

EL SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE AGUA POTABLE

Francisco VENEGAS TREJO

A la licenciada Elvia Hernández Peña, por haberme introducido sutilmente en el ambientalismo.

SUMARIO: I. *Regulación constitucional del agua.* II. *Importancia y utilidad del agua.* III. *El uso público urbano del agua.* IV. *Aguas residuales y reúso.* V. *El agua en la zona conurbada metropolitana.* VI. *Gestión y ambientalismo involuntario del artículo 27 constitucional.* VII. *El agua y las perspectivas municipales en el siglo XXI.*

I. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL AGUA

El municipio es la expresión mínima de la democracia. En él residen y conducen su vida normal las personas físicas. Cierto es que algunos individuos pueden vivir aisladamente en el campo, pero siempre requerirán de satisfactores que sólo les puede brindar el núcleo social urbano al que corresponda su ubicación. El municipio es la *polis* contemporánea, tiene todos los elementos básicos de una sociedad organizada política y jurídicamente: su población, su área geográfica, sus gobernantes, normatividad propia y libertad para conducir su existencia dentro de los parámetros establecidos por las leyes del Estado soberano y, como en el caso de México, por la Constitución y las leyes del estado al que pertenezca.

El municipio, para referirnos exclusivamente a México, no es entidad del todo dependiente del Estado autónomo ni del Estado federal; actúa en concordancia, en coordinación y en colaboración con cada uno de estos niveles de gobierno; los tres guardan entre sí estrechas relaciones y se complementan para propiciar el ambiente indispensable para que el hombre desarrolle al máximo sus potencialidades. De municipios prósperos se deriva un Estado soberano fuerte y desarrollado. *A contrario sensu*, de

un Estado soberano no desarrollado se derivan municipios débiles e ineficientes. En México tenemos la paradoja de los dos tipos de municipios descritos: los hay prósperos, con buena infraestructura urbana, con recursos económicos suficientes, por no decir exorbitantes (Monterrey, Guadalajara, Veracruz, etcétera) y municipios pequeños, de escasos o nulos ingresos, con población deficientemente preparada y malos servicios públicos (municipios de Oaxaca y Chiapas, por ejemplo).

De manera expresa el artículo 115 de nuestra Constitución, fracción III, inciso a), establece que “Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales”; y el párrafo inicial de dicho precepto decreta que la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de los estados federados es el municipio libre. ¿Qué significa esta última expresión?

La libertad municipal radica en la posibilidad de desarrollarse cada municipio conforme a sus posibilidades económicas, políticas, sociales y culturales, dentro del margen de las leyes del estado al que pertenezcan y de la Federación; su libertad les permite dotarse de autoridades propias, por la vía electoral y de administrar sus bienes y su convivencia con total apego a la legislación estatal y federal y, sobre todo, administrar sin interferencias su hacienda, integrada con las contribuciones municipales y con los ingresos que establezcan a su favor las legislaturas locales, existiendo para ellos fuentes fiscales exclusivas, tales como el impuesto predial o el que corresponda a actos jurídicos sobre la propiedad inmobiliaria (su fraccionamiento, división, consolidación, traslación, mejora, cambio de valor e “ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo”), debiendo los municipios proponer a las legislaturas de sus estados las cuotas y tarifas aplicables a la propiedad inmobiliaria.

Como reconocimiento al desarrollo que están adquiriendo los municipios, la Constitución federal establece la participación y coordinación entre municipios, estados federados y Federación, en la formulación de los planes de desarrollo regional y en la celebración de convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Además, el ámbito competencial de los municipios no se limita a lo estipulado por la fracción tercera del artículo 115 constitucional, supuesto que, conforme a su capacidad administrativa, el inciso i) de dicha fracción establece que los municipios tendrán a su cargo los demás servicios “públicos que las legislaturas locales determinen según las condiciones

territoriales y socio-económicas de los municipios así como su capacidad administrativa y financiera”.

Dado que no son ínsulas aisladas ni *polis* griegas, sino organizaciones sociopolíticas colindantes con similares organizaciones, los municipios, siempre de conformidad con las leyes, pueden coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan; acuerdos de coordinación que, para evitar cualquier lesión derivada de la mayor potencia demográfica o económica de un municipio sobre otro “deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivas”. Igualmente, los municipios, sobre todo cuando carecen de infraestructura administrativa y de finanzas suficientes, pueden, a través de sus ayuntamientos, “celebrar convenios con el estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente (en nuestro caso el del agua) se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio”.

De manera específica, el último párrafo de la fracción tercera del multicitado artículo 115 de la carta magna ordena que “las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”, disposición que se vincula estrechamente con el actual texto del artículo segundo de nuestra ley fundamental, que “reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía” para acceder “al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución” (artículo 2o.- VI).

Ahora bien, aunque queda claro que a los municipios corresponde la prestación del servicio público de agua potable, otro precepto constitucional, el 27, parece impedir que las células administrativas de la democracia cumplan su cometido. En efecto, dicho numeral establece que “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”. Mas específicamente, el párrafo quinto de este artículo precisa cuáles son las aguas propiedad de la nación, las aguas nacionales:

las aguas de los mares territoriales... las aguas marinas interiores, las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; la de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos... hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquellas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riveras, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riveras sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República y un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fije la ley... Cualquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.

El siguiente párrafo también es contundente:

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrán realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes...

El mismo artículo 27 constitucional establece las bases para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación. Al respecto, la fracción I es contundente: “Solo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y la sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas...”.

Dados los textos transcritos se evidencia una contradicción constitucional y un impedimento jurídico para que los municipios puedan cum-

plir su cometido de prestar el servicio público de agua potable. En efecto, ¿cómo pueden prestarlo si el elemento básico, el agua, no les pertenece?, si el agua es de la nación y por tanto su regulación y explotación corresponden a la Federación. ¿Con qué agua pueden los municipios prestar el servicio público a que nos hemos referido? ¿No son notoriamente insuficientes las aguas que quedan sujetas a la jurisdicción exclusiva de los estados de la República? ¿Por qué conferir a los municipios una competencia que les es imposible realizar? ¿Cómo resolver esta contradicción de la ley fundamental?

En realidad, la contradicción es sólo aparente; los dos preceptos tienen el mismo rango, la misma jerarquía, ambos son constitucionales, los dos son decisiones políticas fundamentales que regulan aspectos diversos sin que se anulen o estorben. Una correcta interpretación, derivada de la lógica jurídica, nos permite constatar la armonía y no contradicción entre los preceptos aludidos.

El artículo 27 constitucional constituye una garantía social y un principio rector que declara que los bienes del Estado, por tanto las aguas, son propiedad de todo el pueblo soberano; que se deben aprovechar, explotar y utilizar, “con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana...”.

Por consiguiente, el agua es patrimonio de todos los mexicanos; todos tenemos derecho a su aprovechamiento, a su utilización y a su explotación. Lleno más lejos aun y precisando aspectos que actualmente nos interesan, con términos ambientalistas debemos decir que el uso del agua debe ser sustentable, esto es, que debe ser aprovechada, pero no extinguida, por las actuales generaciones, que no se debe agotar, se debe conservar su volumen para que la sigan utilizando las generaciones por venir. México no se acaba ni se agota en nosotros; México es una sucesión de generaciones radicadas en el Anáhuac e impulsadas por el mismo y noble sentimiento de lograr el bienestar *in crescendo* de la población. Queremos llegar a ser un pueblo próspero, un pueblo digno, un pueblo incontestablemente desarrollado. Los recursos naturales deben ser puestos y dispuestos para beneficio de toda la colectividad; y dado que el agua escasea, como es propio de la justicia distributiva, se debe procurar a quien carece de ella para que su subsistencia no peligre. Así, se explica que las aguas se procuren a las áreas inmensas que carecen de ella. Se

deben aprovechar las cuencas en beneficio de todo el país. Gracias a esta determinación constitucional, el norte del país cuenta con muchas chimeneas industriales, y su agro es productivo. Hablar por regiones es también hablar por municipios, supuesto que las industrias no están a campo abierto, sino que están asentadas, necesariamente, en el área geográfica de un municipio. Todo nuestro territorio está parcelado en municipios, necesariamente formamos parte de alguno, con excepción del Distrito Federal, que es ciudad y, a la vez, estructura jurídico-política similar a la de los estados federados, que carece de autonomía plena. El agua es necesaria a todos, y el Constituyente determinó que es de justicia que todos la disfrutemos.

Ahora bien, la atención de las tierras y de las aguas nacionales corresponde a la Federación, a su sistema de poder, esto es, a sus órganos todavía identificados con el nombre de “poderes” federales. De este modo, la administración corresponde al presidente de la República, con el apoyo invaluable de las secretarías de Estado y de las entidades paraestatales y organismos descentralizados. Mas estas autoridades, estos servidores públicos no pueden actuar tan sólo con los parámetros muy genéricos de la Constitución. Ésta se complementa por las leyes federales que emite la instancia competente: las dos cámaras del Congreso de la Unión. Las controversias o conflictos que se deriven de la aplicación de las leyes, y aun de la misma Constitución, deben ser resueltas por instancias jurisdiccionales *ad hoc*: los tribunales federales, fundamentalmente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Toda autoridad debe actuar con apego y fundamento en las leyes. En un país federal, como el nuestro, conforme al artículo 124 constitucional, a los órganos de la Federación corresponde ejercitar las facultades que expresamente les confiere la Constitución federal, quedando a cargo de las autoridades de los estados cumplimentar los aspectos no expresamente conferidos a la Federación. Lo no otorgado explícitamente a la Federación es materia reservada para los estados federados.

Por cuanto que el agua es de la nación, de todo el pueblo de México, su reglamentación corresponde al órgano Legislativo federal aludido. La propia ley fundamental establece en su artículo 73 que “El Congreso tiene facultad: XIII. Para expedir leyes relativas al Derecho Marítimo de paz y guerra; ... XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal...”.

En virtud de la fracción XIII se expidió la vigente Ley del Mar, en total concordancia con los tratados internacionales aprobados por la Convención del Mar, del que México es parte; y, en el aspecto que más nos interesa aquí, desde el inicio de la vigencia de la Constitución de Querétaro se han expedido diversas leyes sobre las aguas que son propiedad de la nación, entre otras las siguientes: 1) Ley sobre irrigación con Aguas Federales (*DO*, enero 9 de 1926); 2) Ley de Aguas de Propiedad Nacional (*DO*, agosto 6 de 1929); 3) Ley de Aguas de Propiedad Nacional (*DO*, agosto 31 de 1934); 4) Ley de Riego (*DO*, diciembre 31 de 1946); 5) Ley Federal de Ingeniería Sanitaria (*DO*, enero 3 de 1946); 6) Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo (*DO*, enero 3 de 1948); 7) Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas de Subsuelo (*DO*, diciembre 29 de 1956); 8) Ley de Cooperación para la Dotación de Agua Potable a los Municipios (*DO*, enero 15 de 1956); 9) Ley Federal de Aguas (*DO*, enero 11 de 1972), y 10) La vigente Ley de Aguas Nacionales (*DO*, 1 de diciembre de 1992).

Al tenor de los preceptos de este ordenamiento jurídico, en concordancia con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que creó a la Comisión Nacional de Agua, ésta tiene la obligación de proporcionar agua a quienes la soliciten para usos legales, pudiendo ser los solicitantes gobernados u otras autoridades o entidades paraestatales federales, estatales y municipales. A los solicitantes particulares se les otorga título de concesión. A los solicitantes autoridades o estructuras administrativas públicas se les concede título de asignación.

Los estados o los municipios, según lo establezcan la Constitución y las leyes de cada estado federado, solicitan agua para cubrir las necesidades hídricas de la población. Dicho elemento vital se les proporciona por asignación, y, de tal modo, con el agua que les es asignada pueden los estados y los municipios satisfacer el servicio público de agua potable que corresponde a los municipios, según lo decreta el artículo 115 de la propia Constitución, a que ya nos hemos referido.

No hay por tanto ninguna contradicción y sí complementariedad y armonía entre los artículos 27 y 115 de nuestra ley suprema. El agua es de todos, pero no podemos hacer un uso libérrimo de tan vital líquido, que de por sí es escaso. Para no abusar de él, para evitar que su volumen se reduzca considerablemente, en detrimento de nuestros descendientes, se regulan su aprovechamiento, explotación y uso por la referida Ley de

Aguas Nacionales, ordenamiento que le otorga facultad a la Comisión Nacional de Agua para proporcionar a los municipios, vía asignación, el agua que requieran para cubrir el servicio municipal y el servicio doméstico.

El artículo 115 es determinante al señalar que el servicio público de agua potable corresponde a los municipios. Empero, conforme a la Ley de Aguas Nacionales no siempre éstos son los titulares de la asignación, sino que en algunos casos lo son las autoridades del estado al que pertenecen, fundamentalmente cuando se trata de municipios minúsculos, con deficiente administración y con notorio atraso económico. En tales casos, repetimos, la asignación se hace al estado. Unas veces a su estructura política central, en concreto al Ejecutivo local, al gobernador del estado, y en otros casos, la asignación opera a favor de un organismo desconcentrado o descentralizado del propio estado, para que con autonomía de gastos y administración eficiente proporcione a los municipios el agua que requieren para el servicio de sus habitantes.

Jurídicamente no hay ninguna traba para que este servicio sea eficaz y eficiente a favor de la población. Otros aspectos son los que impiden y obstaculizan el aprovechamiento del agua por parte de todos los habitantes del país. Los obstáculos son fundamentalmente económicos, políticos y educativos, vale decir culturales.

II. IMPORTANCIA Y UTILIDAD DEL AGUA

Ahora bien, ¿qué es concretamente el agua? Prácticamente sale sobrando definirla por cuanto que todos los humanos la conocemos, la hemos probado y la utilizamos a diario, llegando a su abuso y desperdicio, incrementando así su escasez y, por ésta, llevando a veces una impropia existencia humana. Empero, recordemos que es una sustancia o elemento natural formado por la fusión de un átomo de oxígeno con dos de hidrógeno. La palabra “agua” proviene del vocablo latino *aqua*; cuando es mucha, su masa refracta la luz, disuelve muchas otras sustancias y se presenta en tres estados físicos: líquido (agua), sólido (nieve, hielo) y gaseoso (nubes). El agua continental suele ser llamada “dulce”, sin serlo; y la otra tiene sabor salado (la marítima). Se ubica en tres niveles: en la superficie planetaria (ríos, lagos, lagunas, mares); en el subsuelo (mantos freáticos) y en el espacio (nubes). El ámbito cubierto por el agua se conoce como hidrosfera.

El agua, al ser origen de la vida, siempre se ha utilizado, pero nunca como en nuestra época se valora como recurso imprescindible para nuestro sustento y progreso. En efecto, hoy día la usamos más que nunca, y también la desperdiciamos en mucho y más la contaminamos. El progreso se ha hecho con ella, pero también a sus expensas. La requerimos en mayor cantidad, ante todo, porque la población humana es más numerosa, y por esta misma razón tenemos más exigencias alimenticias y necesitamos mayor producción de bienes y satisfactores vitales que, para lograrlos, utilizamos agua, más agua. Agua para la agricultura y agua para las industrias. Logramos almacenar en presas grandes volúmenes de agua para utilizarla cuando escasea y para regar los sembradíos durante los meses que no llueve. Así, los productos de la tierra no son de temporal, sino resultado del riego constante, aunque también este uso provoca consecuencias ecológicas negativas; por ejemplo, desviar el curso de un río puede ocasionar la erosión y la desertificación de las tierras.

Los incrementos demográficos provocan la urbanización no planeada, irregular, de muchas áreas, a veces a costa de los ríos y de los lagos, incluso presumimos de que en determinados sitios le “hemos ganado tierra al mar”. La frenética industrialización no ha provocado el abaratamiento de los productos, y sí, en cambio, ha perjudicado la capa superior de la atmósfera al adelgazar la capa de ozono protectora de los rayos ultravioleta, lo que ha originado grandes cambios climáticos, con efectos dramáticos para la humanidad (el fenómeno del “niño”, fuertes inundaciones, huracanes, incendios devastadores de bosques y de selvas, extinción de numerosas especies bióticas, es decir, de fauna y flora, contaminación del aire que respiramos y, consecuentemente, aumento de enfermedades, etcétera). De estos perjuicios todos somos conscientes, pero no todos admitimos un cambio de comportamiento industrial, porque provocaría desempleo, menor poder adquisitivo y pobreza en los países desarrollados, aun a costa de la miseria más aguda en los subdesarrollados. A nivel individual todos nos inclinamos por un cambio de política industrial y por utilizar maquinaria no, o menos contaminante, para no deteriorar la capa de ozono; pero los gobernantes de las grandes potencias no firman o no ratifican los tratados multilaterales que tienden a restaurar el equilibrio ecológico. La ONU emite recomendaciones, organiza foros internacionales que propician la redacción de tratados, pero continúa dominando el interés de riqueza, de producción y de utilización de maquinaria y materias contaminantes. El agravante mayor ya no es la defensa a ul-

tranza de los países, sino la protección ilimitada de empresas transnacionales autocalcapitalistas. Decimos autocalcapitalistas, porque ellas mismas se han convertido en inversionistas, relegando a segundo término a los propietarios individuales de capital, que se han transformado en dependientes absolutos de “sus” empresas; tales individuos viven por y para el capital de las empresas en que participan, escapándoseles el control de estas últimas. El agua sufre los efectos de esta industrialización dominadora del mundo.

El agua es el elemento natural mayoritario del planeta; lo hay en todas partes del globo, pero de manera muy desproporcionada. Mientras que en ciertos países el agua es suficiente, si no abundante, en otros es escasa, y en grandes extensiones, como los desiertos, completamente inexistente. Incluso del mar tampoco disfrutaban algunas sociedades políticas: los llamados “Estados en situación desventajosa”, Bolivia, en nuestro continente. En México certificamos y resentimos esta presencia desigual del agua: en el suroeste la hay en cantidad suficiente, nunca en demasía, mientras que en el centro y norte es escasa; casi nula —la dulce— en la península de Baja California y desconocida en el desierto de Sonora. El acceso de este líquido a la ciudad de México es difícil y costoso, situación no siempre ponderada por sus habitantes, que en mucho la desperdician, pese a los innumerables y permanentes mensajes de conscientización, sobre todo transmitidos por la televisión, tanto de parte de los gobiernos federal y local como de organizaciones de la iniciativa privada, como el Consejo de la Comunicación, hasta hace poco identificado como Consejo Nacional de la Publicidad.

Según estimaciones oficiales del año 2000, considerando una población de 97.4 millones de habitantes, distribuidos en los casi 2 millones de kilómetros cuadrados de nuestro territorio, y con una precipitación anual media de 777 mm y un total de 463 km³/año de agua renovable, la disponibilidad del agua era de 4750m³/año per cápita, lo que arrojaría una disponibilidad de 13.013 litros al día por habitante, datos que sin embargo habrá que ponderar dado que la población mexicana en el siglo XXI ya rebasa los cien millones de habitantes y son mayores las exigencias industriales del agua, quedando grandes bloques de ésta con dificultades para ser reciclada.

No es exageración decir que el agua es elemento vital del hombre; por el contrario, es un reconocimiento expreso a la necesidad que de ella tenemos. Sin su concurso no habría agricultura; más aún, no habría plantas ni animales; nosotros mismos pereceríamos. El agua es vida, sustento de

la vida. Es un recurso natural renovable, a tal grado que los científicos sostienen que los humanos de hoy día disfrutamos de la misma agua que bebieron los dinosaurios. Empero, su recuperación es lenta y su volumen sí disminuye por el mal uso que hacemos de ella, por la grave contaminación de que es objeto, que la inutiliza por completo.

III. EL USO PÚBLICO URBANO DEL AGUA

El agua está presente en todas las expresiones de la vida humana: agricultura, industria, recreación, transporte, alumbrado y todas las realizaciones de la electricidad, etcétera, pero fundamentalmente la advertimos en nuestra vida personal cotidiana: aseo, preparación de alimentos, apagar la sed, requerimientos varios domésticos y variados usos municipales, a lo cual llamamos, precisamente, “uso público urbano”, del que se, ocupan diversos preceptos de la Ley de Aguas Nacionales. En la expresión “uso público urbano” que utiliza la ley se comprende el “uso doméstico” —el de las casa-habitación— el “uso urbano” el que realizan las autoridades, dependencias y organismos municipales (servicios de limpieza, riego de parques y jardines, bomberos, etcétera) y el “uso comercial” —el que realizan las empresas y establecimientos mercantiles de la urbe que no requieran concesión—. “El uso público, leemos en *El recurso hídrico en México* hace referencia al agua distribuida a través de las redes municipales a hogares, comercios, industrias y a los servicios propios del municipio”.¹ La misma fuente nos proporciona los siguientes datos:

SERVICIOS DE ABASTECIMIENTO SEGÚN DISPONIBILIDAD DE TOMA DE AGUA

<i>Tipo de toma</i>	<i>Número de hogares (millones)</i>	<i>Población (millones)</i>
Dentro de la casa	10.52	47.34
Fuera de la casa	5.74	25.83
Toma pública	0.31	1.40
Sistemas informales	3.73	16.79
No especificado	0.20	0.90

¹ Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua, *El recurso hídrico en México*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2003, p. 77.

La marginación en el aprovechamiento del agua es visible no sólo en el campo, sino aun en las grandes urbes, pues se usan predominantemente aguas subterráneas, no se tiene la infraestructura necesaria y la potabilización no siempre es satisfactoria. Al respecto, el Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua nos precisa que

De la población actual, en zonas urbanas se tiene una cobertura de 92.0 por ciento, los mayores rezagos se localizan en el medio rural, donde se tiene una cobertura de 62.49 por ciento... Se estima que la extracción total para este uso es del 13.494 km³/año y de acuerdo con su origen el 69 por ciento son aguas subterráneas y el 31 por ciento aguas superficiales. La infraestructura instalada tiene capacidad para desinfectar el 95 por ciento del agua suministrada a la población, además, 2.2 km³ al año pasan por algún proceso de potabilización; al respecto, existen 356 plantas distribuidas en todo el país.²

Los preceptos legales que se refieren al uso público urbano establecen que la CONAGUA, mediante asignación, debe dotar de agua a los municipios o a los sistemas estatales o municipales de agua potable y alcantarillado. En el documento de asignación se establecerá la forma de garantizar el pago de las contribuciones, productos y aprovechamientos, así como la forma de obtener recursos para cumplir con estas obligaciones; sólo que por desgracia, según nos lo recuerda Quintana Roldán, son múltiples los problemas que enfrenta la recaudación respectiva:

- Lentitud en el proceso de aprobación de tarifas cuando éstas tienen que ser autorizadas por el Congreso local.
- Reflejo irreal del costo del servicio en las tarifas, las cuales en muchos casos no contemplan cuotas por el desalojo de aguas utilizadas, como tampoco por el tratamiento de aguas negras.
- Carencias en la medición tanto a nivel macro como de micro medición.
- Procesos administrativos ineficientes en la actualización del padrón de usuarios, la facturación y la cobranza.
- Baja calidad de los servicios, con interrupciones frecuentes que provocan oposición de los usuarios para el incremento tarifario.

² *Ibidem*, p. 77.

- Pérdida de más del 40% en la red de distribución, por fugas y tomas clandestinas.
- Falta de conscientización e información al usuario sobre el valor del agua y la necesidad de optimizar su uso.³

Por cuanto que el agua es del todo necesaria y su volumen escaso, su utilización y aprovechamiento constituyen un problema nacional de atención prioritaria; por ello, su atención, conservación y uso son prioridades que requieren la actuación de todos los niveles de gobierno y la participación decisiva de toda la sociedad. Tales son las razones explicativas de la facultad del Ejecutivo Federal de promover la coordinación de acciones hidráulicas con los gobiernos estatales, municipales y del Distrito Federal, sin interferir en sus competencias, a fin de que el agua sea accesible a toda la población y se pueda aprovechar con beneficios ciertos en la agricultura, la generación de energía eléctrica, la industria, el comercio y en todas las actividades que procuran bienestar a los humanos. Por los mismos motivos se debe fomentar la participación de todos los usuarios, y de la población entera, en la ejecución de la política hidráulica del país.

En concordancia con lo anterior, corresponde a la Comisión, fomentar y procurar la operatividad de sistemas de agua potable y alcantarillado en todos los asentamientos humanos de la República, así como el saneamiento, reúso y tratamiento de las aguas, y específicamente el aprovechamiento de las aguas residuales de parte de los municipios, sus organismos operadores del servicio de agua potable y, en su caso, por terceros. La ley, en el artículo 3o., consagrado a precisar conceptos, al proporcionarnos el de agua potable y alcantarillado, comprende al saneamiento “entendiendo como tal la conducción, tratamiento, alejamiento y descarga de las aguas residuales” (fracción IX). La fracción XI del mismo artículo precisa que “uso doméstico es la utilización de los volúmenes de agua para satisfacer las necesidades de los residentes de las viviendas”.

Resulta paradójico y contradictorio con la importancia del tema, el reducido número de normas de la Ley que concretamente regulan el uso público urbano del agua, situación que se explica porque su detalle jurídico corresponde a las entidades federativas —para incluir al Distrito Federal—

³ Quintana Roldán, Carlos, *Derecho municipal*, México, Porrúa, 1955, p. 432.

y a los ayuntamientos municipales o a los organismos paraestatales o paramunicipales encargados de la prestación del servicio público del agua.

Desde luego que para prestar dicho servicio los estados, municipios u organismos aludidos, según sea el caso, reciben de la Comisión los volúmenes hídricos señalados en el respectivo título de asignación, en el que deberá precisarse la forma de garantizar el pago de las contribuciones y derechos que para la materia señalan las leyes fiscales.

Los multicitados organismos encargados de suministrar el agua potable en los municipios surgieron al abrigo de la vigente ley. Con anterioridad la asignación se hacía únicamente con los gobiernos de las entidades y con los municipios, circunstancia que para ser respetada y no lesionar derechos adquiridos inclinó al legislador a estatuir que subsistirían las asignaciones otorgadas, aunque se haya cambiado el prestador del servicio.

En consecuencia, el tratamiento jurídico y la disponibilidad del agua asignada son competencia de los referidos organismos, o de los municipios, desde el punto de su extracción o entrega, por parte de la Comisión, hasta el sitio de su descarga a cuerpos receptores que sean bienes nacionales. Precisa el artículo 45 (LAN) que “en el reúso de aguas residuales se deberán respetar los derechos que sobre las mismas estén inscritos en el Registro...”.

Ministrar el agua potable exige la realización de diversas obras de ingeniería de captación, almacenamiento, conducción, tratamiento o potabilización, que se sufragan con partidas presupuestarias diversas. Pueden ser ejecutadas por la Comisión, con fondos del erario federal o con fondos obtenidos con aval o garantía de la Federación, en y con los siguientes requisitos y condiciones:

- Que las obras se localicen en más de una entidad federativa (Distrito Federal y Tlalnepantla, por ejemplo), o que tengan usos múltiples de agua (urbano, industrial, reúso, agrícola, por ejemplo) o que sean solicitadas —y costeadas— expresamente por los interesados.
- Que los gobiernos de las entidades federativas, y sus municipios respectivos —se entiende beneficiados— participen en las obras a construir con fondos e inversiones, y que se obtenga el financiamiento necesario;
- Que se garantice la recuperación de la inversión, y que el usuario o sistema de usuarios se comprometa a hacer una administración eficiente de los sistemas de agua y a cuidar la calidad de la misma;

- Que las dependencias u organismos asuman el compromiso de operar, conservar, mantener y rehabilitar la infraestructura hidráulica.

IV. AGUAS RESIDUALES Y REÚSO

Por otra parte, la provisión de este líquido es un servicio público, es decir, una actividad técnico-económica que el Estado debe realizar para satisfacer una necesidad colectiva humana de interés general; el servicio se debe brindar de manera permanente, regular, continua y sin propósitos de lucro, según concepto de Andrés Serra Rojas. Al ser un servicio público está sujeto a reglas de derecho público, de derecho administrativo. Contribuyen y son aplicables a este servicio público la legislación federal de la materia, las leyes de los respectivos estados federados y los bandos y acuerdos administrativos de los ayuntamientos. Precisamente por su escasez y costo elevado, al considerarse servicio público prioritario, funciona desde 1989 la Comisión Nacional del Agua, como organismo desconcentrado de la SEMARNAT (artículo 3-V de la Ley de Aguas Nacionales) encargado de realizar “La autoridad y administración en materia de Aguas Nacionales y de sus bienes públicos inherentes... al Ejecutivo Federal...”. Cabe advertir que la ley citada no ha sido actualizada, por lo que en su texto figura que la Comisión Nacional de Aguas es un organismo desconcentrado de la que fuera Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos; en cambio, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reformada en 1994 y 2000, precisa en su artículo 32 bis que

A la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales corresponde, entre otros rubros:

XXXI. Intervenir, en su caso, en la dotación de agua a los centros de población e industrias; fomentar y apoyar técnicamente el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales que realicen las autoridades locales; así como programar, proyectar, construir, administrar, operar y conservar por sí, o mediante el otorgamiento de la asignación o concesión que en su caso se requiera, o en los términos del convenio que se celebre, las obras y servicios de captación, potabilización, tratamiento de aguas residuales, conducción y suministro de aguas de jurisdicción federal.

Para que los municipios pudieran asumir la responsabilidad de prestar el servicio público de agua potable, en 1982 la Federación entregó a los estados de la Unión los sistemas de agua potable, asumiendo éstos la obligación de legislar sobre la materia y convertir el cobro de derechos por este servicio en un crédito fiscal. Carlos Quintana Roldán, distinguido municipalista, escribe que

...los estados establecieron formas diferentes de administrarlo, en algunos casos a través de un organismo público descentralizado estatal que pasaba a ser la máxima autoridad en este renglón, reservándose la normatividad, y en otros mediante organismos desconcentrados y fideicomisos. También se formaron órganos descentralizados municipales que administraban el correspondiente sistema respetando la normatividad estatal.⁴

El mismo autor señala una verdad evidente:

...es un hecho que en la actualidad las situación financiera del sector hidráulico es insuficiente para atender las demandas de agua potable y alcantarillado en los municipios del país, configurando un grave problema cuya transformación constituye una tarea impostergable y de gran envergadura sobre todo teniendo en cuenta la dimensión de los retos que plantea al desarrollo urbano municipal. Por otra parte, hay estados donde los ayuntamientos de manera directa prestan el servicio de agua potable y en contrapartida existen estados en los que aún lo presta el gobierno estatal.⁵

Huelga decir, dado el espectro geopolítico de la República, que sólo municipios densamente poblados y con ingresos elevados prestan directamente el servicio de agua potable a sus habitantes, y que en la mayoría, por escasos ingresos, falta de infraestructura y deficiente administración, el servicio público de referencia es prestado por el estado. El crecimiento equitativo de México es un reto que debemos vencer en el curso del siglo XXI. Ojalá que al finalizar esta centuria todos los municipios del país puedan prestar directamente o indirectamente, pero sí suficientemente a sus habitantes, el imprescindible servicio de agua potable, debiendo para ello propiciar la educación en el aprovechamiento del agua, para que ésta no se desperdicie, y para que los usuarios cubran realmente los derechos que origina este servicio público.

⁴ *Op. cit.*, p. 431.

⁵ *Ibidem*, p. 433.

Es conveniente advertir que no sólo proveer de agua potable es facultad constitucional de los municipios, sino también el “tratamiento y disposición de sus aguas residuales”. He aquí un tema y facultad municipales ambientalistas específicos, pero no exclusivamente relacionados con las industrias, los comercios y la agricultura, pues también las aguas residuales pueden tener origen doméstico. Conforme al Reglamento de la Ley Federal de Aguas Nacionales, se entiende por tales “Las aguas de composición variada provenientes de las descargas de usos municipales, industriales, comerciales, agrícolas, pecuarios, domésticos y en general de cualquier otro uso” (artículo 2-II). Nuevamente nos auxilian los autores ecologistas referidos: “Cuando el hombre usa el agua en sus actividades... introduce en ella tantas sustancias que imposibilitan su limpieza de manera natural”.⁶ La tendencia y propuesta ambientalista se inclina por el reúso, previo tratamiento, a fin de no desperdiciar tan valioso elemento de *natura*. Conforme al Reglamento del Servicio de Agua y Drenaje para el Distrito Federal, se entiende por agua residual tratada “El líquido de composición variada proveniente del agua residual y resultante de un conjunto de operaciones y procesos de tratamiento, ya sea primario, secundario o terciario”.⁷ “El tratamiento de las aguas, nos aclaran Baqueiro Rojas y Cárdenas, sean provenientes del uso urbano, doméstico o de las diversas aplicaciones agrícolas o industriales, se ha sujetado a normas técnicas ecológicas según el giro de la industria que las aprovecha y del tipo de contaminantes químicos, físicos o biológicos que integren sus aguas residuales”. Procede este tratamiento, aclaran estos autores, porque

En todas las actividades humanas que aprovechan el agua y la contaminan, se tiene la responsabilidad de dar tratamiento a sus descargas para evitar daños a la salud pública y a los ecosistemas acuáticos. Deben reintegrar el agua en condiciones adecuadas para ser utilizadas en otras actividades o para su descarga en ríos, cuencas, vasos, aguas marinas y demás depósitos o corrientes, incluyendo las aguas del subsuelo.⁸

El mapa municipalista de México es contrastante: municipios grandes-municipios chicos, municipios ricos-municipios paupérrimos, muni-

⁶ Baqueiro Rojas y Cárdenas, *Introducción al derecho ecológico*, México, Oxford, 2002, p. 64.

⁷ *Ibidem*, p 118.

⁸ *Ibidem*, pp. 97 y 69.

cipios con adecuada infraestructura hidráulica-municipios carentes de agua potable, alcantarillado y drenaje. Por tal motivo, la participación y colaboración de la Comisión Nacional del Agua son indispensables tanto para que los municipios puedan proveer del vital líquido a sus habitantes como para que, salvaguardando la salud de éstos, se proceda a la disposición y, en su caso, al tratamiento de las aguas residuales, porque de no hacerlo se retardaría en mucho el reciclaje del agua, y se acrecentaría la reducción de su volumen en detrimento de las futuras generaciones, volviendo insostenible, o no sustentable, la existencia humana. Para que tal colaboración se verifique, es necesario que los estados y municipios que la requieran procedan a celebrar con la referida Comisión —representando a la Federación— los convenios de colaboración a que se refieren los numerales 115 y 116 de nuestra ley suprema.

V. EL AGUA EN LA ZONA CONURBADA METROPOLITANA

1. *Artículo 122, apartado G*

Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de estas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participan con apego a sus leyes.

Como consecuencia de su crecimiento demográfico, la ciudad de México está conurbada con varios municipios del Estado de México, que, a su vez, también exhiben continuidad demográfica con otros municipios, dando lugar a un inmenso, abigarrado y caótico núcleo de asentamientos humanos, la llamada “mancha urbana” más grande del mundo, situación que implica múltiples problemas que tienen que ser resueltos por las autoridades municipales afectadas y por las del Distrito Federal, a las que se suma en ocasiones la Federación. Siendo el agua un grave problema de esta mancha urbana, lógico es que el referido artículo constitucional decreta

que, entre otros aspectos, mediante convenios de colaboración, las autoridades de la ciudad de México, incluyendo las delegacionales, atiendan de manera conjunta con los municipios conurbados la prestación del servicio público de agua potable, y el tratamiento y la disposición de las aguas residuales. Ciertamente que específicamente a estas últimas no se refiere el artículo 122, pero quedan comprendidas dentro de dicha atención conjunta y concertada, ya que sería absurdo que hubiera colaboración tan sólo para procurar agua potable a los habitantes de la mancha urbana, y no también para tratarla a fin de darle nuevo y pronto uso, ya que el agua potable después de utilizada contiene contaminantes de diversa índole, que requiere tratamiento para su reúso. Así, conjuntamente, las autoridades pueden atender mejor la conservación del líquido vital que es el agua.

Para estos efectos, el numeral que nos ocupa preceptúa que las autoridades locales de la ciudad de México y las municipales aludidas, mediante convenio, establezcan los ámbitos territoriales, las funciones específicas para la ejecución de obras, prestación de servicios públicos y la realización de acciones en las materias indicadas —en nuestro caso, el agua potable— así como la aportación de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación.

VI. GESTACIÓN Y AMBIENTALISMO INVOLUNTARIO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL

Es curioso advertir que si bien el artículo 27 constitucional, en materia de aguas, no fue discutido, sí, en cambio, el párrafo que aquí nos ocupa fue objeto de observaciones, en el seno Constituyente. En efecto, el 31 de enero de 1917, durante la sesión permanente, el secretario del Congreso dio lectura a la fracción antes citada, respecto de la cual solicitó la palabra el diputado A. González para advertir que con dicha fracción, prácticamente todas las aguas de México son federales, y rara vez estarán sometidas a la legislación local de los estados:

Entiendo yo que como comprende hoy la Ley Agraria como Federales casi todas las aguas de la República, y verdaderamente no deja para los estados absolutamente nada, resulta que, darle la facultad para expedir leyes; es darle facultades para expedir leyes sobre todas las aguas de la República. (Voces: ¡Federales!). Ya no hay aguas de los estados, todas son federales. (Voces: ¡No! ¡No!). Puramente quedan para el Estado, en caso de que

las adquiriera de un manantial dentro de un estado, y en el caso de que éste muera dentro del estado; esto es insignificante. Sería preciso modificar el artículo teniendo en cuenta las razones legales, que es el Derecho más nuevo y sobre el que se ha escrito tanto; así es que debemos establecer en este punto que aguas serían las que corresponden a la Federación y cuales corresponden a los estados, por que resulta que los estados no van a tener dominio sobre ningunas aguas; tienen ustedes ríos tan verdaderamente ricos y de tanto producto, que quitárselos a los estados sería atacarles su propiedad; el punto es arduo. Por eso me permito someter a la consideración de ustedes que sobre este punto se dijera:

“Expedir leyes sobre uso y aprovechamiento de aguas de jurisdicción federal, excepción hecha de las lagunas y esteros que estén dentro de los estados, exclusivamente, y no se alimenten por corrientes de agua de jurisdicción federal. Retiro la proposición”.⁹

Lo aseverado por el diputado González era evidente, dado el texto del artículo 27, razón por la cual retiró su propuesta y, acto seguido, el secretario dijo: “¿No hay quien haga uso de la palabra?” “¿No?”, respondió, pero se entiende que quedó reservada para su votación, que fue aprobatoria por unanimidad de 150 votos.

Los párrafos tercero y quinto del artículo 27 constitucional son inquestionablemente ambientalistas; en gran parte su texto es el original de 1917. Empero, su redacción, y, por tanto, su alcance protector del medio ambiente no fue previsto ni específica e intencionalmente protegido por los diputados constituyentes, quienes, en cambio, sí tenían claros y manifiestos propósitos de, constitucionalmente, decretar un precepto tendiente a hacer justicia a la población campesina marginada, ya que los campesinos, incluso más que los trabajadores, se incorporaron a las filas de los caudillos revolucionarios, anhelando un cambio en su inhumana situación económica, queriendo que concluyera su explotación y disfrutar realmente de los productos de la tierra que trabajaban para los grandes terratenientes; anhelaban ser propietarios del campo, constituirse en ejidos y conservar la propiedad comunal originada desde tiempos anteriores a la colonización española.

El proyecto de Constitución sometido por Carranza al Congreso Constituyente era parco en la resolución de dotar de tierra a los campesinos, e

⁹ Cfr. *Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917*, México, Imprenta de la Cámara de Diputados, 1922, t. II, p. 814.

insistía en respetar la propiedad privada. Por medio de la expropiación, pensaba el encargado del Ejecutivo Federal, se podía proceder a la dotación de tierras a los campesinos, como nos lo demuestra el siguiente párrafo de su discurso de presentación del proyecto:

El artículo 27 de la Constitución de 1857 faculta para ocupar la propiedad de las personas sin el consentimiento de ellas y previa indemnización, cuando así lo exija la utilidad pública. Esta facultad es, a juicio del Gobierno de mi cargo suficiente para adquirir tierras y repartirlas en la forma en que se estime conveniente entre el pueblo que quiera dedicarse a los trabajos agrícolas, fundando así la pequeña propiedad, que debe fomentar-se a medida que las públicas necesidades lo exijan.¹⁰

La posición de Carranza no satisfizo a los redactores del vigente código político de la Republica. En efecto, en el Congreso de Querétaro dos tendencias contribuyeron a redactar nuestro proyecto nacional: los moderados y los radicales. Fueron estos últimos quienes pugnaron por la justicia social, por redimir a los obreros y a los campesinos, a los individuos de las fuerzas productivas “los sin tierra y sin riqueza” a que aludiera frecuentemente Mario de la Cueva.

Ante el éxito logrado para consagrar un título de la Constitución al trabajo y a la previsión social, en enero de 1917 se adoptó el mismo método seguido para la redacción del numeral 123 de la ley suprema: se designó una comisión especial encabezada por el diputado ingeniero Pastor Rouaix, quien también dirigió la similar comisión redactora del artículo 123. Las sesiones informales de la comisión especial tuvieron lugar en la residencia del diputado Rouaix, que era la antigua casa del obispado de Querétaro. Asistieron voluntariamente los constituyentes deseosos de intervenir para hacer justicia al hombre del campo; daban sus ideas, intercambiaban opiniones, se confrontaban y se fue formando el precepto con la manifiesta intención de redactar un artículo tendiente a procurar el acceso a la propiedad y a la tenencia de la tierra, en forma colectiva, de parte de los campesinos.

Los diputados constituyentes se vieron favorecidos con la presencia del licenciado Luis Cabrera, reconocido y prestigiado especialista en de-

¹⁰ Venustiano Carranza, mensaje de presentación del proyecto de Constitución. Cfr. *Diario de Debates del Congreso Constituyente*, 1 de diciembre de 1916, t. I, núm. 12, p. 264.

recho agrario, quien en gran parte fue el redactor del artículo 27 constitucional. Cabrera, impulsado por el anhelo de dar efectividad al reparto de la tierra y de que el campo fuera realmente productivo, propuso a los constituyentes que no sólo se preceptuara sobre la tierra, sino también “sobre todos los recursos naturales”, fundamentalmente el agua y los bosques, pues son del todo indispensables para la agricultura. Por su evidencia los diputados hicieron suya esta afirmación, y dichos recursos naturales quedaron tutelados en nuestro código político. Reiteramos que su propósito fue eminentemente agrarista, pero que de manera insospechada, y el tiempo lo ha confirmado, resultó ser un precepto felizmente ambientalista.

En efecto, una vez que la comisión especial terminó sus sesiones, el 25 de enero de 1917 presentó la iniciativa correspondiente, la cual fue firmada por dieciocho diputados constituyentes. La exposición de motivos de la iniciativa abunda en la historia de México, desde la época colonial, para advertir que en ésta toda la extensión geográfica de la Nueva España era propiedad privada del rey, y que por la independencia de México tal derecho de propiedad corresponde en plenitud a la nación, la que puede autorizar la existencia de la propiedad privada, con las modalidades necesarias; y que además, la legislación decimonónica no reconoció las formas tradicionales de explotación colectiva de la tierra que practicaban los indios de México, por lo que era de justicia que la Constitución reconociera tales formas de explotación de la tierra; y sobre aspectos agrarios continúa toda la iniciativa, sin explicar la razón o fundamento para preceptuar la facultad del Estado de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, entre ellos el agua.

Empero, sí hicieron el siguiente expreso reconocimiento:

Réstanos sólo hacer constar que en esta labor hemos sido eficazmente ayudados por el Señor Licenciado Andrés Molina Henríquez, abogado consultor de la Comisión Nacional Agraria, y por el Señor General Licenciado José I. Lugo, Jefe de la Dirección del Trabajo en la Secretaría de Fomento.¹¹

¹¹ Cfr. *Diarios de los Debates del Congreso Constituyente de Querétaro*, México, LIV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1989, t. II, p. XXXIII (anexo).

La iniciativa fue de inmediato turnada a la comisión dictaminadora integrada por los diputados Francisco J. Mújica, Alberto Román, L. G. Monzón, Enrique Recio y Enrique Colunga, cuyo dictamen fue sometido al pleno del Congreso el 27 de enero, en el que tampoco nada se argumenta para regular los elementos naturales, y dentro de éstos, al agua. La discusión tuvo lugar en la sesión permanente que comenzó el 29 y terminó el 31 de enero de 1917, siendo precisamente el artículo 27 el que inició dicha larga y memorable sesión parlamentaria.

En el debate participaron múltiples diputados, externando su opinión con libertad, en ocasiones ruda. Todos se refirieron a la tenencia de la tierra, a la conveniencia de liquidar el latifundismo, de respetar e incentivar la pequeña propiedad y de reconocer y tutelar las formas tradicionales de explotación de la tierra en México. Ninguna referencia explícita se hizo al agua y a los demás elementos de la naturaleza, distintos a la tierra y a su productividad.

Lo que es el actual párrafo tercero fue identificado en el debate como inciso segundo del artículo 27. Una vez que fue leído este inciso, el secretario dijo lo siguiente: “Está a discusión; las personas que deseen hacer uso de la palabra, pueden pasar a inscribirse. ¿No hay quién haga uso de la palabra? Se reserva para su votación”.¹²

El actual párrafo quinto, en el seno del Constituyente, identificado como “inciso cuarto”, corrió igual suerte, y la misma sentencia de parte del secretario, esto es, nadie hizo uso de la palabra, y, en sus términos, se reservó para votación.

VII. EL AGUA Y LAS PERSPECTIVAS MUNICIPALES EN EL SIGLO XXI

Tarea y propósito del México del siglo XXI es terminar con la disparidad; no bajar el nivel de los grandes municipios, y sí en cambio elevar la situación de los núcleos municipales que yacen en la miseria y en la marginación. La tarea no es fácil. Todos estamos obligados a contribuir a ella. Unos, por ser gobernantes, y otros porque como gobernados tenemos la obligación de cumplir las leyes, de difundir la educación, de abrir fuentes de trabajo y de contribuir al desarrollo integral de nuestra gran

¹² *Ibidem*, pp. 787 y 788.

sociedad, de nuestra gran familia, que es México, la República entera. No alcanzaremos el auténtico desarrollo mientras tengamos en la marginación a un núcleo humano.

El indigenismo actuante de nuestra época ha venido a poner de relieve la urgente necesidad de atender el desgraciadamente creciente problema de la miseria. De un total de cien millones de habitantes, más de la mitad languidece en la pobreza, en la penuria y en la miseria; equivale a decir en la injusticia. La situación del marginalismo riñe con la dignidad y riñe con la democracia. No podremos acabar con nuestros males políticos mientras no procuremos la integración de los pequeños núcleos urbanos, postergados de la tecnología y de los servicios básicos indispensables. Es necesario implementar una política municipalista que tienda a elevar el nivel de vida de las comunidades pequeñas que parecen olvidadas; no debemos destruir su cultura, su lengua, su sanas costumbres. Debemos brindarles la oportunidad de incorporarse al desarrollo urbano, establecer en ellas hospitales, escuelas, comunicaciones, fuentes de trabajo para que, en reciprocidad, contribuyan después al engrandecimiento general de nuestra República, evitando el drama de su emigración hacia países de otra cultura en donde son explotados y mal vistos. Causa primordial de la emigración es la pobreza; causa primordial de la pobreza es la falta de empleo. Si hacemos que prosperen los municipios y logramos un estándar de vida con dignidad, evitaremos el éxodo de brazos e inteligencias, lograremos que contribuyan a nuestro progreso y no al de potencias extranjeras. Si el problema está en nosotros, en nosotros está su resolución.

De entre los múltiples aspectos que debemos atender para lograr la superación de la pobreza, para arraigarnos en nuestra tierra y para propiciar una democracia auténtica, no constreñida al ámbito electoral, sino ampliada a todas las expresiones de la vida social, se encuentra el de brindar servicios públicos eficientes, eficaces y generalizados. De entre éstos sobresale el servicio público de agua potable.

El reto de nuestra época consiste en traducir en hechos los principios constitucionales. Si logramos que la práctica coincida con la normatividad habremos alcanzado el desarrollo por el que pugnamos todos los mexicanos. El eclipse de la democracia o consagración formal de la misma, lo estamos dejando atrás; queremos que el sol de la democracia, en su esplendor de mediodía, brille e ilumine sobre todo el territorio nacional. Consolidar y hacer efecto a la democracia tal es el reto de esta primera centuria del tercer milenio.