compromisos internacionales, como la ya referida Agenda 2030. En el tema en particular, se hace mención a las metas 7 y 8, las cuales establecen que para el 2020, las zonas destinadas a la agricultura, acuicultura y silvicultura se gestionarán de manera sostenible y que la contaminación, incluida la producida por exceso de nutrientes, se llevará a niveles que no resulten perjudiciales para el funcionamiento de los ecosistemas y la diversidad biológica.

120. Del análisis del estudio del IMTA en 2018, tal y como ya se ha mencionado, se observaron prácticas agropecuarias no sostenibles, que acarrearán el arrastre de exceso de carga orgánica, aumentando los niveles

³⁰ La misión de las “Metas de Aichi” es “*tomar medidas efectivas y urgentes para detener la pérdida de diversidad biológica a fin de asegurar que, para 2020, los ecosistemas sean resilientes y sigan suministrando servicios esenciales, (...) contribuyendo al bienestar humano y a la erradicación de la pobreza*”.

de contaminantes presentes en el Río Atoyac, actividades que comprometen el grado de cumplimiento de las “Metas de Aichi”, ya que dicho cuerpo de agua se ha degradado, por tanto, se reitera la necesidad de diseñar y aplicar medidas urgentes por parte de los tres órdenes de gobierno, para reducir los niveles de contaminación del citado río y garantizar condiciones para la conservación de la biodiversidad y de un nivel de vida adecuado.

121. Es evidente que las descargas de aguas residuales sin previo tratamiento a cuerpos de agua en contravención a las normas aplicables, las deficiencias en la gestión de los residuos, y las prácticas agropecuarias no controladas, además de la degradación que producen en el ambiente, directamente en sus componentes de aire, suelo y agua, su propagación constante afecta a los demás seres vivos y todo el entorno, con repercusiones en la salud de la población. El incumplimiento de la normatividad aplicable en materia ambiental y de servicios públicos conlleva, en consecuencia, a una violación del derecho al ambiente sano, y a un quebrantamiento de deberes internacionales validados para el Estado mexicano al ratificar los diversos tratados internacionales, a los que se suman los derechos reconocidos internamente por la Constitución Federal.

122. En materia de gestión de residuos, destaca también la Declaración de Buenos Aires, adoptada en la Reunión de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, celebrada en Buenos Aires, Argentina, del 9 al 12 de octubre de 2018, en la que también se publicó el informe “*Perspectiva de la Gestión de Residuos en América Latina y el Caribe*” (2018), en el que se reconoció que un tercio de todos los residuos urbanos generados en América Latina y el Caribe (145,000 toneladas al año) terminan en tiraderos a cielo abierto o dispersos en el medio ambiente, contaminando los suelos,

el agua y el aire, y que afecta la salud de los habitantes; por lo que en dicho documento se exhorta a los Estados, al cierre progresivo de dichos tiraderos y a priorizar esfuerzos para mejorar la gestión de los residuos, como un paso clave para cumplir con la ya referida Agenda 2030³¹.

123. Este Organismo Nacional reitera que la persistencia de las afectaciones ambientales, se traduce en violaciones continuas y ostensibles a los derechos humanos. Éstas a su vez deben ser consideradas al tenor del cumplimiento de las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones. Lo anterior se ve reforzado por el estudio de las constancias allegadas, de la cuales se observa que las acciones adoptadas resultan insuficientes e insatisfactorias para garantizar los derechos humanos al saneamiento del agua y a un medio ambiente sano.

124. De las evidencias que integran el expediente se desprende que la CONAGUA ha instaurado procedimientos administrativos en contra de los municipios destinatarios de la presente Recomendación por el incumplimiento a la normatividad en materia de agua, empero, también las autoridades locales no cumplen cabalmente con sus obligaciones, en relación con las condiciones de descarga de sus aguas residuales, en contravención a la normatividad aplicable.

125. Aunque se tiene un marco jurídico sobre el saneamiento del agua y ambiental, que satisface la obligación internacional de adoptar medidas legislativas, muchas y variadas disposiciones generales y abstractas, no

³¹ Recomendación 47/2018, párrafo 134

implican por sí mismas la plena eficacia de los derechos en cuestión; dado que tal circunstancia precisa actos administrativos de aplicación³². Así, en el caso de los municipios recomendados, la omisión de aplicar en su totalidad o parcialmente el régimen jurídico en materia de saneamiento del agua y ambiental, constituye una transgresión a dichos derechos humanos. Por lo anterior, es evidente la necesidad de que las autoridades municipales lleven a cabo la efectiva aplicación de los ordenamientos ya referidos en materia de prestación de servicios públicos adecuados y de calidad y, por ende, prevengan y controlen la contaminación de cuerpos de agua.

126. Las omisiones por parte de los municipios recomendados y del Gobierno del Estado de Guerrero, son por sí mismas constitutivas de afectaciones directas al goce de los derechos al saneamiento del agua y a un medio ambiente sano, cuyos resultados y secuelas traspasan el ámbito normativo, al persistir la inadecuada prestación de los servicios públicos, con la consecuente contaminación del agua y en las condiciones de existencia y la salud de los agraviados³³.

127. La inadecuada prestación de los servicios públicos de saneamiento del agua y gestión de residuos municipales en el lugar de los hechos por parte de los municipios involucrados, constituye un hecho público y notorio cuya relevancia como factor de desequilibrio se ve apoyada por las observaciones hechas por este Organismo Nacional. La persistencia de las condiciones apuntadas representa un desequilibrio de carácter continuo; cuya presencia se documenta en las evidencias que integran la presente Recomendación, incluyendo las actuaciones seguidas por visitadores adjuntos de este Organismo Nacional en el marco de la sustanciación del

³² CNDH, Recomendaciones 10/2017, párrafo 230 y 47/2018 p. 141.

³³ CNDH, Recomendaciones 48/2015, párrafo 122 y 47/2018 p. 142.

expediente citado al rubro, y por el propio estudio de calidad del agua del Río Atoyac efectuado por el IMTA en 2018 a petición especial de este Organismo Constitucional. Por lo que, es imperativo recomendar a las autoridades involucradas, la adopción de una serie de medidas para reparar el desequilibrio causado, mismas que se expondrán de manera enunciativa más no limitativa en un apartado independiente.

128. Sobre el particular, en virtud de su innegable valor como criterios orientadores, es pertinente atender también los estándares vinculantes u orientadores de fuente internacional, como las resoluciones del Tribunal de Justicia Europeo referidas en las Recomendaciones 10/2017 y 47/2018 emitidas por este Organismo Nacional, que han contribuido a determinar el sentido y alcance de las obligaciones de los Estados para detener y revertir la contaminación de los cuerpos de agua.

129. Al respecto, en los casos en materia de aguas residuales sobre *“Reino de Suecia”* (2009), *“Reino Unido de Gran Bretaña y de Irlanda del Norte”* (2012), *“Reino de Bélgica”* (2014), *“República Portuguesa”* (2016) y *“Reino de España”* (2016)³⁴, los cuales se refieren al incumplimiento a las obligaciones de garantizar la instalación de sistemas colectores de aguas residuales adecuados en distintas localidades, conforme a la normatividad aplicable. El Tribunal Europeo determinó que no se pueden alegar dificultades prácticas, administrativas o económicas para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos por una directiva; y juzgó que se deben tomar en cuenta *“los efectos en el medio ambiente y especialmente en las aguas receptoras de los vertidos de aguas residuales*

³⁴ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Casos C-438/07 de 2009; C-301/10 de 2012; C-395/13 de 2014; C-398/14 de 2016 y C-38/15 de 2016.

*no tratadas. Así pues, las consecuencias que esos vertidos tienen en el medio ambiente permitirían examinar si los costes que requiere la realización de las obras necesarias para que todas las aguas residuales urbanas sean tratadas son o no proporcionados en relación con la ventaja que ello supondría para el medio ambiente.”*³⁵

130. En virtud de su innegable valor como criterios orientadores, es pertinente considerar los criterios emitidos en el ámbito regional por la Corte Europea de Derechos Humanos, al resolver los casos “*López Ostra v. España*” (1994), “*Giacomelli v. Italia*” (2006) y “*Di Sarno y Otros v. Italia*” (2012); en los que determinó que dichos Estados, fueron omisos en vigilar los sitios de disposición final y/o tratamiento de residuos, que comenzaron sus operaciones en contravención a la normatividad aplicable y sin las autorizaciones correspondientes, emitiendo una gran cantidad de contaminantes a la atmósfera, ruido y malos olores, con la consecuente degradación del medio ambiente y afectaciones a la salud de los pobladores en comunidades cercanas, vulnerando así el artículo 8 “*Derecho al respeto a la vida privada y familiar*” del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, de 1950 (Roma, Italia).

131. En el marco de Cortes y Tribunales de países de América Latina, destaca el “*Caso Nubia Benítez Coy vs. la Alcaldía Municipal de Barbosa*” (Colombia) de 28 de octubre de 2010, en la que los agraviados manifestaron su inconformidad en contra de las autoridades por la falta de un sistema de tratamiento de aguas residuales. La Corte Constitucional de Colombia resolvió que la protección que le otorga el ordenamiento constitucional al derecho al medio ambiente se complementa y fortalece por

³⁵ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Caso C-301/10 de 2012, párrafo 68.

lo dispuesto en los instrumentos internacionales que lo reconocen. Determinó que: *“El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad [...] el vertimiento de desechos orgánicos, tales como aguas residuales, heces fecales u objetos en descomposición afectan de manera significativa la salud y existencia de las personas, por cuanto son numerosos los microorganismos, insectos y hongos [...] la amenaza se demuestra con la inminencia del daño que puede ocasionar a la vida el habitar en un sitio cercano a "elementos en descomposición y aguas negras", (...) en la conducción de aguas, [...] en los que exista contacto con excretas o aguas negras, la posibilidad de aparición de epidemias es muy alta.”*³⁶

132. Respecto al caso *“Mendoza, Beatriz Silvia y otros vs. el Estado Nacional y otros”*³⁷, por daños y perjuicios derivados de la contaminación del Río Matanzas-Riachuelo en la provincia de Buenos Aires causada por el vertimiento de aguas residuales sin previo tratamiento, el Tribunal Superior de Justicia de la Nación de Argentina adoptó varias decisiones definitivas entre el 2006 y 2015, en las que determinó una serie de medidas que el Estado debía poner en práctica, entre las que destacan: formular un plan integrado que abarcara temas de ordenamiento ambiental del territorio, control de actividades antrópicas (humanas), educación e información ambiental; diseñar y aplicar un Plan Integral de Saneamiento y Reparación Ambiental y un Plan Sanitario de Emergencias, poner a disposición del público en general toda la información relacionada; establecer un Programa

³⁶ “3. Derecho al Ambiente. Reiteración de jurisprudencia”.

³⁷ Fallo de 20 de junio de 2006.

de Vigilancia y Monitoreo de la Calidad del Agua; promover el fortalecimiento institucional mediante actividades de educación ambiental y de salud; entre otras.

133. Los criterios que se enuncian hacen hincapié en la necesidad por parte de las autoridades, de adoptar todas aquellas medidas para que, en el ámbito de sus competencias, reduzcan el daño ambiental actual, disminuir los riesgos implícitos que conlleva la contaminación en la esfera estrictamente ambiental y, en las condiciones de existencia y la salud de los agraviados.

134. La adopción inmediata de medidas para mitigar el daño ambiental causado y cualquier clase de riesgo derivado de tal clase de afectaciones, contribuye en definitiva a la eficacia directa del principio de interpretación más favorable. Al respecto, es importante precisar que la competencia municipal en materia de prestación de servicios públicos, incluyendo el saneamiento del agua y la gestión integral de los residuos sólidos urbanos, es el mecanismo más efectivo y razonable para atender el problema de la contaminación referido.

135. Del estudio de las constancias allegadas, se observa que las acciones adoptadas por las autoridades de los tres órdenes de gobierno, en el ámbito de sus atribuciones, para dar atención a la problemática de contaminación del Río Atoyac, resultan insuficientes e insatisfactorias, lo cual se traduce en violaciones continuas y ostensibles para garantizar los derechos humanos al saneamiento del agua y a un medio ambiente sano, para quienes habitan y transitan en los municipios de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez, en el Estado de Guerrero.

V. RESPONSABILIDAD.

136. De las evidencias analizadas, este Organismo Nacional acreditó violaciones a los derechos humanos al saneamiento del agua y a un medio ambiente sano, y a partir de esto corresponderá a las autoridades competentes la determinación de la responsabilidad administrativa o penal que atañe respecto a las siguientes personas servidoras públicas: AR1, AR2, AR3 y de aquellas personas servidoras públicas de la SEMARNAT, CONAGUA, Gobierno del Estado de Guerrero y de los municipios de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez, que resulten responsables; puesto que por acción y omisión no han garantizado los citados derechos humanos, en perjuicio de la población afectada y del interés público, ya que su actuación no se apegó a la normatividad constitucional y convencionalmente, pues incumplieron de manera grave sus obligaciones descritas en el apartado de Observaciones, en contravención de los artículos 1, párrafo primero, segundo y tercero, 4, párrafos quinto y sexto, y 115, fracción III, incisos a) y c) de la Constitución Federal; 2, párrafos primero, tercero y cuarto, 3, 4, 6, numeral uno, fracciones VI y VII, y numeral dos, 179, 191, numeral uno, inciso II de la Constitución Estatal; 6, 7, fracciones I, III y VII de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; 1° de la Ley 695 de Responsabilidad de los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios de Guerrero; 6 y 7 de la Ley 465 de Responsabilidades Administrativas para el Estado de Guerrero; la normativa internacional y la legislación en las materias de agua, ambiental y de servicios públicos, en los ámbitos federales, estatales y locales aplicables, de conformidad con las siguientes consideraciones.

137. Se advierte la responsabilidad administrativa de AR1 y AR3, por la falta de respuesta a los cuestionamientos planteados por este Organismo

Nacional, mediante oficios de 18 de diciembre de 2017, y sus recordatorios de 9 de febrero de 2018; lo cual, está considerado como una falta administrativa grave de las personas servidoras públicas, de conformidad con el artículo 63 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, que a la letra dispone “*Cometerá desacato el servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades [...] en materia de defensa de los derechos humanos [...] no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información[...]*”.

138. Las prácticas pecuarias desordenadas, las omisiones en el saneamiento del agua y de gestión de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial por parte de las autoridades estatales y municipales, y el arrastre de sólidos producto de la deforestación por cambios de uso de suelo y la sobreexplotación del recurso hídrico para uso agrícola, han comprometido la calidad del agua en el Río Atoyac, con afectaciones directas a un medio ambiente sano, y con el consiguiente riesgo de contaminación de los acuíferos de donde se alimentan los pozos de abastecimiento de agua potable de las poblaciones asentadas de forma contigua y próxima al cauce de dicho cuerpo de agua, en agravio del bienestar y la salud de la población.

139. La persistencia de contaminación en el Río Atoyac y sus afluentes, representa un desequilibrio ambiental de carácter continuo; cuya presencia se documentó en el estudio realizado por el IMTA en 2018 a solicitud de este Organismo Nacional, que analizó la calidad de dicho cuerpo de agua y concluyó que “*Los resultados de las campañas de muestreo indican que los valores de [oxígeno disuelto, sólidos suspendidos totales, grasas y aceites y coliformes fecales] rebasan los límites establecidos ya sea en la [NOM-001] como en los [Criterios Ecológicos de Calidad del Agua, CECA]*

(DOF, 1989), presentándose además, materia flotante [...] el [mercurio...] resulta superior a los límites establecidos en dicha norma y en los CECA, con excepción del uso Protección de la vida acuática. Por lo anterior, el agua del Río Atoyac en el tramo comprendido entre los municipios de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez, no es de suficiente calidad para Fuente de abastecimiento de agua potable, Riego agrícola y/o Protección de la vida acuática”.

140. El Programa Estatal para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos de Guerrero con fecha última de actualización de 2009, apunta que ningún relleno sanitario o sitio de disposición final de residuos en el Estado cumple en su totalidad con la normatividad aplicable. Hace referencia a la deficiencia en los sistemas de recolección de los residuos en ambas municipalidades, en la que para Atoyac de Álvarez sólo el 45% de la población cuenta con dicho servicio y en Benito Juárez el 79%, por lo que las prácticas comunes son la quema de los residuos *in situ* o bien la disposición de los mismos en barrancas o sobre los cauces de los ríos. Situación que queda constatada con la información generada por el IMTA en el estudio de 2018, del que se desprende también la existencia de gran cantidad de residuos sólidos urbanos y de manejo especial, en particular del sector pecuario, en el cauce del citado río.

141. La CrIDH y la SCJN, han diferenciado el principio de prevención y de precaución en materia ambiental. El principio de prevención se fundamenta en el conocimiento sobre que determinada situación es riesgosa pues causa daños significativos al medio ambiente. El principio de precaución se refiere a las medidas que se deben adoptar en casos donde no se tenga certeza científica o técnica sobre el impacto que pueda tener una actividad, lo cual implica el deber de actuar diligentemente a través de medidas

eficaces ante la incertidumbre sobre los riesgos ambientales que se puedan producir para prevenir un daño grave o irreversible. En el marco de ambos principios, los Estados y sus autoridades tienen a cargo deberes específicos, entre otros: regular, supervisar, fiscalizar, requerir y aprobar estudios de impacto ambiental³⁸.

142. La CrIDH ha advertido una tendencia en sentencias judiciales y ordenamientos constitucionales a reconocer personería jurídica y derechos a la naturaleza. Al respecto, recientemente la Primera Sala de la SCJN reconoció que la importancia de la protección del derecho humano al medio ambiente ha generado el reconocimiento de éste como un derecho autónomo y la naturaleza como un valor tutelable en sí mismo³⁹.

143. En razón de lo anterior, este Organismo Nacional estima que el análisis del presente caso en concreto se refiere al incumplimiento de los deberes relacionados con el principio de prevención, porque hay evidencia y certeza científica sobre el riesgo de daños significativos al medio ambiente derivado de la contaminación del Río Atoyac por descargas de aguas residuales municipales no controladas, y por la inadecuada gestión de los residuos sólidos urbanos, en los municipios de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez, Guerrero.

144. Las autoridades, a quienes se dirige la presente Recomendación, incurren en responsabilidad institucional porque frente a la gravedad de la contaminación del Río Atoyac y sus afluentes, han omitido cumplir en

³⁸ Corte IDH. *“Medio ambiente y derechos humanos”*. Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23, párr. 133, 144, 175 y 180, y SCJN. Amparo en Revisión 307/2016, Sentencia de 14 de noviembre de 2018, pp. 92 a 96 y 104.

³⁹ Corte IDH. Opinión Consultiva OC-23/17, párr 62, y la SCJN. Amparo en Revisión 307/2016, Sentencia de 14 de noviembre de 2018, párrafo 71.

plenitud sus atribuciones, adoptar medidas preventivas, de carácter administrativo, económico y de restauración para su atención, o mecanismos de respuesta rápida ante una contingencia ambiental, como la contaminación generada por las descargas de aguas residuales sin previo tratamiento, la inadecuada gestión integral de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial y las prácticas agropecuarias desordenadas, y de esta manera prevenir y remediar los efectos adversos en los recursos hídricos y el medioambiente, poniendo en riesgo la salud de la población.

145. La problemática planteada representa un riesgo inminente de daño a los recursos naturales, con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, sus componentes y para la salud pública, situación que fue acreditada en el 2018, como resultado de los referidos análisis practicados por el IMTA. Resulta imperativo que las autoridades responsables, lleven a cabo los trabajos necesarios para evitar que continúen en la región las malas prácticas agropecuarias, de descarga de aguas residuales municipales y de gestión de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, y para restaurar las condiciones de equilibrio ecológico en el lugar de los hechos.

146. Aunque la prestación de los servicios públicos de saneamiento del agua y gestión de los residuos urbanos son de competencia municipal, la SEMARNAT tiene atribuciones en el marco de la implementación de medidas de verificación y vigilancia del cumplimiento ambiental en materia de cambio de uso de suelo, para el desarrollo e implementación de políticas públicas, de vigilancia en coordinación con las autoridades locales, la vigilancia del cumplimiento de la legislación ambiental aplicable y en el establecimiento de convenios y/o programas de apoyo a los gobiernos locales a fin de garantizar la prestación de servicios públicos de calidad sin comprometer la calidad de vida de los habitantes, conforme a los artículos

5, fracciones I, II, III, XI y XIX, y 11, fracciones V y IX, 117 y 161 de la LGEEPA; 7, fracciones I, IX, X, XII, XVII, XXII, XXIII, XXVI y XXVIII, 25 y 26 de la LGPGIR; 32 Bis, fracciones I, II, III, V, XIV, XXIV, XXV, XXIX, XXXI, XXXVIII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 45, fracción I del Reglamento Interior de la SEMARNAT.

147. De acuerdo con la información contenida en el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018, a pesar de la evidente carencia de infraestructura en materias de residuos sólidos urbanos y de manejo especial, drenaje y saneamiento del agua en gran parte de las entidades federativas, destaca la falta de acciones institucionales por parte de la SEMARNAT para dar cumplimiento a los objetivos planteados en dicho Programa, como la aplicación y continuidad de políticas públicas en materia de medio ambiente y el fomento a la ampliación de la cobertura de infraestructura para la gestión integral de los residuos, facultades conferidas a esa Secretaría. Al respecto, destaca la falta de apoyo a programas presupuestales relacionados en la materia, como el denominado U012 “*Prevención y Gestión Integral de Residuos*”, al que, conforme a la información remitida por la SEMARNAT, no se le asignaron recursos económicos para el ejercicio fiscal de 2019.

148. De la información remitida, se desprende que la CONAGUA, en los últimos 5 años ha realizado una sola visita de inspección en el punto generador de descargas de aguas residuales de Atoyac de Álvarez y dos visitas al municipio de Benito Juárez, a pesar de que dichas municipalidades cuentan con título de concesión otorgado por la CONAGUA desde 1994. Por lo que se advierte la responsabilidad de personas servidoras públicas de la CONAGUA, al acreditarse la falta de acciones pertinentes, exhaustivas y suficientes en contra de los municipios

involucrados, como la ejecución de mayor número de visitas de inspección, con la consiguiente instauración de procedimientos administrativos, la imposición de sanciones, a pesar de tener conocimiento del incumplimiento a la normatividad aplicable por ambos municipios; lo anterior, en términos de los artículos 12 Bis 6, fracción XXIII, 86, fracciones IV, V y XII, 92, 93, 95, 118 Bis 2, 119 y 122 de la LAN; 11, 133, 150, 153 y 182 del Reglamento de la LAN; 76, fracciones VII, XI, XII y XIII, y 86, fracción II del Reglamento Interior de la CONAGUA.

149. Personas servidoras públicas adscritas a la CONAGUA también dejaron de observar lo previsto en los artículos 29 Bis 2, fracciones IV y V, 29 Bis 4 y 93 de la LAN, y 76, fracción IV y 86, fracción II del Reglamento Interior de la CONAGUA que la facultan para suspender o revocar la concesión o asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas y bienes nacionales, independientemente de la aplicación de las sanciones que procedan, cuando no se cuente con el permiso de descarga, que la calidad de las descargas no se sujete a las normas correspondientes o a las condiciones particulares de descarga del título de concesión, no tratar las aguas residuales previamente a su vertido a los cuerpos receptores; pues únicamente iniciaron un procedimiento administrativo en contra del Ayuntamiento de Atoyac de Álvarez en 2017 y dos en contra de Benito Juárez en 2015 y 2017, en los que ambas autoridades incurrieron en diversos supuestos normativos, en donde la única sanción impuesta, fue una multa económica y la suspensión de las actividades generadoras de la descarga, incluso en el caso en el que el Ayuntamiento de Benito Juárez reincidió en la infracción.

150. Las condiciones de contaminación en el lugar de los hechos, han persistido durante al menos los últimos siete años conforme a los resultados

de los indicadores de calidad del agua reportados por la CONAGUA en su portal electrónico, en el que se informa que la calidad del agua para el parámetro de coliformes fecales en el periodo 2012-2017 está catalogado como contaminada, siendo la característica para el año 2017 de fuertemente contaminada; características que subsisten conforme a las observaciones de la visita de inspección efectuada por este Organismo Nacional junto con el IMTA en noviembre de 2018; denotan claras omisiones al cumplimiento de las atribuciones de la CONAGUA.

151. Las personas servidoras públicas adscritas a la CONAGUA que resulten responsables, en ejercicio de sus facultades previstas en los artículos 123 Bis 1 de la LAN, y 76, fracción XXII, 86, fracción II y 87, fracción XIV del Reglamento Interior de la CONAGUA; omitieron también presentar las denuncias o querellas ante el ministerio público por actos u omisiones que pueden ser constitutivas de delitos en los que se afecte al medio ambiente y los recursos naturales, o por actos, hechos u omisiones que pueden constituir violaciones a la legislación aplicable.

152. Se advierte la falta de actuación de AR2 y las personas servidoras públicas del Gobierno del Estado de Guerrero, en particular a aquellos adscritos a la CAPASEG que resulten responsables, por no ejercer efectivo control sobre las descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje y alcantarillado y verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable, puesto que conforme a lo previsto por los artículos 12, fracción V de la Ley Ambiental del Estado; 2, fracciones I, II y V, 6, fracciones II, VI, XII, y XXXIX, 160, fracción IV, 161, 162 y 163 de la Ley de Aguas del Estado; 1, 2, 11 y 12, fracciones VIII, XIV y XXX de la Ley del Sistema Estatal de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Guerrero 53. La CAPASEG tiene la facultad para realizar acciones

relacionadas con la prestación de los servicios públicos de drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de aguas residuales, la construcción, conservación y rehabilitación de la infraestructura hidráulica de recolección, desalojo, tratamiento de aguas residuales, y el manejo de lodos en todas las localidades del Estado, con la obligación de prevenir la contaminación de las aguas.

153. Este Organismo Nacional observa con preocupación que personas servidoras públicas del Gobierno Estatal, en particular a la Secretaría de Medio Ambiente del Estado, incurren en responsabilidad institucional, porque frente a una problemática recurrente en dicha entidad federativa como es la inadecuada disposición de los residuos sólidos urbanos, en franca contravención a la legislación y normatividad aplicable, han omitido cumplir en plenitud con sus atribuciones y responsabilidades, en la adopción de medidas preventivas de la contaminación del aire, agua y suelo, tanto de carácter administrativo, como económico y/o de restauración para su atención.

154. Se advierte la responsabilidad de personas servidoras públicas de la Secretaría de Medio Ambiente del Estado, por la falta de infraestructura para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos, la falta de actualización del Programa Estatal para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Urbanos, a 10 años de su última publicación, y que conforme al artículo 21, párrafo primero del Reglamento de la Ley de Residuos del Estado, dicho Programa debe ser actualizado cada tres años; situación que también fue advertida por este Organismo Nacional en el marco de la supracitada Recomendación 47/2018. Por lo que se reiteran las omisiones de dicha dependencia estatal, conforme a los artículos 7, fracciones I, II y VI de la LGEEPA; 6, 9, fracciones I, II, VII y VIII de la LGPGIR; 9, fracciones

I, III, IX, XXI y XXXII de la Ley Ambiental del Estado; 7, fracciones III, V, XIV y XX, 13 y 143 de la Ley de Residuos del Estado y 11, fracciones I y III, y 21 de su Reglamento.

155. La gran cantidad de residuos en el cauce del Río Atoyac, reportada por el IMTA en 2018 y por este Organismo Nacional, denota la insuficiencia de acciones para vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental en materia de residuos y la falta aplicación de sanciones efectivas a fin de prevenir la contaminación del multicitado río, por lo que de conformidad con las facultades establecidas en los artículos 9, fracción IX, 10, fracciones I, III, IV, V, VI, VII y VIII, 184, 185, 186, 187, fracción VI, 200, 237, 239, 252 y 254 de la Ley Ambiental del Estado; 7, fracciones II, III y XXVII, 8, 135, 136, 139, 143 y 150 de la Ley de Residuos del Estado; también se advierten omisiones por parte de personas servidoras públicas de la Secretaría de Medio Ambiente del Estado y de la Procuraduría de Protección Ecológica del Estado que resulten responsables por la falta de cumplimiento a cabalidad de sus atribuciones.

156. De la información contenida en el considerando de la Ley 814 de Desarrollo Rural Sustentable del Estado, se desprende que gran parte de la producción pecuaria en la Entidad es tradicional, poco tecnificada y las áreas de pastoreo son bastante extensas, lo cual conlleva a un alto grado de dificultad para el control de los residuos generados por el ganado, los cuales son arrastrados hasta los cuerpos de agua ocasionando un aumento en las concentraciones de contaminantes orgánicos, tal y como los niveles reportados en el Río Atoyac por el IMTA en 2018. Por este motivo, se advierten omisiones por parte de personas servidoras públicas del Gobierno del Estado, en particular e la Secretaría de Desarrollo Rural, quienes no han implementado las medidas suficientes para garantizar la calidad de vida de

las poblaciones en el medio rural, como el fomento productivo de buenas prácticas pecuarias, orientado a reducir los riesgos de contaminación.

157. AR1, AR3 y las personas servidoras públicas de los municipios de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez que resulten responsables, omitieron ejercer cabalmente sus atribuciones respecto a la prestación de los servicios públicos de drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, conforme a los artículos 115, fracción III, inciso a) y c) de la Constitución Federal; 44, párrafo tercero, 47, 88, segundo párrafo, 88 Bis, 88 Bis 1, 91 y 91 Bis de la LAN; 179 de la Constitución Estatal; 6, 11, fracciones II, III, V, X y XX, 138, fracciones I, VII y VIII, 149 y los artículos incluidos en el Capítulo IV “*De la Prevención y Control de la Contaminación del Agua*” de la Ley Ambiental del Estado; 35, fracciones I, II, V, VIII, XXXIV y XXXV, 161, 163 y 164 de la Ley de Aguas del Estado; 61, fracción II, 63, 63 Bis, fracción IV, 177, incisos a) y c), 182 y 185 de la Ley Orgánica del Municipio; en los que se establece que los municipios tendrán a su cargo la prestación de los referidos servicios públicos básicos, con las condiciones necesarias para prevenir o controlar posibles afectaciones al medio ambiente y que garantice la protección de la salud pública, y que en coordinación con las autoridades estatales, tendrán la obligación de prevenir y controlar la contaminación del agua.

158. AR1, AR3 y las personas servidoras públicas de los Ayuntamientos de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez que resulten responsables, también dejaron de observar la obligación de prevenir y controlar la contaminación del agua, en concurrencia con el Gobierno del Estado, por no ejercer control sobre las descargas de aguas residuales del municipio y garantizar la protección al ambiente en los centros de población, en términos de lo señalado en los artículos 63 Bis, fracción IV y 185 de la precitada Ley

Orgánica del Municipio. Dichos municipios no han cumplido con a sus atribuciones de construir, operar, rehabilitar, mantener y conservar los sistemas de alcantarillado de las cabeceras municipales y de las distintas localidades, en condiciones óptimas en cumplimiento a la normatividad federal y estatal aplicables.

159. La CONAGUA inició procedimientos administrativos en contra de dichos municipios por descargar aguas residuales en incumplimiento a la normatividad aplicable, sin embargo, de las evidencias recabadas por este Organismo Nacional en noviembre de 2018, se desprende que dichas municipalidades, no han otorgado el servicio público de drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales mediante la construcción y/o puesta en marcha en óptimas condiciones las plantas de tratamiento necesarias para dar cumplimiento a la normatividad en la materia; y que incluso, conforme a la información contenida en el PA03, el municipio de Atoyac de Álvarez no cuenta con su respectivo permiso para los tres puntos de descarga que tiene en su jurisdicción.

160. Se advierte que los municipios involucrados no han ejercido a cabalidad sus atribuciones para atender la recolección, traslado y disposición final de los mismos en lugares asignados en pleno cumplimiento a la normatividad aplicable, en contravención a sus obligaciones previstas en los artículos 115, fracción III, inciso c) de la Constitución Federal; 152 Bis de la LGEEPA; 9, fracciones I, XVI, XVII, XXXII y XXXVIII, 13, y 44 de la Ley de Residuos del Estado; 11, fracciones I, V y XXIV de la Ley Ambiental del Estado, y 63, fracción XVII, 63 Bis, fracción IX y 177 incisos a) y c) de la Ley Orgánica del Municipio.

161. Con fundamento en los artículos 1, párrafo tercero y 102, apartado B de la Constitución Federal; 6, fracción III; 71, párrafo segundo; 72, párrafo segundo, y 73, párrafo segundo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta en el presente caso con evidencias de convicción suficientes para que este Organismo Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, presente denuncia ante las autoridades correspondientes, a fin de que se inicien los procedimientos administrativos de investigación respectivos en contra de las personas servidoras públicas señaladas en la presente Recomendación, y los que resulten responsables por algún acto u omisión que haya tenido como consecuencia la vulneración a los derechos humanos a un medio ambiente sano y al saneamiento del agua.

VI. REPARACIÓN DEL DAÑO.

162. Una de las vías previstas en el sistema jurídico mexicano para lograr la reparación del daño derivado de la responsabilidad del Estado, consiste en plantear la reclamación ante el órgano jurisdiccional competente y otra vía es el sistema no jurisdiccional de protección de derechos humanos, previsto en los artículos 1, párrafo tercero, 4, párrafo cuarto, 102, apartado B, 108 y 109 de la Constitución Federal; y 44, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prevén la posibilidad de que al acreditarse una violación a los derechos humanos atribuible a un servidor público del Estado, la Recomendación que se formule debe incluir las medidas que procedan para lograr la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y las relativas a la reparación de los daños y perjuicios que se hubieren ocasionado.

163. En el ámbito internacional, en diversos criterios de la CrIDH, se reconoce que para garantizar a las víctimas la reparación integral,

proporcional a la gravedad de la violación y las circunstancias de cada caso, es necesario cumplir los principios de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, obligación de investigar los hechos, así como identificar, juzgar y, en su caso, sancionar a los responsables⁴⁰.

164. Sobre el “*deber de prevención*” la CrIDH, sostuvo que: “[...] *abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales [...]*”⁴¹.

165. En la opinión consultiva OC-23/17, la CrIDH, en materia de medio ambiente y derechos humanos, asumió en el inciso “*i) Deber de regulación: La Convención Americana, en su artículo 2, obliga a los Estados Partes a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de dicho tratado, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos y libertades protegidos por la Convención [...]* Dada la relación entre la protección del medio ambiente y los derechos humanos [...] los Estados deben regular esta materia y adoptar otras medidas similares para prevenir daños significativos al medio ambiente⁴².”

⁴⁰ CNDH, Recomendación 3/2018, párrafo 195, entre otras.

⁴¹ OC-23/17, párrafo 197.

⁴² *Ibidem*, pp.146 y 147.

166. A fin de restablecer y propiciar las condiciones adecuadas para el goce y ejercicio de los derechos humanos a un medio ambiente sano y al saneamiento del agua, así como de mitigar las afectaciones que han sido analizadas a la luz de los estándares mínimos internacionales y nacionales descritos en la sección de Observaciones de la presente Recomendación; este Organismo Nacional se permite recomendar a las autoridades destinatarias, bajo el enfoque del “*principio de precaución*”, la adopción de las siguientes medidas de restitución, satisfacción y no repetición.

i) Restitución

167. La restitución tiene por objeto el restablecimiento de las condiciones materiales y jurídicas al estado previo de la afectación a los derechos humanos. Ello también se prevé en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, en el que se conceptúa como un elemento que “[...] *la reparación de los daños ocasionados al ambiente consistirá en restituir a su Estado Base los hábitat, los ecosistemas, los elementos y recursos naturales, sus condiciones químicas, físicas o biológicas y las relaciones de interacción que se dan entre éstos, así como los servicios ambientales que proporcionan, mediante la restauración, restablecimiento, tratamiento, recuperación o remediación [...]*”.

168. Para facilitar la restitución es indispensable que las autoridades recomendadas dicten de manera inmediata, las medidas que procedan en materia de prevención de contaminación y conservación de los recursos hídricos, y en particular del Río Atoyac, para evitar, en lo posible, se sigan descargando aguas residuales sin previo tratamiento y se continúe con las malas prácticas de gestión de los residuos sólidos urbanos y de manejo en especial, en contravención a la normatividad aplicable; para lo cual, este

Organismo Nacional se permite formular las siguientes medidas positivas de carácter enunciativo mas no limitativo:

169. Las diferentes autoridades a las que hace referencia esta Recomendación, deben de elaborar un plan estratégico de acción en conjunto, en el cual, cada una de ellas tome responsabilidad, en el marco de sus atribuciones, para el diseño e implementación de las acciones necesarias para la recuperación de la calidad del agua del multicitado río. Para esto, se recomienda a la SEMARNAT, celebre un convenio y/o acuerdo de coordinación interinstitucional y de cooperación técnica con participación de la CONAGUA, el Gobierno del Estado, los municipios de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez, la SADER, la Asociación Ganadera Local de Guerrero y las organizaciones de la sociedad civil que así lo deseen, con el objeto de dar atención a la problemática de contaminación mediante la elaboración e implementación de un Programa Integral de Restauración Ecológica o de Saneamiento del Río Atoyac, en el que se definan claramente las acciones a realizarse por cada una de las autoridades, un programa calendarizado de dichas actividades y los plazos precisos para su cumplimiento, indicadores de eficiencia y efectividad, y el procedimiento de coordinación para el reporte de avances y seguimiento de las acciones a ejecutarse.

170. En cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 157 a 159 Bis 6 de la LGEEPA, y considerando el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, como una prioridad política, que reconoce la participación social y el acceso a la información ambiental como instrumentos necesarios, para la protección de los derechos humanos y el medio ambiente; la CONAGUA deberá establecer las medidas necesarias para publicitar toda aquella información que derive de la ejecución del

referido Programa de Restauración, de tal manera que se garantice que toda persona pueda tener acceso a la misma y se promueva la participación corresponsable de la sociedad en la planeación, ejecución, evaluación y vigilancia de la política ambiental y de recursos naturales.

171. Del análisis de las evidencias allegadas por este Organismo Nacional, se observó que hay permisos de descarga de aguas residuales para la totalidad de los puntos de descarga municipales, o bien incumplimiento a los mismos; por este motivo resulta imprescindible que los municipios regularicen sus respectivos permisos de descarga ante la CONAGUA, con el objeto de garantizar el cumplimiento a la legislación en materia de descargas de aguas residuales a bienes nacionales.

172. Con fundamento en los artículos 115, fracción III, incisos a) y c) de la Constitución Federal; 179 de la Constitución Estatal; 11 de la Ley Ambiental del Estado; 9 de la Ley de Residuos del Estado; 62, 63 Bis y 65 de la Ley Orgánica del Municipio; es indispensable que los municipios de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez elaboren el proyecto ejecutivo y presupuesto necesario para el diseño, construcción, rehabilitación, operación y mantenimiento de los sistemas de alcantarillado, drenaje y saneamiento de aguas residuales de las localidades urbanas y rurales que descarguen sus aguas negras al Río Atoyac, que garanticen que cuenten con las condiciones indispensables para prevenir o controlar posibles afectaciones al medio ambiente y por consiguiente la protección de la salud pública de acuerdo a las especificaciones establecidas en la normatividad aplicable.

173. Se desprende la falta de personal y recursos financieros para la instalación y puesta en marcha de la infraestructura para el tratamiento de las aguas residuales por parte de los ayuntamientos involucrados; por lo

cual, es impostergable que, se priorice la construcción, adecuación y/o rehabilitación de los sistemas de alcantarillado, drenaje y saneamiento requeridos, incluyendo a las comunidades urbanas y rurales, y gestionen ante la CONAGUA los convenios procedentes para que, en concurrencia con el Gobierno del Estado, se lleve a cabo el diseño, construcción, operación y mantenimiento periódico de dichos sistemas, de conformidad a la caracterización de las aguas residuales vertidas en las redes de alcantarillado actuales, y considerando el sobredimensionamiento conforme a las proyecciones de crecimiento poblacional en los próximos 20 años, para garantizar que las aguas que sean descargadas al Río Atoyac o sus afluentes, se realicen en cumplimiento a la normatividad aplicable.

174. En el supuesto de que los municipios de Atoyac de Álvarez y/o de Benito Juárez se encuentren imposibilitados para realizar el diseño, construcción, operación y mantenimiento periódico de dichos sistemas de drenaje, alcantarillado y saneamiento, por falta de recursos humanos y financieros; será conveniente que gestionen ante la CONAGUA, en términos de las Reglas de Operación de 2019 del Programa Agua Potable, Drenaje y Tratamiento, o bien, del diverso de Saneamiento de Aguas Residuales (PROSANEAR) y con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS), en términos de las citadas Reglas de Operación de 2019 del Programa para la Modernización de los Organismos Operadores de Agua (PROMAGUA), para solicitar el financiamiento para la ejecución de dichos proyectos; y de ser necesario, convenir la asunción temporal de dicho servicio público por parte del Gobierno del Estado de Guerrero, o bien celebrar los convenios procedentes con el sector social o privado para la prestación conjunta del servicio mediante empresas de participación municipal mayoritaria, conforme a los artículos 10, fracción XVII, 11, fracción X de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento

Territorial y Desarrollo Urbano; 35, fracción VIII, 37, 38, 39, 76, 77, 78, y 80 de la Ley de Aguas del Estado, y 179 de la Ley Orgánica del Municipio.

175. Se considera forzoso también que los municipios, además de regularizar sus respectivos permisos de descarga de aguas residuales, deben garantizar que los organismos públicos encargados de prestar dicho servicio, cumplan también con los “*Principios Rectores Sobre las Empresas y los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas*” de 2011, en particular los relativos a prevenir o mitigar que las actividades de cualquier tipo de empresa provoquen consecuencias negativas sobre los derechos humanos, asegurando que éstas cuenten con políticas y procedimientos internos con enfoque de respeto a los derechos humanos.

176. La responsabilidad de las empresas de respetar los derechos humanos se aplica a todas las empresas independientemente de su tamaño, sector, contexto operacional, propietario y estructura, para estos fines contar con políticas y procedimientos apropiados, compromisos de asumir su responsabilidad de respetar los derechos humanos, procesos de diligencia debida para identificar, prevenir, mitigar y rendir cuentas de su impacto sobre los derechos humanos, así como un compromiso de procesos que permitan reparar todas las consecuencias negativas sobre los derechos humanos que hayan provocado o contribuido a provocar.

177. El Relator en materia de Saneamiento en su informe de 2017, reconoció la obligación de los prestadores de servicios públicos en materia de respeto a los derechos humanos, independientemente de su naturaleza jurídica, refirió que “*Cuando el Estado delega oficialmente la prestación de servicios en instancias no estatales, no puede eximirse de sus obligaciones de derechos humanos y sigue teniendo la obligación de regular y vigilar las*

actividades de dichas instancias. En cambio, los proveedores no estatales de servicios (formales e informales) tienen responsabilidades en materia de derechos humanos, incluidos el cumplimiento del marco regulatorio nacional y el respeto del derecho humano al agua y el saneamiento”⁴³.

178. Este Organismo Nacional considera que de requerirse la celebración de convenios con el sector social o privado para la prestación conjunta del servicio mediante empresas de participación municipal mayoritaria, dichos organismos operadores de agua descentralizados, además de garantizar el cumplimiento conforme a los artículos 76 al 80 de la Ley de Aguas del Estado, el Gobierno del Estado y los municipios deberán asegurar que dichas empresas cumplan con los citados “*Principios Rectores Sobre las Empresas y los Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas*” y que tomen en cuenta las observaciones de la Recomendación General 37 emitida por este Organismo Constitucional⁴⁴.

179. En caso de requerirse la participación de empresas privadas para la prestación de los servicios públicos, que las autoridades involucradas en la celebración del convenio, deben garantizar que el o los contratos, incluyan cláusulas con enfoque de derechos humanos acordes a lo apuntado por el Relator en materia de Saneamiento en su informe de 2017, esto es que contengan el marco regulatorio nacional y las normas de derechos humanos; “*que contenga una definición clara de las responsabilidades de los proveedores de servicios en materia de derechos humanos, las metas de cobertura con objeto de eliminar las desigualdades en el acceso, una*

⁴³ A/HRC/36/45, “Informe del Relator Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento”. 19 de julio de 2017, párrafo 20.

⁴⁴ CNDH. “Sobre el respeto y observancia de derechos humanos en las actividades de las empresas”, de 21 de mayo de 2019.

*previsión suficiente de participación, acceso a la información y mecanismos de rendición de cuentas. Al mismo tiempo [...], los proveedores no estatales de servicios también deben respetar los derechos humanos. Con esa finalidad, deben ejercer la diligencia debida en la toma de conciencia sobre posibles repercusiones en el ejercicio efectivo del derecho humano al agua y el saneamiento y hacer frente a dichas repercusiones, en particular mediante el análisis de los instrumentos de delegación propuestos desde la perspectiva de los derechos humanos [...] y, cuando proceda, mediante evaluaciones del impacto en los derechos humanos [...] los proveedores de servicios deben establecer mecanismos de reclamación y reparación legítimos, accesibles, previsibles, equitativos, transparentes y basados en derechos, que permitan a las personas señalar a su atención los presuntos abusos contra los derechos humanos de que han sido objeto [...]*⁴⁵.

180. Es impostergable también que, en su caso, el Gobierno del Estado realice las gestiones necesarias para que en términos de la Ley 454 de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero, en el próximo ejercicio fiscal se otorguen recursos públicos suficientes a los municipios referidos en esta Recomendación, para la construcción, operación y mantenimiento de los sistemas de alcantarillado, drenaje y saneamiento de aguas residuales, y para la gestión integral de los residuos, para la debida operatividad de dichos servicios municipales en localidades urbanas y rurales.

181. En el supuesto de que los municipios de Atoyac de Álvarez y/o de Benito Juárez se encuentren imposibilitados para la prestación del servicio público de gestión de los residuos sólidos urbanos por falta de personal y

⁴⁵ A/HRC/36/45, pp. 22 y 23.

recursos financieros; será necesario que gestionen con BANOBRAS, en términos de las Reglas de Operación de 2019 del Programa de Residuos Sólidos Municipales (PRORESOL), a efecto de solicitar apoyo económico intermunicipal para los proyectos de mejora del servicio; y de ser necesario, convenir la asunción temporal por parte del Gobierno del Estado de Guerrero, conforme a los artículos 10, fracción XVII, 11, fracción X de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; y 179 de la Ley Orgánica del Municipio.

182. El Gobierno del Estado, y en particular la Secretaría de Desarrollo Rural, en colaboración con los Ayuntamientos de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez y con apoyo de las Asociaciones y Uniones Ganaderas del Estado, en términos de los artículos 12, fracción XXV, 14, fracción I y 22, fracción IX de la Ley 469 de Ganadería del Estado de Guerrero; 10, fracción XIX y 12, fracción I de la Ley 451 de Fomento y Protección Pecuaria del Estado de Guerrero; deberán llevar a cabo un censo ganadero para el control de la producción ganadera y la planeación de las medidas de capacitación, infraestructura y equipamiento necesarias, para el diseño de políticas y programas enfocados en buenas prácticas pecuarias, y así disminuir los riesgos de contaminación del citado río asociados al desarrollo de dichas actividades, ya que el pastoreo no controlado ocasiona la degradación de la cubierta vegetal del suelo y promueve la erosión, afectando consecuentemente los cuerpos de agua.

183. El Gobierno del Estado, y en particular la Secretaría de Desarrollo Rural, en colaboración con los Ayuntamientos de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez y con apoyo de las instituciones federales que considere pertinentes y las Asociaciones y Uniones Ganaderas del Estado, en términos de los artículos 5 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del

Estado; 12, fracciones IV, XVII y XVIII, 14, fracción I y 22, fracción XVI de la Ley de Ganadería del Estado; 10, fracciones I y VII y 12, fracciones I y XVIII de la Ley de Fomento y Protección Pecuaria del Estado; deberán diseñar, implementar y realizar una campaña de capacitación y asistencia técnica dirigida al sector agropecuario, con el objeto de impulsar las buenas prácticas en el sector ganadero, en especial sobre el manejo de las aguas residuales y la gestión de los residuos generados por dicha actividad, incentivando su uso como fertilizantes, tomar medidas que regulen los cambios de uso de suelo y eviten la deforestación, con asistencia técnica y tecnológica para minimizar los efectos negativos, para el Río Atoyac. Para lo cual, dichas autoridades deberán determinar un plan de acción calendarizado con la descripción de las actividades consideradas a realizar en los próximos dos años, especificando aquellas a efectuarse en los municipios de referencia, y especificando la autoridad responsable.

ii) Satisfacción

184. En el presente caso la satisfacción comprende el deber de las autoridades recomendadas para iniciar las investigaciones respectivas con motivo de las violaciones a los derechos humanos conculcadas en el presente documento.

185. Con fundamento en los artículos 1, párrafo tercero y 102 apartado B de la Constitución Federal; y 6, fracción III, 71, párrafo segundo, 72, párrafo segundo, y 73, párrafo segundo de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se cuenta en el presente caso con evidencias suficientes para que este Organismo Nacional, en ejercicio de sus atribuciones, presente queja ante la instancia que corresponda, en contra de AR1, AR2, AR3, de las personas servidoras públicas de la CONAGUA,

del Gobierno del Estado de Guerrero y de los H. Ayuntamientos de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez que resulten responsables, para que se inicie el procedimiento administrativo de investigación y la carpeta de investigación correspondientes, a quienes por acción u omisión hubiesen contribuido al daño ambiental por las descargas de aguas residuales y la inadecuada gestión de los residuos sólidos municipales, en pleno incumplimiento a la normatividad aplicable, y se determine la responsabilidad legal, así como la procedencia de la reparación del daño en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

186. De conformidad con lo indicado en el artículo 10 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, ordenamiento que regula la responsabilidad ambiental por los daños ocasionados al ambiente, así como la correspondiente reparación por los mismos; y con el artículo 203 de la LGEEPA, establecen que toda persona que contamine o deteriore el ambiente será responsable y estará obligada a reparar los daños causados y, en su caso, compensar el daño al ambiente generado, sin perjuicio de las sanciones penales o administrativas que procedan.

187. Particularmente, en materia de contaminación de cuerpos de agua por descargas de aguas residuales, el artículo 96 Bis 1 de la LAN ordena que: *“Las personas físicas o morales que descarguen aguas residuales, en violación a las disposiciones legales aplicables, y que causen contaminación en un cuerpo receptor, asumirán la responsabilidad de reparar o compensar el daño ambiental causado en términos de la [LAN] y su Reglamento, sin perjuicio de la aplicación de las sanciones administrativas, penales o civiles que procedan, mediante la remoción de los contaminantes del cuerpo receptor afectado y restituirlo al Estado que guardaba antes de producirse el daño”*.

188. Esta Comisión Nacional presentará denuncia penal ante las instancias ministeriales correspondientes, en contra de AR1, AR3 y de las personas servidoras públicas de los Ayuntamientos de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez que resulten responsables, por cometer delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, por descargar aguas residuales ilícitamente en los suelos, subsuelos, ríos o corrientes de agua de competencia federal, como el Río Atoyac, con el consiguiente riesgo de daño a los recursos naturales, a la flora, a la fauna, a la calidad del agua, a los ecosistemas o al ambiente; así como por no realizar o cumplir cabalmente con las medidas técnicas, preventivas, correctivas o de seguridad necesarias para evitar un daño o riesgo ambiental que la autoridad administrativa le haya impuesto; en términos de lo previsto en los artículos 416 y 420 Quáter, fracción V del Código Penal Federal; para que, en el ámbito de su competencia, se inicie e integre la carpeta de investigación que corresponda. Por lo anterior, se recomienda que la CONAGUA y los municipios destinatarios colaboren con esta Comisión Nacional para la formulación de la respectiva denuncia de hechos.

iii) Garantías de no repetición.

189. Consisten en tomar las medidas indispensables para evitar la repetición de hechos violatorios de derechos humanos y contribuir a su prevención, por ello, las autoridades recomendadas deberán adoptar las medidas legales, administrativas y de otra índole para hacer efectivo el ejercicio de los derechos a un medio ambiente sano y al saneamiento del agua de los habitantes de los municipios de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez y para garantizar los derechos a la salud y al desarrollo sostenible.

190. De igual forma, se deberán generar acciones que permitan la no repetición de hechos como los detallados en el presente documento recomendatorio y fortalecer el cumplimiento de las obligaciones de la prestación de servicios públicos de calidad para dichas poblaciones, tales como las siguientes:

191. La SEMARNAT deberá concertar una reunión con las autoridades recomendadas en el presente documento, para promover el fortalecimiento interinstitucional de los servicios públicos municipales de alcantarillado, drenaje y saneamiento de aguas residuales, y de gestión de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, de considerar necesario, fomentar la creación de organismos operadores descentralizados y la creación de infraestructura para el manejo de los mismos.

192. Es necesario que la CONAGUA diseñe y ejecute un programa específico de visitas de inspección, para vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en temas de descargas de aguas residuales en el Río Atoyac, empleando hasta el máximo de sus recursos para impedir que se sigan vertiendo aguas residuales en incumplimiento a la normatividad aplicable y, de ser el caso, aplicar las sanciones correspondientes y se inicien los procedimientos administrativos o de denuncia resultantes ante las autoridades correspondientes.

193. De conformidad con los artículos 57, fracciones III y XVI, 73, fracciones XXIX y XXXVI, 82, fracciones XII, XIII y XXV de su Reglamento Interior, la CONAGUA deberá ejecutar y operar un sistema de monitoreo sistemático y permanente de la calidad del agua de los cuerpos de agua nacionales, en este tenor, esta Comisión Nacional considera oportuno que se garantice que la estación de monitoreo de calidad del agua ubicada en el Río Atoyac

cuenta con la infraestructura y equipo necesario para la medición de la concentración de los contaminantes que fueron reportados en el estudio del IMTA de 2018 referido en la presente Recomendación; de aquellos contaminantes que sean reportados en los estudios de calidad del agua que se hagan para tales efectos; así como asegurar el acceso público de los datos actualizados en el sistema de información de la calidad del agua.

194. Como parte de la información requerida para los análisis del monitoreo de la calidad del agua, es ineludible que la CONAGUA, realice los estudios necesarios, incluyendo un análisis de la calidad del agua del multicitado río y que genere y mantenga actualizado un inventario de la totalidad de los puntos de descarga en dicho cuerpo de agua, identificando su procedencia, su naturaleza, volumen de sus descargas, si la fuente generadora cuenta o no con su respectivo permiso y si cumple con la normatividad aplicable.

195. Del estudio realizado por el IMTA en el 2018, se advierte también la deforestación por cambios de uso de suelo para el desarrollo de actividades agropecuarias en la región, lo cual repercute en los niveles de contaminación del multicitado río por el aumento de los niveles de erosión y consecuentemente el arrastre de sedimentos hacia los cauces del mismo, por este motivo este Organismo Nacional estima necesario que la SEMARNAT instruya a la PROFEPA a que inspecciones u operativos en los municipios Atoyac de Álvarez y Benito Juárez, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental vigente y aplicable en materia de cambio de uso de suelo, e iniciar, en su caso, los procedimientos administrativos sancionadores respectivos y/o hacer de conocimiento a la autoridad competente, dando seguimiento oportuno hasta su conclusión. Por lo anterior, se enviará copia de conocimiento de la presente Recomendación a dicha Procuraduría.

196. El Gobierno del Estado deberá convocar a una reunión con los municipios recomendados y con participación de la PROFEPA, para establecer estrategias conjuntas de prevención y vigilancia de tala clandestina, conforme a los artículos 139, 140, 162 y 163 y 167 de la Ley 488 de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado, y en el caso de identificar infracciones como degradación o eliminación de manera intencional parcial o total de terrenos forestales y preferentemente forestales, o prácticas agropecuarias sin acatar las disposiciones en materia de conservación, protección y restauración; den aviso oportuno a la autoridad federal competente e impongan las medidas compensatorias y sancionatorias procedentes.

197. Los municipios en coordinación con el Gobierno del Estado, en términos de los artículos 17, fracción XII, 18, fracción XII, 133, 134 y 136 de la Ley 488 de Desarrollo Forestal Sustentable del Estado, deberán diseñar y aplicar un programa de reforestación y de restauración de suelos, que incluya la ejecución de campañas de difusión a efecto de promover e incentivar a los propietarios y poseedores de terrenos forestales, para que participen en aquellas áreas que hayan sido impactadas por el pastoreo y quemas agropecuarias, según el artículo 121 de la referida Ley.

198. Es impostergable que la SEMARNAT realice las acciones necesarias para que se garantice que en el próximo Programa Sectorial en materia de medio ambiente, se incluya la elaboración, la actualización y publicación del Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial, conforme al Diagnóstico actualizado de la situación de los residuos, que incluya conceptos y medidas de adaptación al cambio climático, en el que se priorice como objetivo el fortalecimiento de las dependencias municipales encargadas de la gestión

integral de los residuos sólidos urbanos. Asimismo, que en dicho programa se aborden metas específicas que tengan como objeto brindar apoyo técnico tanto a los Gobiernos de los Estados como a los municipios, a fin de que éstos elaboren y apliquen sus respectivos programas para la gestión de los residuos sólidos urbanos. Para esto, se deberán establecer los objetivos, metas, estrategias y prioridades, que sean medibles, evaluables y monitoreables, para reducir al mínimo los riesgos para la salud y el medio ambiente, derivados del manejo de residuos en todo su ciclo de vida.

199. La propuesta de líneas de acción para dichos programas sectoriales, que deberán presentar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, conforme al artículo 20 de la Ley de Planeación, debe tomar en consideración las recomendaciones planteadas por los Relatores Especiales sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible, y sobre el derecho humano al agua potable y saneamiento, así como por las diferentes directrices establecidas por la Organización Mundial de la Salud en la materia, tales como la implementación de medidas de prevención de la contaminación de los recursos naturales, garantizar el acceso al agua con calidad, asegurar una protección adecuada a los grupos vulnerables, así como, garantizar el acceso a la información y participación, todas ellas bajo un enfoque del *“principio de precaución”*.

200. Es forzoso que la CONAGUA garantice como objetivo en el próximo Programa Nacional Hídrico o su similar, que derive del Plan Nacional de Desarrollo (2018-2024), la priorización del fortalecimiento de los organismos operadores del agua y saneamiento de los municipios; la inclusión de objetivos que fortalezcan el acceso a servicios públicos de alcantarillado, drenaje y saneamiento eficientes tanto para comunidades

urbanas como rurales, mediante acciones de apoyos federales para el diseño, construcción y operación de sistemas apropiados de saneamiento de las aguas residuales con una visión a corto, mediano y largo plazo, que garanticen la disponibilidad de dicho servicio público en óptimas condiciones para las generaciones actuales y futuras, fomentando el saneamiento alternativo en comunidades rurales mediante el uso de tecnologías de fácil manejo y de bajo costo de operación.

201. Tal y como se señaló en la Recomendación 47/2018 emitida por este Organismo Nacional, es imperioso que el Gobierno del Estado lleve a cabo la actualización de su Programa Estatal para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial, que garantice la inclusión de un apartado sobre el manejo de los residuos derivados de las actividades agropecuarias, y de ser necesario, tenga un acercamiento con la SEMARNAT a fin de obtener asesoría técnica.

202. De conformidad con los artículos 9, fracción I, 13 y 14 de la Ley de Residuos del Estado, y con los objetivos del citado Programa Estatal de Prevención y Gestión Integral de Residuos, los municipios tienen la obligación de elaborar, en coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente del Estado y con apoyo de la SEMARNAT, un programa municipal para la gestión integral de los residuos sólidos. En este sentido, de la información remitida por la SEMARNAT, los municipios involucrados cuentan con su respectivo programa formulado en 2014, por tal motivo, se recomienda que dichas autoridades, en colaboración con el Gobierno del Estado, realicen un diagnóstico actualizado de la generación y caracterización de residuos, y muestreos aleatorios de cantidad y calidad de los mismos en sus localidades, y de ser inevitable, actualicen sus respectivos programas, de tal manera que se garantice la prevención y

disminución en la generación de los residuos, y la contaminación del suelo, del agua y del subsuelo; entre otras.

203. De conformidad con el artículo 97 de la Ley de Residuos del Estado, es menester que la Secretaría de Medio Ambiente del Estado haga un inventario de sitios de disposición final, controlados, autorizados y clandestinos en cada localidad dentro del Estado, y en el supuesto que dichos sitios no cumplan con las especificaciones dispuestas en la normatividad correspondiente, se de aviso oportuno a la autoridad competente para su cierre inmediato y clausura; y en caso de detectar sitios de disposición final autorizados, asegurarse que estos se encuentren inscritos en el Registro Público de la Propiedad del Estado de Guerrero y, de lo contrario, notificar al Ayuntamiento involucrado para que éste haga la inscripción según los artículos 7, fracción XIV de la Ley de Residuos del Estado y 7 de su Reglamento.

204. Considerando la Declaración de Buenos Aires y el informe “*Perspectiva de la Gestión de Residuos en América Latina y el Caribe*” (2018), en el que refiere que los Estados deben aplicar planes nacionales y regionales para prevenir y limitar la generación de residuos de un solo uso, como los plásticos que contaminan el agua y los suelos, bloquean las alcantarillas y drenajes, agravando los desastres naturales, y el aumento en la incidencia de enfermedades transmitidas por vectores. Así mismo, hace un llamado a los Estados a desarrollar planes para erradicar progresivamente la disposición inadecuada de residuos, como los tiraderos a cielo abierto y la quema de residuos.

205. Este Organismo Nacional considera pertinente que los municipios destinatarios de la presente Recomendación, se unan a los esfuerzos de

otras entidades federativas y municipios del país, en materia de reducción y prohibición del uso de plásticos de un solo uso, y desarrollen una política pública para la gestión integral de los plásticos, que tome como referencia la Declaración de Buenos Aires y el supracitado informe, para prevenir y reducir la basura marina, principalmente las bolsas plásticas de un solo uso, popotes y unicel, que incluya la restricción y prohibición progresiva de su uso, promoviendo mayor responsabilidad social corporativa e innovación del sector privado de la región; tomando como referencia la obligación conferida en el artículo 217 de la Ley Ambiental del Estado.

206. Según los artículos 13, fracciones V, VIII y X del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente del Estado; 63 Bis, fracción VIII de la Ley Orgánica del Municipio y la Declaración de Buenos Aires (2018) en el que se enfatiza la importancia que tiene la educación ambiental para la construcción de una ciudadanía comprometida y el logro de los objetivos de la Agenda 2030, las autoridades municipales y del Gobierno del Estado, deberán formular e implementar una campaña de sensibilización para la separación de los residuos de origen, la recolección diferenciada de los residuos secos y orgánicos, promover la aplicación de las denominadas 3R “reducción, reutilización y reciclaje” de los residuos sólidos urbanos, la prevención, y control de la contaminación y los riesgos en la salud de carácter preventiva dirigida a la población en general.

207. De conformidad con lo establecido en los artículos 19, fracción XII, 20 Bis, fracción XI, 31, fracciones I y II inciso b), 51, fracción I, 108, fracción IV, 119, fracción II, 125, fracciones I y IV, 127 y 128 de la Ley 1212 de Salud del Estado de Guerrero; el Gobierno del Estado deberá realizar un diagnóstico toxicológico de los riesgos y daños a la salud de la población de los municipios involucrados en la presente Recomendación, que permita

identificar la población que presenta síntomas de intoxicación por la exposición a contaminantes provenientes de las aguas del Río Atoyac sus afluentes; y posteriormente, en colaboración con los municipios, diseñar un programa de atención médica en el que se establezcan las medidas de respuesta al impacto de los daños a la salud y su control.

208. Para las personas servidoras públicas de la Delegación de la SEMARNAT en Guerrero, al Organismo de Cuenca del Pacífico Sur de la CONAGUA, a la Comisión de Alcantarillado y Saneamiento del Agua del Estado, a la Secretaría de Medio Ambiente del Estado, de las áreas encargadas de tratar asuntos ambientales en los municipios y de los organismos operadores de la administración del agua potable y saneamiento, se les insta a implementar una campaña de educación ambiental y de capacitación en materia de derechos humanos, en particular sobre los derechos a un medio ambiente sano y al saneamiento del agua. Dichos cursos deberán impartirse por personal especializado y capacitado, y prestarse de forma gratuita, inmediata y en medios de difusión accesible. De igual forma, los manuales y el contenido de los cursos deberán estar disponibles de forma electrónica y en línea, para que puedan ser consultados con facilidad.

209. Este Organismo Nacional entiende que los municipios destinatarios de la presente Recomendación, analicen las propuestas planteadas por el IMTA en su informe de 2018, como medidas para dar solución a la problemática descrita y, de considerarlo necesario, tengan un acercamiento con dicho Instituto, para obtener asesoría para el desarrollo e implementación de acciones reparatorias de los daños ambientales; para lo cual, este Organismo Nacional les enviará copia del citado estudio.

210. Este Organismo Nacional remitirá copia de la presente Recomendación a la SADER, sugiriéndole que, tome en cuenta las observaciones vertidas en la elaboración del Programa Sectorial de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y Alimentario o su similar que derive del Plan Nacional de Desarrollo (2018-2024), y que colabore con las autoridades recomendadas para el cumplimiento de la misma.

En consecuencia, a fin restablecer y propiciar las condiciones adecuadas para el goce y ejercicio de los derechos humanos a un medio ambiente sano y al saneamiento del agua; este Organismo Nacional de los Derechos Humanos se permite formular respetuosamente a ustedes las siguientes:

VII. RECOMENDACIONES.

A Usted, Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales:

PRIMERA. En un plazo de tres meses contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, celebre un convenio y/o acuerdo de coordinación interinstitucional y cooperación técnica, con la CONAGUA, el Gobierno del Estado de Guerrero y los municipios de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez, con la participación de la SADER, la Asociación Ganadera Local de Guerrero y las organizaciones de la sociedad civil que así lo deseen, con el objeto de elaborar y aplicar un Programa Integral de Restauración Ecológica o de Saneamiento del Río Atoyac, en los términos de lo establecido en el apartado de Reparación del Daño de esta Recomendación; y se remitan las pruebas de su cumplimiento a este Organismo Nacional.

SEGUNDA. En un plazo máximo de tres meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, concierte una reunión con la CONAGUA, el Gobierno del Estado de Guerrero y los municipios de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez, a fin de promover el fortalecimiento interinstitucional de los servicios públicos municipales de alcantarillado, drenaje y saneamiento de aguas residuales, de la gestión de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial y, de considerar necesario, fomentar la creación de organismos operadores descentralizados que operen en plena observancia y respeto a los derechos humanos, y la creación de infraestructura para el manejo de los mismos; y se remitan las constancias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. Instruya a la PROFEPA, para que efectúe inspecciones u operativos en los municipios Atoyac de Álvarez y Benito Juárez, con el objeto de verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental vigente y aplicable en materia de cambio de uso de suelo, e iniciar, en su caso, los procedimientos administrativos sancionadores respectivos y/o hacer de conocimiento a la autoridad competente; y se remitan a este Organismo Constitucional las constancias con que se acredite su cumplimiento, y

CUARTA. Realice las gestiones necesarias para que el próximo Programa Sectorial en materia de medio ambiente, que derive del Plan Nacional de Desarrollo (2018-2024), incluya la elaboración, la actualización y publicación del Programa Nacional para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial; y se proporcionen a este Organismo Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

A Usted, Directora General de la Comisión Nacional del Agua:

PRIMERA. En un plazo de tres meses contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, celebre un convenio y/o acuerdo de coordinación interinstitucional y cooperación técnica, con la SEMARNAT, el Gobierno del Estado de Guerrero y los municipios de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez, con la participación de la SADER, la Asociación Ganadera Local de Guerrero y las organizaciones de la sociedad civil que así lo deseen, con el objeto de elaborar y aplicar un Programa Integral de Restauración Ecológica o de Saneamiento del Río Atoyac, en los términos de lo establecido en el apartado de Reparación del Daño de esta Recomendación; y se remitan las pruebas de su cumplimiento a este Organismo Nacional.

SEGUNDA. Que la información recabada en las estaciones de monitoreo a su cargo de calidad del agua y los dictámenes, estudios y/o análisis elaborados para la restauración, preservación y cuidado del medio ambiente con el fin de dar solución a la problemática aquí analizada, se publique permanentemente en sitios “web” y periódicamente en medios de amplia difusión y de fácil acceso para los habitantes de los municipios Atoyac de Álvarez y Benito Juárez; y se remitan a este Organismo Nacional las pruebas de su cumplimiento.

TERCERA. En un plazo de seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se suscriban los convenios necesarios para que, en concurrencia con el Gobierno del Estado, se gestionen y ejerzan los recursos necesarios para la remediación del Río Atoyac, reconociendo como prioridad el diseño, la construcción y óptima operación de los sistemas de drenaje, alcantarillado y saneamiento necesarios, de las

comunidades urbanas y rurales que descarguen sus aguas residuales al citado río, incluyendo la rehabilitación, adecuación y puesta en marcha de los sistemas de tratamiento de aguas residuales que hay en los municipios de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez; y se remitan a este Organismo Nacional las pruebas de su cumplimiento.

CUARTA. Se aporten todos los elementos necesarios con los que cuenta esa CONAGUA en el procedimiento administrativo de investigación que este Organismo Constitucional inicie en contra de sus personas servidoras públicas que resulten responsables, ante la instancia que corresponda, por las acciones y omisiones referidas, al que debe agregarse copia de la presente Recomendación; y se informe a esta Comisión Nacional la determinación que en su momento se emita.

QUINTA. En el plazo de los seis meses posteriores a la publicación del Plan Nacional de Desarrollo, incluyan en el Programa Nacional Hídrico o su similar, líneas de acción específicas para el fortalecimiento de los organismos operadores del agua y saneamiento de los municipios y se garantice la inclusión de objetivos que fortalezcan el acceso a los servicios públicos de alcantarillado, drenaje y saneamiento eficientes tanto para comunidades urbanas como rurales; y se proporcionen a este Organismo Nacional las pruebas que acrediten su cumplimiento.

SEXTA. Colabore con la SEMARNAT a efecto de que en un plazo de tres meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, personas servidoras públicas adscritas al Organismo de Cuenca Pacífico Sur a su cargo, participen en la reunión que convoque esa Secretaría, para promover, el fortalecimiento interinstitucional de las entidades municipales encargadas de prestar los servicios públicos municipales de alcantarillado,

drenaje y saneamiento de aguas residuales, y de gestión de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial; y se remitan las constancias con que se acredite su cumplimiento.

SÉPTIMA. Se elabore un programa anual de visitas de inspección específico para la vigilancia de descargas de aguas residuales al Río Atoyac y sus afluentes y, de ser el caso, de aviso a la autoridad competente e inicie los procedimientos administrativos correspondientes; y se remitan a este Organismo Nacional las pruebas de su cumplimiento.

OCTAVA. Se garantice que la estación de monitoreo de calidad del agua en el cauce del Río Atoyac, cuente con la infraestructura y equipo necesario para garantizar la medición de la concentración de los contaminantes que fueron reportados en el estudio del IMTA de 2018 referido en la presente Recomendación, así como de aquellos contaminantes que sean reportados en los estudios de calidad del agua que se hagan para tales efectos; y se remitan a este Organismo Nacional las pruebas de su cumplimiento.

NOVENA. Se realicen los estudios técnicos necesarios, incluyendo un análisis exhaustivo y actualizado de la calidad del agua del Río Atoyac y sus afluentes, así como un inventario de la totalidad de los puntos de descarga de aguas residuales en el Río Atoyac; y se remitan las pruebas de su cumplimiento a este Organismo Nacional, y

DÉCIMA. Se colabore en la integración de la Carpeta de Investigación que se inicie con motivo de la presentación de la denuncia de hechos que este Organismo Constitucional formule ante el Ministerio Público correspondiente, en contra de AR1, AR3 y las personas servidoras públicas de los H. Ayuntamientos involucrados que resulten responsables, y se

remita a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las constancias que acrediten dicha colaboración.

A usted, Gobernador Constitucional del Estado de Guerrero:

PRIMERA. En un plazo de tres meses contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, celebre un convenio y/o acuerdo de coordinación interinstitucional y cooperación técnica, con la SEMARNAT, la CONAGUA y los municipios de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez, con la participación de la SADER, la Asociación Ganadera Local de Guerrero y las organizaciones de la sociedad civil que así lo deseen, con el objeto de elaborar y aplicar un Programa Integral de Restauración Ecológica o de Saneamiento del Río Atoyac, en los términos de lo establecido en el apartado de Reparación del Daño de esta Recomendación; y se remitan las pruebas de su cumplimiento a este Organismo Nacional.

SEGUNDA. En un plazo no mayor a seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se suscriban los convenios necesarios con la CONAGUA, a efecto de que se gestionen y ejerzan los recursos necesarios para la remediación del Río Atoyac, reconociendo como prioridad el diseño, la construcción y óptima operación de los sistemas de drenaje, alcantarillado y saneamiento necesarios, de las comunidades urbanas y rurales que descarguen sus aguas residuales al citado río, incluyendo la rehabilitación, adecuación y puesta en marcha de los sistemas de tratamiento de aguas residuales que hay en los municipios de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez; y se remitan a este Organismo Nacional las pruebas de su cumplimiento.

TERCERA. En términos de la Ley de Presupuesto y Disciplina Fiscal del Estado de Guerrero, en el próximo ejercicio fiscal se otorguen recursos públicos suficientes a los municipios referidos en esta Recomendación para la construcción, operación y mantenimiento de los sistemas de alcantarillado, drenaje y saneamiento de aguas residuales, y para la gestión integral de los residuos, para la debida operatividad de dichos servicios municipales en las localidades urbanas y rurales; y se remitan a este Organismo Nacional las pruebas de su cumplimiento.

CUARTA. En un plazo no mayor a seis meses posteriores a la aceptación de la Recomendación, con colaboración de los Ayuntamientos de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez y con apoyo de las Asociaciones y Uniones Ganaderas del Estado, se lleve a cabo un censo ganadero en dichos municipios, para el diseño de políticas y programas enfocados en buenas prácticas pecuarias; y se remitan a este Organismo Nacional las pruebas de su cumplimiento.

QUINTA. En un plazo no mayor a seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, en colaboración de los Ayuntamientos de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez y con apoyo de las Asociaciones y Uniones Ganaderas del Estado, se diseñe y ejecute una campaña de capacitación y asistencia técnica dirigida al sector agropecuario, con el objeto de impulsar las buenas prácticas pecuarias, y en especial sobre el manejo de las aguas residuales y la gestión de los residuos generados por dicha actividad. Y se remita a este Organismo nacional copia del plan de acción calendarizado con la descripción de las actividades y asignación de responsabilidades.

SEXTA. Se aporten todos los elementos necesarios con los que cuenta ese Gobierno del Estado en el procedimiento administrativo de investigación que esta Comisión Nacional inicie en contra de AR2 y quien resulte responsable, ante la instancia que corresponda, por las acciones y omisiones referidas, al que debe agregarse copia de la presente Recomendación; y se informe la determinación que en su momento se emita.

SÉPTIMA. Colabore con la SEMARNAT a efecto de que en un plazo de tres meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, personas servidoras públicas adscritas a ese Gobierno del Estado participen en la reunión que convoque esa Secretaría, a fin de promover, el fortalecimiento institucional de las entidades municipales encargadas de prestar los servicios públicos de alcantarillado, drenaje y saneamiento de aguas residuales, y de gestión de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial; y se remitan las constancias con que se acredite su cumplimiento.

OCTAVA. En un plazo no mayor a seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se lleve a cabo la actualización y publicación del Programa Estatal para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos y de Manejo Especial, que garantice la inclusión de un apartado sobre el manejo de los residuos derivados de las actividades agropecuarias, y de ser necesario, tenga un acercamiento con la SEMARNAT a fin de obtener asesoría técnica; y remita a este Organismo Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

NOVENA. En concurrencia con los H. Ayuntamientos de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez, en un plazo no mayor a tres meses de la aceptación de la presente Recomendación, elabore los estudios de generación y

caracterización de residuos, y muestreos aleatorios de cantidad y calidad de los residuos en las localidades dentro de su respectiva jurisdicción; y se envíen a este Organismo Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

DÉCIMA. Colabore con los H. Ayuntamientos de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez para la actualización de sus programas municipales para la gestión integral de los residuos sólidos urbanos, en términos de lo señalado en la normatividad aplicable y del diverso a nivel estatal; y remita a este Organismo Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

DÉCIMA PRIMERA. En un plazo no mayor tres meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se realice un inventario de los sitios de disposición final de residuos sólidos urbanos, controlados, autorizados y clandestinos, en los municipios Atoyac de Álvarez y Benito Juárez, y se proceda legalmente; y remita a este Organismo Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

DÉCIMA SEGUNDA. En un plazo no mayor a seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, efectúe un diagnóstico toxicológico de los riesgos y daños a la salud de la población, que puedan tener su origen en su exposición a los contaminantes presentes en el Río Atoyac; y se remitan a este Organismo Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

DÉCIMA TERCERA. Realicen campañas periódicas de educación ambiental dirigidas al público en general, con el objeto de modificar los hábitos de generación de residuos y así minimizar los efectos negativos para el ambiente; y remita a este Organismo Nacional un cronograma con

las actividades contempladas a realizar en el tiempo que resta de su gestión.

DÉCIMA CUARTA. En un plazo no mayor a un mes posterior a la aceptación de la presente Recomendación, se convoque a una reunión a los municipios de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez, así como a la PROFEPA, con el fin de establecer estrategias conjuntas de prevención y vigilancia de tala clandestina; y remita a este Organismo Nacional copia de la convocatoria a la reunión, de la lista de asistencia y de la minuta de acuerdos, y

DÉCIMA QUINTA. En un plazo no mayor a tres meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, en coordinación con los municipios diseñen e implementen un programa de reforestación y de restauración de suelos, que incluya campañas de difusión con los propietarios y poseedores de terrenos forestales, para que participen en aquellas áreas que hayan sido impactadas por el pastoreo y por quemas agropecuarias; y remita a este Organismo Nacional copia del programa.

A ustedes, Miembros de los H. Ayuntamientos de Atoyac de Álvarez y Benito Juárez, Guerrero:

PRIMERA. En un plazo de tres meses contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, celebren un convenio y/o acuerdo de coordinación interinstitucional y cooperación técnica, con la SEMARNAT, la CONAGUA y el Gobierno del Estado de Guerrero, con la participación de la SADER, la Asociación Ganadera Local de Guerrero y las organizaciones de la sociedad civil que así lo deseen, con el objeto de elaborar y aplicar un Programa Integral de Restauración Ecológica o de Saneamiento del Río

Atoyac, en los términos de lo establecido en el apartado de Reparación del Daño de esta Recomendación; y se remitan las pruebas de su cumplimiento a este Organismo Nacional.

SEGUNDA. En un plazo máximo de tres meses contado a partir de la aceptación de la presente Recomendación, gestionar ante la CONAGUA la obtención o regularización de los permisos de descarga de aguas residuales, correspondientes a aquellos puntos que descargan al Río Atoyac y sus afluentes; y se envíen a este Organismo Nacional las evidencias con que se acredite su cumplimiento.

TERCERA. En un plazo no mayor a seis meses a partir de la aceptación de la presente Recomendación, realicen las gestiones necesarias a efecto de elaborar el diseño y presupuesto necesario para un proyecto de construcción y/o rehabilitación, operación y mantenimiento de los sistemas de alcantarillado, drenaje y saneamiento de aguas residuales de las localidades que descarguen sus aguas negras al Río Atoyac; y se remitan las pruebas de su cumplimiento a este Organismo Nacional.

CUARTA. En el caso que esos H. Ayuntamientos se encuentren imposibilitados justificadamente, por falta de recursos humanos y/o financieros, para otorgar el servicio público municipal de alcantarillado, drenaje y saneamiento, notifique al Gobierno del Estado y suscriban el o los convenios necesarios para la asunción temporal por parte de la autoridad competente o bien celebrar los convenios procedentes con el sector social o privado para la prestación conjunta del servicio mediante empresas de participación municipal mayoritaria, que operen en plena observancia y respeto a los derechos humanos; y remitan a este Organismo Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

QUINTA. En relación con el punto anterior, realicen las gestiones necesarias ante la CONAGUA, en términos de las Reglas de Operación de 2019 del Programa Agua Potable, Drenaje y Tratamiento, o bien, del diverso de Saneamiento de Aguas Residuales (PROSANEAR), a efecto de solicitar apoyo económico para la ejecución de los estudios y proyectos de construcción, rehabilitación o incremento de capacidad productiva, así como para la óptima operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales eficientes que sean necesarios, en las comunidades rurales y urbanas de su jurisdicción; y se envíen a este Organismo Nacional las evidencias con que se acredite su cumplimiento.

SEXTA. Realicen las gestiones necesarias con BANOBRAS, en términos de las Reglas de Operación de 2019 del Programa para la Modernización de los Organismos Operadores de Agua (PROMAGUA), para solicitar el financiamiento para la ejecución de los proyectos de construcción, rehabilitación u operación, de los sistemas de drenaje, alcantarillado y saneamiento de aguas residuales eficientes que sean necesarios, en las comunidades rurales y urbanas; y se envíen a este Organismo Nacional las evidencias con que se acredite su cumplimiento.

SÉPTIMA. En coordinación entre ambos municipios, realicen las gestiones necesarias ante BANOBRAS, en términos de las Reglas de Operación de 2019 del Programa de Residuos Sólidos Municipales (PRORESOL), a efecto de solicitar apoyo económico intermunicipal para proyectos de mejora del servicio de gestión integral de los residuos sólidos municipales; y se envíen a este Organismo Nacional las evidencias con que se acredite su cumplimiento.

OCTAVA. Colaboren con el Gobierno del Estado a que en un plazo no mayor a cuatro meses posteriores a la aceptación de la Recomendación, con apoyo de las Asociaciones y Uniones Ganaderas del Estado, para realizar un censo ganadero en ambos municipios, que sirva de insumo para el diseño de políticas y programas enfocados en buenas prácticas pecuarias; y se remitan a esta Comisión Nacional las pruebas de su cumplimiento.

NOVENA. En un plazo no mayor a seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, colaboren con el Gobierno del Estado en el diseño y aplicación de una campaña de capacitación y asistencia técnica dirigida al sector agropecuario, con el objeto de impulsar las buenas prácticas pecuarias, y en especial sobre el manejo de las aguas residuales y la gestión de los residuos generados por dicha actividad; y se remita a este Organismo nacional copia del plan de acción calendarizado con la descripción de las actividades y asignación de responsabilidades.

DÉCIMA. Se aporten todos los elementos necesarios con los que cuentan esos H. Ayuntamientos en el procedimiento administrativo de investigación que esta Comisión Nacional inicie en contra de AR1, AR3 y quien resulte responsable, ante la instancia que corresponda, por las acciones y omisiones referidas, al que debe agregarse copia de la presente Recomendación; y se informe la determinación que en su momento se emita.

DÉCIMA PRIMERA. Se colabore en la integración de la Carpeta de Investigación que se inicie con motivo de la presentación de la denuncia de hechos que este Organismo Constitucional formule ante Ministerio Público correspondiente, en contra de AR1, AR3 y las personas servidoras públicas

de esos Ayuntamientos que resulten responsables, y se remitan a esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos, las constancias que acrediten dicha colaboración.

DÉCIMA SEGUNDA. Colaboren con la SEMARNAT a efecto de que en un plazo de tres meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, participen en la reunión que convoque esa Secretaría, a fin de promover, en el ámbito de sus atribuciones, el fortalecimiento institucional de los servicios públicos municipales de alcantarillado, drenaje y saneamiento de aguas residuales, así como de gestión de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial; y se remitan las constancias con que se acredite su cumplimiento.

DÉCIMA TERCERA. En concurrencia con el Gobierno del Estado, en un plazo no mayor a tres meses de la aceptación de la presente Recomendación, elaboren los estudios de generación y caracterización de residuos actualizado, y muestreos aleatorios de cantidad y calidad de los residuos en sus localidades; y se envíen a este Organismo Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

DÉCIMA CUARTA. En un plazo no mayor a seis meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, se lleve a cabo la publicación del respectivo Programa Municipal para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos Sólidos Urbanos actualizado, y de ser necesario, tengan un acercamiento con el Gobierno del Estado y/o con la SEMARNAT a fin de obtener asesoría técnica; y remitan a este Organismo Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

DÉCIMA QUINTA. En un plazo máximo de seis meses contados a partir de la aceptación de la presente Recomendación, se lleve a cabo el diseño y aplicación de una política pública para la gestión integral de los plásticos, que incluya la promoción de mecanismos para la restricción y prohibición progresiva de su uso, principalmente de bolsas plásticas de un solo uso, popotes y unicel; y remitan a este Organismo Nacional las constancias con que se acredite su cumplimiento.

DÉCIMA SEXTA. Realicen campañas de difusión periódicas dirigidas al público en general, con el objeto de modificar los hábitos de generación de residuos y así minimizar los efectos negativos para el ambiente; y remitan a este Organismo Nacional un cronograma con las actividades contempladas a realizar en el tiempo que resta de sus gestiones.

DÉCIMA SÉPTIMA. Que esos H. Ayuntamientos participen en la reunión que convocará el Gobierno del Estado, con el fin de establecer las estrategias de prevención y vigilancia de tala clandestina, para prevenir actos indebidos de cambio de uso del suelo en dichos municipios; y remitan a este Organismo Nacional copia de la convocatoria a la reunión, de la lista de asistencia y de la minuta de acuerdos, y

DÉCIMA OCTAVA. En un plazo no mayor a tres meses posteriores a la aceptación de la presente Recomendación, en coordinación con el Gobierno del Estado diseñen y apliquen un programa de reforestación y de restauración de suelos, que incluya campañas de difusión con los propietarios y poseedores de terrenos forestales para que participen en aquellas áreas que hayan sido impactadas por el pastoreo y quemas agropecuarias; y remitan a esta Comisión Nacional copia del programa.

A todas las autoridades destinatarias de la presente Recomendación:

PRIMERA. Se diseñe e imparta un curso integral de educación y capacitación, en materia de derechos humanos, en particular sobre los derechos a un medio ambiente sano y al saneamiento del agua, dirigido, según corresponda, a las personas servidoras públicas adscritas a la Delegación de la SEMARNAT en Guerrero, al Organismo de Cuenca del Pacífico Sur de esa CONAGUA, a la Comisión de Alcantarillado y Saneamiento del Agua, a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como, al personal de las áreas encargadas de tratar asuntos ambientales en los municipios y de los organismos operadores de la administración del agua potable y saneamiento; y se remitan a este Organismo Nacional las constancias que acrediten su cumplimiento, y

SEGUNDA. Se designe a la persona servidora pública de alto nivel de decisión que fungirá como enlace con esta Comisión Nacional, para dar seguimiento al cumplimiento de la presente Recomendación, y en caso de ser sustituida, notificar oportunamente a este Organismo Nacional.

211. La presente Recomendación, de acuerdo con lo señalado en el artículo 102, Apartado B de la Constitución Federal, tiene el carácter de pública y se emite con el propósito fundamental tanto de formular una declaración respecto de una conducta irregular cometida por personas servidoras públicas en el ejercicio de las facultades que expresamente les confiere la ley, como de obtener, en términos de lo que establece el artículo 1º, párrafo tercero Constitucional, la investigación que proceda por parte de las dependencias administrativas o cualquiera otras autoridades competentes para que, dentro de sus atribuciones, se apliquen las sanciones conducentes y se subsane la irregularidad de que se trate.

212. De conformidad con el artículo 46, segundo párrafo, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se solicita que la respuesta sobre la aceptación de esta Recomendación, en su caso, sea informada dentro de los quince días hábiles siguientes a su notificación. De no hacerlo así, concluido el plazo, dará lugar a que se interprete que no fue aceptada.

213. Con el mismo fundamento jurídico, se solicita a Ustedes que, en su caso, las pruebas correspondientes al cumplimiento de la Recomendación se envíen a este Organismo Nacional, en el plazo quince días hábiles, siguientes a la fecha en que haya concluido el plazo para informar sobre su aceptación.

214. Cuando las Recomendaciones no sean aceptadas o cumplidas por las autoridades o personas servidoras públicas, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos quedará en libertad de hacer pública, precisamente, esa circunstancia y, con fundamento en los artículos 102, apartado B, párrafo segundo, de la Constitución Federal; y 15, fracción X, y 46 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, podrá solicitar al Senado de la República, o en sus recesos a la Comisión Permanente de esa Soberanía, como a la Legislatura del Estado de Guerrero, requieran la comparecencia de las autoridades recomendadas, a efecto de que expliquen los motivos de su negativa.

EL PRESIDENTE

MTRO. LUIS RAÚL GONZÁLEZ PÉREZ