

DERECHO HUMANO AL AGUA EN EL CONTEXTO DEFICITARIO MUNICIPAL DE MÉXICO

JOSÉ RENÉ OLIVOS CAMPOS¹

Sumario: I. Introducción. II. Dimensión Jurídica del Derecho Humano al Agua. 1. Proceso Exógeno. 2. Proceso Endógeno. III. Contexto Deficitario de los Municipios para Garantizar el Derecho Humano al Agua. IV. Consideraciones sobre el Derecho Humano al Agua Gobernable por los Municipios.

I. INTRODUCCIÓN

La recepción del reconocimiento del derecho humano al agua en México, se realizó con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el año 2012, con una adición al artículo 4o., que se ingresó como párrafo sexto, que se rige con los principios de los derechos humanos de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, consignados en el artículo 1o., y se armoniza con los artículos 25, 27, 28, 73, 89, 115 y 116 de referida Constitución General.

No obstante, que con la modificación al artículo 4o., constitucional se previó en su artículo Tercero Transitorio, que el Congreso de la Unión, debería expedir la Ley General de Aguas en el término de un año, reglamentaria de dicho precepto normativo,

1 Investigador Nacional nivel II. Profesor Investigador Titular de la Facultad de Derecho dependiente de la UMSNH. Presidente de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo.

cuyo plazo feneció el 9 de febrero del 2013, no se cumplió por el Congreso de la Unión. Pese a esta omisión legislativa que prevalece, no obsta para que los diferentes órganos y órdenes del gobierno del Estado den cumplimiento a la garantía de derechos humanos al agua y saneamiento como lo establece el ordenamiento constitucional.

Los municipios, como parte del Estado mexicano, conforme a los principios y normas aplicables a los derechos humanos y a lo dispuesto por el artículo 115 constitucional, son competentes y están obligados a garantizar el derecho humano al agua potable, al estar facultados para ello por la Constitución Mexicana, quienes deben de prestar del servicio del agua potable, para la población de su circunscripción territorial.

No obstante, dicha responsabilidad de los gobiernos municipales, no han logrado el abasto del agua potable para todos, que se encuentran obligados a proporcionar ante la falta de capacidades administrativas, económicas, financieras y técnicas, lo que genera el déficit de la gobernación municipal en la atención de dicha prestación de servicio público y en consecuencia existe el incumplimiento del derecho humano al agua, al no garantizarlo de manera suficiente, de calidad, oportuna y continúa para todos los habitantes del municipio.

Esto aspectos se tratan en el presente trabajo, que tiene por objetivo examinar las características del derecho humano al agua en relación con la prestación del servicio de agua potable que realizan los municipios actualmente, que es deber llevarlo a efecto por los gobiernos de los municipios de México, lo que permite dimensionar la tutela de dicho derecho humano del Estado mexicano en el ámbito municipal.

II. DIMENSIÓN JURÍDICA DEL DERECHO HUMANO AL AGUA

En México, en los albores del siglo XXI, el derecho humano al agua, que es reconocido en el derecho interno, fue derivado de dos procesos que se conjugaron: uno de carácter exógeno, que se produce con los compromisos de las declaraciones, convenciones y tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano en dicha materia; y el segundo proceso de carácter endógeno, que se establece en el derecho interno, en la Constitución Mexicana, que se consigno inicialmente al Estado como titular de las aguas comprendidas dentro de los límites de su territorio, sean superficiales o del subsuelo, así como el garante del abasto del agua, hasta el reconocimiento del derecho humano al agua.

1. Proceso exógeno

El proceso de carácter exógeno se produce gradualmente con las disposiciones internacionales que se concretaran por los organismos multilaterales en el reconocimiento del derecho humano al agua, que estuvieron dadas a fines del siglo XX, cuyos instrumentos jurídicos internacionales fueron ratificados por el Estado mexicano, lo que condujo al reconocimiento de dichos derechos, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Entre los ordenamientos jurídicos internacionales que fueron comprendidos progresivamente el derecho humano al agua, que si bien no se tradujeron en obligaciones jurídicas

efectivas inicialmente, contribuyeron en el sustento para el establecimiento decisivo de dicho derecho, que se encuentra en las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la número 54/175, del 17 de diciembre de 1999, referente al derecho al desarrollo; la resolución 55/196 del 20 de diciembre de 2000, en que proclamó 2003 Año Internacional del Agua Dulce; la 58/217 del 23 de diciembre de 2003, en que proclamó el Derecho Internacional para la Acción, “El agua fuente de vida” (2005-2015); la 59/228 del 22 de diciembre de 2004, 61/192 del 20 de diciembre de 2006 en que proclamó 2008 Año Internacional del Saneamiento; la 64/198 de 21 de diciembre de 2009 relativa al examen amplio de mitad del período de las actividades del Decenio Internacional para la Acción, “El agua, fuente de vida”; la resolución A/RES/64/292, del 28 de junio de 2010, que en su numeral 1: “Reconoce que el derecho al agua potable y el saneamiento es un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos;...”

Dentro de las declaraciones y tratados internacionales previstos en la materia el derecho humano al agua, destacan: la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Resolución 217 A (III), del 10 de diciembre de 1948; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como la Observación general 15, relativa al Derecho al Agua, emitida con base en los artículos 11 y 12 de dicho Pacto y adoptada en noviembre de 2002, por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, cuya ratificación por el Estado mexicano de este Pacto, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 12 de mayo de 1981, que comenzó a ser vinculante para México a partir

del 23 de marzo de 1981; y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Resolución 2200 A (XXI); la Convención sobre los Derechos de los Niños de 1989, que en su artículo 24, establece la necesidad de “combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente”.

En la gradual proclamación y reconocimiento del derecho humano al agua, como parte del derecho internacional de los derechos humanos, fue entendido y valorado como uno de los asuntos relevantes de la humanidad.

2. Proceso endógeno

En el proceso de carácter endógeno que se produce en México, que dio por resultado el que se consignara el derecho humano al agua potable en el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal, en el año 2012, se produjo gradualmente, previamente en diversos preceptos constitucionales, se estableció los requerimientos de considerar que el Estado mexicano debe garantizar el dar acceso al agua potable como factor para el desarrollo nacional. Como ocurrió con las modificaciones a la Norma Suprema de México, en términos del artículo 25, reformado el 3 de febrero de 1983 y el 28 de junio de 1999, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, en cuyo párrafo primero, previó que el Estado mexicano es el responsable de la rectoría del desarrollo nacional que comprende el mejoramiento constante de la vida económica, social, cultural y política, de

forma integral y sustentable, cuyos fines son el fortalecimiento de la soberanía, la democracia y la justa distribución del ingreso y la riqueza que permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege la Constitución. Esto alude al requerimiento de mejorar la calidad de vida de la sociedad mexicana, como es elevar los niveles de bienestar social que se expresan por la educación, la salud, la vivienda, el ingreso, los servicios públicos que incluyen factores determinantes, como el disponer de agua potable, el saneamiento y otros más, para lograr el mejoramiento de vida constante de la población.

En tanto en el artículo 27, párrafo primero, constitucional, establece textualmente 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 ella a los particulares, constituyendo la propiedad privada”.

Por nación debe entenderse al Estado mexicano como el sujeto titular de la propiedad originaria del territorio y aguas nacionales. Esto significa que al Estado mexicano se le reconoce el ejercicio del dominio directo de las tierras y aguas que se encuentren comprendidas en el territorio.²

El dominio de los bienes de la nación se prevé en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional, como son las aguas comprendidas dentro de los límites de su territorio, sean superficiales o del subsuelo. Estos bienes son inalienables, imprescriptibles, inembargables, no son objeto de gravámenes o derechos reales y están sujetos

2 Cfr. OLIVOS Campos, José René, Los derechos humanos y sus garantías, 3a. ed., México, Porrúa, 2013, p. 137.

exclusivamente a la jurisdicción de los tribunales federales. El uso, aprovechamiento y explotación por los particulares de dichos bienes, requieren de concesión otorgada por el Ejecutivo Federal, con apego a la legislación aplicable.³

En el párrafo octavo del numeral 27 constitucional, establece que la Nación ejerce una zona económica exclusiva fuera del mar territorial adyacente a éste, los derechos de soberanía y la jurisdicción que determine la legislatura federal. Asimismo, se comprende como zona económica exclusiva la extensión a doscientas millas náuticas, medida a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial.

El derecho de propiedad a los extranjeros prevista en la fracción I del artículo 27 constitucional, la limita al establecer que aquéllos deben cumplir con determinadas disposiciones a fin de que el Estado mexicano pueda concederles el derecho para adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas, en los términos de que los extranjeros deberán celebrar convenio con la Secretaría de Relaciones Exteriores en el que se establezca por ficción jurídica, sean considerados nacionales sólo con respecto al bien que adquieran y no invoquen la protección del gobierno de su país, con referencia al dominio del bien que ejerzan, bajo la pena de perder dichos bienes en beneficio de la Nación. Asimismo, los extranjeros se encuentran restringidos a adquirir el dominio de tierras y aguas en una faja de una extensión de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas.⁴

La Ley de Aguas Nacionales, que es reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución

3 Ibid.

4 Ibid., p. 139.

Federal en materia de aguas nacionales, establece, artículo 4o., que la autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejercerá directamente o a través de la Comisión Nacional de Aguas o del Organismo de Cuenca que corresponda. En términos del artículo 3o, fracción VIII, de dicha Ley, señala que son competentes los municipios, los estados o el Distrito Federal para realizar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales destinadas a los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico.

Este dispositivo legal se armoniza con el artículo 115, fracción III, inciso a), constitucional que prescribe que los municipios tienen a su cargo las funciones y los servicios de “agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales”.

No obstante, conforme a las reformas a la Constitución Mexicana publicadas en el Diario Oficial de la Federación, del 3 de febrero de 1983 y la de 23 de diciembre de 1999, al artículo 115, fracción III, párrafo tercero, los municipios pueden hacerse cargo de dichos servicios de forma directa; o bien previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos; también pueden optar los ayuntamientos, cuando lo consideren necesario, celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

Esta última disposición se armoniza con lo consignado para los Estados en el artículo 116,

fracción VII, párrafo segundo, constitucional que mandata que los Estados están facultados para celebrar convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones cuando el desarrollo o los requerimientos sociales sean necesarios.

En la reforma constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de junio de 2011,⁵ se ingresa el término de los derechos humanos, con lo que se sustituye la expresión de garantías individuales, lo que significa un cambio conceptual y la corrección de un término que se estableció originalmente en la Constitución Mexicana en el año de 1917, con lo que se armoniza con el término de derechos humanos previsto en el artículo 102, apartado B de la Constitución Federal, que fue reformado el 13 de septiembre de 1999 y publicada en el Diario Oficial de la Federación, así como por los demás derechos reconocidos por ella, como también por el derecho internacional en materia de derechos humanos.

Con ello se pudo identificar los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal, con lo consignado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos que aprobó la Asamblea

5 Esta reforma constitucional modifica la denominación del Capítulo Primero del Título Primero; el primero y quinto párrafos del artículo 1o.; el segundo párrafo del artículo 3o.; el primer párrafo del artículo 11; el artículo 15; el segundo párrafo del artículo 18; el primer párrafo del artículo 29; el primer párrafo del artículo 33; la fracción décima del artículo 89; el segundo párrafo del artículo 97; el segundo y tercer párrafos del apartado B del artículo 102; y el inciso g) de la fracción segunda del artículo 105; la adición de dos nuevos párrafos, segundo y tercero, al artículo 1o. y recorriéndose los actuales en su orden; un nuevo párrafo segundo al artículo 11, los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto al artículo 29; un nuevo párrafo segundo al artículo 33, recorriéndose el actual en su orden y los nuevos párrafos quinto, octavo y décimo primero, recorriéndose los actuales en su orden, al artículo 102 del Apartado B.

General de la Organización de las Naciones Unidas, el 10 de diciembre de 1948, que constituye un instrumento internacional que reconoce los derechos esenciales del ser humano, como son los derechos civiles, económicos, políticos, sociales, culturales, derechos de las minorías, los valores de la paz, la autonomía, la autodeterminación de las naciones, la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos.

En éste sentido y del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho humanitario que acoge el constitucionalismo mexicano, en el siglo XXI, es el reconocimiento explícito de los derechos humanos, sustentado en los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, así como de pro homine, en las normas internas y del derecho internacional, en el que Estado mexicano debe de asumir una posición activa en la tutela de los mismos.

En el reconocimiento de los derechos humanos por la Constitución Federal y de garantizar el derecho al agua potable por el Estado mexicano, la recepción del derecho humano al agua, se consignó en el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Mexicana, fue adicionado con la publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 8 de febrero de 2012, que inicio su vigencia el 9 de febrero, el cual fija en su texto lo que sigue:

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo

la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Éste párrafo referido establece el derecho humano al agua que se interrelaciona con otros derechos prescritos en el artículo 4o., en comento, que resulta fundamental e indisoluble, con respecto al derecho a la salud, al derecho a la vivienda, al derecho a la alimentación, al derecho a un ambiente sano, al derecho a la cultura y al derecho a la cultura física y al deporte.

La primera parte del párrafo citado, establece que: “Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.”

Esta disposición implica diversos elementos prescriptivos sobre el derecho humano al agua, tales como:

a) La accesibilidad, la cual comprende que el agua y las instalaciones y servicios de agua deben estar al alcance material por igual para toda la población. No debe haber restricciones ni discriminación por ningún motivo. Asimismo debe mantenerse el acceso a un suministro de agua suficiente, para que pueda ejercer libremente dicho derecho.

b) La disposición consiste en que el abastecimiento de agua debe ser continuo y suficiente para el consumo e higiene personal, para el uso doméstico, como para la elaboración de alimentos, limpieza de ropa, del inmueble, de los muebles, entre otros usos.

c) El saneamiento alude a que el agua para el uso personal o doméstico debe contener color, olor y sabor aceptable, tampoco deben

existir microorganismos o sustancias, metálicas, químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas; y,

d) Lo asequible implica que los costos de abastecimiento no deben comprometer ni poner en riesgo el ejercicio del derecho al agua de las personas, con motivo de que se carezca de medios económicos para soportar las tarifas que impongan las autoridades, que implique las suspensión del suministro de agua, ni permitir actos arbitrarios de las autoridades con lo que conduzca al desabasto.⁶

La segunda parte del párrafo sexto, del artículo 4º constitucional, fija que el Estado es el sujeto obligado a garantizar el derecho al agua para toda persona, conforme lo disponga la ley, que definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

Esto comprende que la disponibilidad de las aguas nacionales debe distribuirse de forma equitativa, que garantice el acceso al agua para su utilización personal y doméstica, sin que implique el uso irracional de dicho recurso que afecte o deteriore el equilibrio ecológico. Lo cual deberá sujetarse a las disposiciones legales en que se establezcan los objetivos, principios, modalidades, condiciones, responsabilidades, procedimientos y sanciones que aseguren dicho bien público, que es inalienable e imprescriptible. Para tal efecto habrán de concurrir la Federación, las entidades federativas y los municipios, para garantizar el

6 http://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html. Consultado 29 octubre de 2012.

ejercicio del derecho al agua de las personas, en el ámbito de sus respectivas competencias. Estos aspectos deberán consignarse en la Ley General de Aguas que expida el Congreso de la Unión.

No obstante, que con la modificación al artículo 4o., constitucional se previó en su artículo Tercero Transitorio, que el Congreso de la Unión, debería expedir la Ley General de Aguas en el término de un año, reglamentaria de dicho precepto normativo, cuyo plazo feneció el 9 de febrero del 2013, sin que la legislatura federal la expidiera. Pese a esta omisión legislativa que prevalece, no obsta para que los diferentes órganos y órdenes del gobierno del Estado mexicano den cumplimiento a la garantía del derecho humano al acceso al agua potable para el consumo personal y doméstico, como lo establece el ordenamiento constitucional.

De este modo, gradualmente se establece constitucional y legalmente al Estado mexicano como garante del acceso al agua potable, conforme a las competencias fijadas para cada orden de gobierno federal, estatal y municipal.

Como se señaló antes, los gobiernos municipales, estatales y el Distrito Federal se encuentran a cargo de la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales destinadas a los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico, en los términos constitucionales y leyes ordinarias. En consecuencia se encuentran obligados a garantizar el derecho humano al acceso al agua potable, en particular el Municipio en el ámbito de su competencia, a pesar que el Congreso de la Unión, no haya expedido la Ley General de Aguas, reglamentaria del dicho derecho humano.

Toda persona debe gozar del derecho humano al agua potable, por lo que las autoridades, deben

garantizarlo, promoverlo, respetarlo y protegerlo con apego a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, de conformidad con la Constitución Federal, los tratados internacionales y leyes ordinarias, lo que implica que deberán satisfacer las necesidades para el consumo personal y doméstico, antes que cualquier otro requerimiento, que inclusive pueden hacerlos valer, los sujetos titulares, ante la autoridad competente, la cual se encuentra obligada a reconocer y cuya interpretación por cualquier autoridad debe realizarse en cuanto le favorezca al sujeto titular, esto es conforme al principio pro homine.

La entrada en vigor de dicho derecho humano al agua implica que los costos de abastecimiento no deben comprometer ni poner en riesgo el ejercicio del derecho de acceso al agua a las personas para sus necesidades básicas y uso doméstico, con motivo de que se carezca de medios económicos para soportar las tarifas que impongan las autoridades municipales, que implique la suspensión del suministro de agua, ni permitir actos arbitrarios de las autoridades con lo que conduzca al desabasto, por lo que en este caso, no podrá aplicarse el pago de las tarifas que establezca el Municipio por el consumo de agua que se realice para el consumo personal y doméstico conforme lo consigne la ley y pese a la facultad prevista en la Constitución Federal, artículo 115, fracción IV, inciso c), en los términos de que los municipios comprenden como parte de sus ingresos, las prestación de los servicios públicos a su cargo, que no deben ser limitadas por las leyes federales, para que establezcan las contribuciones, ni concederán exenciones o subsidios a favor de la persona o institución alguna.

De realizarse este acto de autoridad se estaría violentando el derecho humano al agua a las personas que destinan para uso personal y doméstico, cuando carecen de los medios económicos para pagar las tarifas que establezca la autoridad municipal.

Esto también se sustenta con el derecho mínimo vital previsto en la Constitución Federal, que es aplicable al derecho humano al agua, que se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos siguientes:

DERECHO AL MÍNIMO VITAL EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL MEXICANO. El derecho constitucional al mínimo vital cobra plena vigencia a partir de la interpretación sistemática de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución General y particularmente de los artículos 1o., 3o., 4o., 6o., 13, 25, 27, 31, fracción IV, y 123. Un presupuesto del Estado Democrático de Derecho es el que requiere que los individuos tengan como punto de partida condiciones tales que les permitan desarrollar un plan de vida autónomo, a fin de facilitar que los gobernados participen activamente en la vida democrática. De esta forma, el goce del mínimo vital es un presupuesto sin el cual las coordenadas centrales de nuestro orden constitucional carecen de sentido, de tal suerte que la intersección entre la potestad Estatal y el entramado de derechos y libertades fundamentales consiste en la determinación de un mínimo de subsistencia digna y autónoma protegido constitucionalmente. Este parámetro constituye el contenido del derecho al mínimo vital, el cual, a su vez, coincide con las competencias, condiciones básicas y prestaciones sociales necesarias para que la persona pueda llevar una vida libre del temor y de las cargas de la miseria, de tal manera que el

objeto del derecho al mínimo vital abarca todas las medidas positivas o negativas imprescindibles para evitar que la persona se vea inconstitucionalmente reducida en su valor intrínseco como ser humano por no contar con las condiciones materiales que le permitan llevar una existencia digna. Así, este derecho busca garantizar que la persona -centro del ordenamiento jurídico- no se convierta en instrumento de otros fines, objetivos, propósitos, bienes o intereses, por importantes o valiosos que ellos sean. (Novena Época. Registro: 172545. Instancia: Primera Sala. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007 Materia(s): Constitucional Tesis: 1a. XCVII/2007, p. 793)

Conforme a esta tesis, es necesario ponderar dicho derecho humano al agua, conforme a la situación social o económica de las personas en que se encuentren, en caso de no estar en condiciones de poder pagar las tarifas de agua, deben quedar exentos del pago o bien pagar tarifas bajas establecidas por las autoridades municipales, quienes deben proporcionar el servicio de agua potable para su uso personal y doméstico, que les permita ejercer el derecho al mínimo vital consignado en la Constitución Federal fundado en los derechos humanos, que permitan llevar a las personas una existencia digna, que el Estado se encuentra obligado a garantizar y tutelar.

III. CONTEXTO DEFICITARIO DE LOS MUNICIPIOS PARA GARANTIZAR EL DERECHO HUMANO AL AGUA

El derecho humano al agua, a que el Estado mexicano está obligado a garantizar, conforme a lo prescrito por el artículo 4o., párrafo sexto, constitucional y los tratados internacionales reconocidos, en el contexto de los municipios en México, se caracteriza por ser deficitario e incierto para dar cumplimiento a dicho derecho por parte de los municipios, ante la carencia del recurso del agua, cuya demanda crece con el incremento mayor de la población, así como por la falta de capacidades normativas, administrativas, financieras y técnicas para satisfacer la prestación del servicio de agua potable para todos de forma suficiente, de calidad, oportuna y continúa.

Esto ha implicado la afectación de dicho derecho humano para que el Estado les garantice el disfrute del agua para poder vivir, a pesar de que este se encuentran obligados a tutelarlos, lo que plantea retos para el presente y el futuro en el logro de la gestión del agua para todos.

Las exigencias por el abasto del agua potable y saneamiento, se expresan con mayor intensidad en una época que es más interdependiente, incierta y turbulenta, en donde los indicadores muestran la escasez y la distribución desigual del recurso hídrico, tanto en el escenario mundial, en México y en particular en los municipios.

En el ámbito global del planeta, se puede advertir del Informe que presentara las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo, los aspectos siguientes:

- a) El agua consumible representa el 2.57%

de las reservas del planeta;⁷

b) Durante el siglo veinte la población mundial se triplicó, en tanto que la utilización del agua para fines humanos se multiplicó por seis. Los usos más obvios del agua para los seres humanos son beber, cocinar, bañarse y limpiar. Este uso doméstico del agua, aunque crucial, es sólo una pequeña parte del total. A escala mundial, la industria utiliza dos veces más agua que los hogares, en su mayoría para enfriamiento durante la producción eléctrica. Se necesita mucha más agua para producir alimentos y fibra (cereales, frutas, carne, algodón) y para sustentar el medio ambiente natural;⁸

c) El consumo de agua se multiplicó por seis en el siglo XX. En el año de 1950 había 17,000 m³/año/persona; en el año 2025, se estima una población de 8,000 millones de seres humanos, sólo habrá 5,000 m³/año/persona;

d) Se ha pasado de 1,200 a 1,600 millones de personas que no tienen agua potable;

e) 2,600 millones de individuos (40% de la población mundial) no tienen redes de evacuación o de tratamiento de aguas usadas (excusados, desagües), de los cuales más de la mitad viven en la India y China;

f) La falta de agua y de medios de evacuación provoca 25,000 muertes por día, la mitad de estos son niños;

g) La ONU estima que 1.6 millones de personas podrían ser salvadas cada año si se mejorara el servicio del agua; y,

7 Ver: ONU/WWAP (Naciones Unidas/Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos). 2011. Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo: Agua para todos, agua para la vida. París, Nueva York y Oxford. UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) y Berghahn Books.

8 Ibid.

h) Un 90% de las catástrofes naturales están relacionadas con el agua y son consecuencia del mal uso de los suelos (deforestación, sobrepastoreo, grandes proyectos de irrigación).

En México, que se inscribe en el escenario mundial, cabe destacar los indicadores sobre las condiciones del agua y saneamiento, del modo siguiente:

a) 9.5 millones de mexicanos no contaban con el servicio de agua potable en el año 2011;⁹

b) 11.1 millones de personas carecían de obras de alcantarillado en el año 2011;¹⁰

c) En el año de 1995 la distribución del agua potable correspondía por habitante a 11 mil 500 metros cúbicos por año; en el año 2005, descendió por habitante a 4 mil 500 litros, y se estima que para el año de 2015 bajará por habitante a 3 mil 500 litros;¹¹

d) Existen 192,244 comunidades rurales, localidades con menos de 2,500 habitantes, en donde se ubica el 23% de la población nacional, de las cuales el 22.2 por ciento de los habitantes sin servicio de agua potable; y,

e) Existe una distribución de inequidad, mientras unas zonas urbanas cuentan con el suministro continuo, otros sectores populares y áreas rurales carecen o tienen escaso el recurso hídrico.

Como se puede apreciar de las características presentadas en el escenario mundial y nacional, el agua potable no es un recurso inagotable y abundante. La distribución del agua está dada en

9 Sobre las características que privan sobre el abasto del agua y alcantarillado, ver: Comisión Nacional del Agua, Situación del subsector agua potable, alcantarillado y saneamiento, México, 2012, p. 21.

10 Ibid., 23.

11 Ibid., p. 29.

forma desigual y las reservas disponibles tienden a reducirse, lo que conduce a una mayor tensión social por la falta del recurso, lo cual se intensifica a medida que se incrementa el índice demográfico y las condiciones de pobreza.

En los escenarios mundial y nacional anotados, se inscriben los gobiernos municipales en México, que deben de garantizar el derecho al agua potable, mediante su suministro de manera suficiente, continua y para toda la población que se encuentra en su ámbito territorial.

No obstante, las atribuciones que se les han otorgado constitucional y legalmente a los gobiernos municipales para prestar dicho servicio, han resultado insuficientes para que culmine en el logro de tal propósito, es decir, con la calidad, cantidad y cobertura en que se demanda el suministro de agua potable.

Esta situación es producto de la persistente problemática estructural que viven los municipios en México, así como por las demoras y carencias en las capacidades normativas, financieras y administrativas municipales, que fueron generadas por la alta concentración de atribuciones, recursos y decisiones en el orden del gobierno federal, que si bien, en las dos últimas décadas de la centuria pasadas se pretendió revertir con consignarle mayores atribuciones con las reformas constitucionales de los años 1983 y 1999, existe la tenaz centralización en materia fiscal y financiera, que origina la falta de capacidad municipal para la realización de las obras y la prestación de los servicios públicos, entre ellos, el suministro del agua potable para todos.

En el plano administrativo, el gobierno federal ha constituido diversas agencias gubernamentales, empresas paraestatales,

patronatos, fideicomisos, comités, comisiones, entre otros entes públicos, que han conducido a intervenir los ámbitos de competencia locales, menoscabando, el poder de decisión y acción de los gobiernos estatales y municipales.¹²

En materia de los ingresos federales, se ha tendido a la concentración de éstos recursos en la Federación, lo que conduce a un control en el ejercicio y la disposición que se tiene para ejecutar diversos programas.

El gobierno central es el que tiene a su cargo la mayor recaudación impositiva, así como la distribución de los ingresos federales a los gobiernos de las entidades federativas y éstos a los municipios, pero en una proporción que determina la Federación a los estados y a los municipios, que por lo general es insuficiente, lo que obliga a las autoridades locales a negociar con la Federación los incrementos y las transferencias que necesitan, con lo que llegan a ser gestores al depender de las decisiones centrales.¹³

Este contexto de la concentración de facultades, decisiones, ingresos y beneficios en la Federación, ha producido que en la actualidad la gran mayoría de los municipios presenten deterioros en la capacidad de respuesta a las exigencias locales.

Por consiguiente, esto ocurre en materia de la prestación del servicio público del suministro de agua potable y saneamiento, al existir la falta de cobertura, calidad y continuidad en dicho servicio, aspectos que se pueden determinar, en términos

12 Carbonell, José, "Transición a la democracia, gobernabilidad y federalismo en México. Cerrando el círculo", en Serna de la Garza, José María, Federalismo y regionalismo, México, coedición Universidad Nacional Autónoma de México, Asociación Argentina de Derecho Constitucional y otras, 2002, p. 29

13 Ídem.

generales, del modo siguiente:

a) En la dimensión jurídica, se incurre en imprecisiones al no delimitarse cuáles son las funciones o los servicios públicos que debe prestar el municipio. Es el caso de la fracción III del artículo 115 constitucional, que no distingue cuáles son las funciones públicas y los servicios públicos que tendrán a su cargo los municipios. El texto de dicha fracción describe un catálogo de funciones y servicios públicos, sin depurarlos. Por ejemplo, en el inciso a) de dicha fracción, se señala que el “agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales”, son funciones y servicios públicos a cargo del municipio. Esta falta de distinción se expresa porque el agua potable no es por sí mismo un servicio público, sino que es el suministro el elemento que debe llevarse a cabo, por lo que debería precisarse, en el citado inciso, que el municipio debe prestar el servicio público del suministro de agua potable, en lugar de señalarse agua potable.¹⁴

En tanto que el alcantarillado es en una

14 De acuerdo con Jorge Fernández Ruiz, resulta de importante que se distinga entre las categorías de la función pública, servicio público y obra pública para evitar confusiones que conduzcan a implicaciones jurídicas en las acciones de los gobiernos. De este modo, por función pública se comprende la atribuida al Estado, cuyo ejercicio requiere del desempeño de una actividad que conlleve su potestad, su autoridad, por lo que es una expresión de su soberanía. El servicio público es la actividad técnica destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, con sujeción a un régimen jurídico exorbitante del derecho privado. Mientras que la obra pública es entendida como la realizada por el ente estatal o a su nombre, en un inmueble determinado con un propósito de interés general, destinado al uso público, al desempeño de una función pública o a la prestación de un servicio público. Fernández Ruiz, Jorge, *Servicios Públicos Municipales*, México, coedición Instituto Nacional de Administración Pública y Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, pp. 200 y ss.

obra pública, que no es un servicio público ni constituye una función, por lo que corresponde a una categoría jurídica distinta.

El tratamiento y disposición de aguas residuales estimadas como funciones o servicios públicos, deben considerarse actividades municipales socioeconómicas residuales de interés público, debido a que no implican el ejercicio de una función pública, ni prestación de servicio público ni ejecución de obra pública. No obstante figuran como funciones y servicios públicos en los incisos respectivos de la fracción III del artículo 115 constitucional.¹⁵

Las disposiciones de la Constitución Federal que prevén el catálogo de funciones y servicios públicos a cargo de los municipios sin distinción alguna, en las Constituciones y leyes orgánicas municipales de las entidades federativas, se transcriben de manera textual dicho listado de funciones y servicios públicos, con lo que se incurre en las mismas imprecisiones jurídicas que atribuyen las facultades a los gobiernos municipales en materia del suministro del agua potable y saneamiento.

Las responsabilidades que otorga el artículo 115 constitucional al municipio para la prestación del servicio de suministro del agua potable y saneamiento, no han estado acompañadas con las transferencias de nuevas fuentes impositivas que permitan el efectivo financiamiento del gasto municipal en este rubro. La fracción IV del artículo 115 de la Ley Fundamental, establece como principales fuentes de ingresos de los municipios, el impuesto predial y las participaciones federales. Esta última constituye la fuente que le proporciona mayores ingresos y a su vez, les crea una fuerte

15 Ibid.

dependencia de ingresos a los ayuntamientos. Dependencia que también se da con el gobierno de los estados, al quedar sujeta la distribución de dichos recursos a los criterios de las legislaturas de los estados, quienes fijan las bases, montos y plazos de dichas asignaciones a los municipios, sin que rijan parámetros del grado de desarrollo de cada municipio o condiciones económicas o sociales en que se encuentran para determinar las partidas que debieran disponer para sufragar los gastos públicos de forma equitativa y no desigual.

La falta de parámetros en la distribución de las participaciones federales, se debe a que los Congresos locales han incumplido a la obligación de determinar las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios y su capacidad administrativa y financiera (artículo 115, fracción III, inciso i constitucional), no han expedido los ordenamientos jurídicos que fijen dichas características, a fin de establecer que funciones o servicios públicos se pueden hacer cargo los gobiernos de los Estados ante la incapacidad de proporcionarlos los municipios, o bien cómo lograr una mejor distribución de los ingresos federales o estatales para que comprendan las necesidades específicas de cada escenario municipal que se integra a cada entidad federativa, así como disponer de los recursos, en atención a las prioridades del desarrollo, en las que se inscribe el suministro del agua potable y saneamiento.

En cuanto al régimen jurídico de la reglamentación que se encuentran facultados los ayuntamientos para expedir, se observa que alrededor del 49 % de los 2,451 municipios del país, no cuentan con una normatividad interna que establezca las normas básicas del funcionamiento de los sistemas de suministro de agua potable y

saneamiento. En promedio, menos de un 50% de los municipios tienen reglamentaciones sobre servicios públicos. Otro dato importante es que sólo en 46% del total de municipios, existen reglamentos de obra pública municipal, además sólo en 22% de los municipios existe una reglamentación de zonificación y uso del suelo;¹⁶

Este régimen jurídico constitucional y legal que rige a los municipios de México, incide en los marcos normativos municipales acotándolos y constituyen obstáculos para el financiamiento y ampliar la cobertura de la prestación del suministro de agua potable y saneamiento.

b) En la dimensión administrativa, en los municipios de México se advierte que en casi 80% de ellos, no disponen de un marco normativo de planeación y presupuestación que ordene las acciones en el tiempo ni que vincule asignación de recursos con objetivos y metas previamente establecidos en los que se incluya el suministro del agua potable y saneamiento.

De igual forma se observan rezagos importantes en estructuras organizativas y sistemas de administración. Sólo el 55 por ciento del total de municipios, llevan a cabo proyectos de desarrollo sobre el suministro de agua potable y saneamiento. En tanto el 46 por ciento, tiene algún tipo de sistema de administración de recursos materiales y de inventarios.

Por lo que se refiere al personal encargado de las tareas inherentes al trabajo en los municipios, en las que se incluye la operación de los sistemas

16 Ver: Cabrero Mendoza, Enrique, El premio gobierno y gestión local en México: Un mecanismo de institucionalización de la innovación en gobiernos locales, México, coedición Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, Centro de Investigación y Docencia Económicas y Fundación Ford, 2002, pp. 8 y ss.

que suministran agua potable y saneamiento, se caracterizan, en general, por la falta de profesionalización de los cuadros directivos y medios, con alto relevo del mismo. Según datos derivados del censo municipal, existen cada año alrededor de 60,000 funcionarios municipales que se ven afectados por los cambios de gobierno a nivel de mandos medios y superiores que son relevados de sus cargos.

En pequeñas muestras de los municipios urbanos se observa que sólo un 5 por ciento de los funcionarios municipales han hecho una verdadera carrera en la administración municipal (llegan a permanecer dos o tres periodos de gobierno). Mientras que el 60 por ciento nunca habían tenido una experiencia previa en la administración municipal y tienen una antigüedad en el puesto menor a un año en la administración de los servicios públicos que suministran el agua potable y saneamiento.¹⁷

Los recursos económicos con los que cuentan la mayoría de los municipios en México, dificultan la formulación de proyectos de desarrollo municipal. Más de 80 por ciento de los municipios del país canalizan casi 78 por ciento de sus recursos a gastos administrativos y pago de deuda pública.

Los gastos de inversión para llevar a cabo obras públicas, suministro de agua potable y saneamiento, adquisiciones y fomento para el desarrollo social es del 22 por ciento en promedio.¹⁸ Esta inversión pública es escasa, si se tienen en cuenta los múltiples requerimientos de los

17 Ibid.

18 La estructura porcentual promedio de los gastos públicos de los municipios de México, comprende los años de los años de 1989 al 2005, la cual es obtenida del: El ingreso y el gasto público en México, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2010, p. 255.

servicios públicos que debe prestar a la población, si bien tiende a cambiar la situación recientemente con los flujos de recursos de inversión para la infraestructura social provenientes de la federación, todavía la situación dista mucho de mejorarse.

c) En la dimensión económica y social, persiste el desarrollo desigualdad entre los municipios, que se presenta generalmente con respecto a las capitales de las entidades federativas, que disponen de industrias, equipamientos, servicios, infraestructura y la mayor inversión. En contraparte, el resto de los municipios manifiesta rezagos y deterioros económicos y sociales, carentes o con escasos servicios públicos, entre ellos, el suministro de agua potable y saneamiento, asimismo no cuentan con infraestructura e industria, lo que propicia la emigración de sus habitantes hacia zonas más desarrolladas o al extranjero, con el desarraigo consecuente de su territorio.

Se contemplan 386 municipios con muy alto grado de marginación social y 906 con el nivel de alta marginación con respecto al resto de los demás. Es decir, 1,292 municipios tienen el mayor déficit de la prestación del servicio de agua y drenaje, lo que expresa las insuficiencias de los servicios básicos que deben proporcionar, pero que no pueden prestar los municipios de México.¹⁹

La cobertura del servicio público municipal de suministro de agua potable, que se puede apreciar dentro y fuera de las cabeceras municipales, y que representa un indicador del grado de desarrollo y se vincula a la calidad de vida de la población, se advierte una mayor concentración en la prestación

¹⁹ Ver: Información Básica. Índices de Marginación, México, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, 2005.

del suministro de agua potable en la cabecera, lo cual se explica porque los ayuntamientos priorizan las obras que se destinan a esta zona debido a que se concentra la mayor cantidad de población municipal y constituye el centro de la vida política, económica y social. Con lo que se dejan marginadas del suministro del agua potable y saneamiento, el resto de las zonas periféricas de la cabecera y el medio rural del municipio.

Al respecto, ciertos datos muestran la tendencia de concentración del servicio público de suministro de agua potable en la cabecera de los municipios en México, en donde la población de los estratos sociales alto y medio que radican en la misma, cuentan con una cobertura del 70.3% de suministro de agua potable, en tanto la población que radica fuera de la cabecera municipal sólo alcanza la cobertura de un 16.1% de suministro del servicio y el resto no cuenta con dicho suministro.²⁰ Con lo que se agudizan los problemas en el abasto de agua potable en los estratos sociales medios y bajos que se encuentran fuera de la cabecera municipal.

Esto pone de manifiesto las desigualdades en la distribución que se dan en los medios que concentran la mayor parte de la población municipal con respecto a las zonas en las que se encuentran con escasos habitantes con condiciones de marginación y pobreza, entre cuyas carencias esta la falta de agua potable.

En México, en donde el abastecimiento del agua potable es del poco más del 83% y del drenaje es de 67%, resulta evidente que los retos para el gobierno municipal son muy grandes,

²⁰ García del Castillo, Rodolfo, Los municipios en México; Los retos ante el futuro, México, coedición Miguel Ángel Porrúa, Librero Editor y Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1999, pp. 131 y ss.

particularmente para los municipios pobres. Por ejemplo, sólo 15.0% de los mismos pueden acercarse a la media nacional. Debido a esto es que el servicio público del suministro de agua potables es el que más preocupa a los gobiernos municipales, además es al que mayores recursos se le asigna y es considerado como el de mayor problema.²¹

IV. CONSIDERACIONES SOBRE EL DERECHO HUMANO AL AGUA GOBERNABLE POR LOS MUNICIPIOS

La situación de los municipios en México, en las distintas dimensiones planteadas, muestran la necesidad de llevar a cabo transformaciones para fortalecer al municipio, para que otorgue respuestas efectivas a la comunidad social, para garantizar el derecho humano al agua mediante en el suministro de agua potable para todos.

En los tiempos actuales, se requiere fortalecer la gobernación municipal para garantizar el derecho humano al agua potable para todos, de manera eficaz, suficiente y de forma continua, que se encuentran obligados a proporcionar los gobiernos municipales.

Sobre todo cuando se erosionan aún más las capacidades de los gobiernos municipales para ser garantes del derecho humano al agua, a medida que el proceso de globalización se profundiza y acelera con la inseguridad, que conduce a la concepción de la privatización del recurso, lo cual se sustenta con criterios mercantiles, que genera intereses que buscan utilidades particulares, más allá de garantizar el derecho del agua para

21 Cabrero Mendoza, Enrique, op. cit.

todos, y en consecuencia el Estado al replegarse en sus responsabilidades puede dejar de asumir su responsabilidad de asegurar y garantizar el derecho humano al agua para todos.

El deterioro de capacidad de respuesta gubernamental para atender las exigencias de agua potable, como se constata en los tiempos actuales, constituye un déficit de gobernación de los gobiernos municipales para generar el desarrollo humano y social, lo cual se produce a escala mundial, nacional y local.

Esta situación conduce a considerar que el goce del derecho al agua potable, que tiene todo ser humano, aún se encuentra pendiente como una de las cuestiones públicas prioritarias, que exige soluciones apremiantes ante los detrimentos del bienestar social, expresados por la desigualdad dada por el suministro del agua potable, que implica, entre otros aspectos, las enfermedades que se generan por el uso del agua contaminada, así como la carencia en el ejercicio de los derechos que se tienen en esta materia.

Esto ha producido y potenciado un impacto negativo al bienestar y al desarrollo municipal, lo cual se manifiesta a escala nacional, pues los problemas locales son parte del contexto nacional. Lo que implica considerar el planteamiento siguiente: ¿Cuál debe ser la actuación del gobierno municipal en los tiempos actuales, para garantizar el derecho humano al agua, al abasto de agua potable de forma suficiente, continúa y para todos sus habitantes, a fin de conseguir el desarrollo justo, equitativo y humano?

Considero que el propósito es comprender que hay que fortalecer el régimen jurídico, administrativo y financiero que rige en la actualidad al municipio, en materia del servicio público del

suministro de agua potable y saneamiento, para poder construir y desplegar toda la capacidad de gobierno que pueden contener los municipios en México, para el logro efectivo del abasto del agua a toda persona, de manera suficiente, continua y de calidad, que el país necesita para ingresar en un tiempo socialmente mejorado.

Esto resulta fundamental en los procesos de cambio que se dan en los distintos órdenes de la vida nacional, en donde los municipios asumen un papel estratégico y crucial en el escenario de México y mundial, para reducir la brecha que existe en las desigualdades de la cobertura, en la falta de calidad y cantidad del agua potable que todavía hay que abastecer.

La acción pública municipal para atender la problemática del abasto de agua potable y saneamiento, en el ámbito territorial que le corresponde, implica diversos presupuestos para avanzar. Uno de estos, lo constituye el fortalecimiento de la gobernación, que es el presupuesto de mayor envergadura que tienen los municipios en el presente, para garantizar el acceso al agua potable a todos, ante el déficit que se vive.

Por fortalecimiento de la gobernación municipal se comprende el optar por un sistema jurídico e institucional que asegure el desempeño de la dirección de la sociedad en la calidad y cobertura de los servicios públicos, para que las carencias y demandas de la sociedad en materia de agua potable y saneamiento tengan un cauce de efectividad y respuesta.

Desde esta perspectiva, la garantía de acceso al suministro de agua y saneamiento para todos, en el ámbito municipal, implica reformas generales y básicas para lograr el fortalecimiento de la

gobernación municipal, las cuales comprenderían las siguientes dimensiones:

1. Dimensión política

En esta debe valorarse en la gobernación municipal, el dar cauce a las políticas de Estado, que consideren la garantía del suministro de agua potable suficiente a toda persona, lo cual se relaciona con dotar de competencias normativas a los gobiernos municipales, en tanto se consideren los aspectos administrativos, financieros y de gestión para la expansión del abastecimiento de agua y saneamiento.

En el fortalecimiento de las competencias normativas del municipio para la expansión del suministro del agua y saneamiento, comprende establecer las modificaciones al artículo 115 constitucional, que aseguren a los gobiernos municipales los aspectos siguientes:

a) Prever las formulas y reglas de las participaciones federales sobre la tributación concurrente, en las que se determinen las tasas de asignación presupuestaria para destinarlas a la prestación del servicio público de suministro de agua potable y saneamiento;

b) Establecer los órganos que se hagan cargo de la planeación, presupuestación, coordinación, dirección y evaluación del servicio del suministro de agua y el saneamiento municipal;

c) Incluir el servicio civil de carrera municipal para que cuenten dichos órganos municipales, con profesionales aptos y capaces en la administración del referido servicio;

d) Establecer los mecanismos de control de calidad sobre el servicio del suministro de agua potable y saneamiento; y,

e) Determinar el derecho a la información sobre las acciones de los citados órganos

autónomos municipales, asimismo se establezca la rendición de cuentas sobre el sector del recurso hídrico, a fin de que la ciudadanía pueda realizar la interpelación a las autoridades competentes.

De lo que se trata es el garantizar el acceso al servicio del suministro de agua potable y saneamiento municipal, de forma eficaz, responsable, honesta y clara, por lo que debe tratarse desde la visión de la política estatal, gubernamental y normativa, para efectuar el fortalecimiento de la gobernación de dicho servicio, que permita a toda persona y familia del medio urbano y rural, contar con el abasto de agua potable y saneamiento de forma continua, suficiente y de calidad.

2. Dimensión administrativa

En esta debe establecerse la institucionalización de las reglas y procedimientos legales que comprendan la distribución adecuada y racional del recurso hídrico, a fin de resolver los problemas que se generan por la escasez o desabasto. Un sistema de distribución del agua será más gobernable en la medida en que posea mayor capacidad de distribución entre los distintos consumidores.

Asimismo, se requiere de la administración del financiamiento, con tarifas, subsidios y exenciones, en donde se definan los sistemas de garantizar el derecho humano al agua en términos de la situación social o económica de las personas en que se encuentren. En caso de que las personas no estén en condiciones de poder pagar las tarifas de agua, deben quedar exentos del pago o bien pagar tarifas bajas establecidas por las autoridades municipales, quienes deben proporcionar el servicio de agua potable para su uso personal y doméstico, que les permita ejercer el derecho al mínimo vital consignado en la Constitución Federal fundado

en los derechos humanos, cuya determinación y aplicación sea según la realidad de los sectores sociales que integran cada municipio.

La participación de los demás órdenes del gobierno federal y estatal, así como de los beneficiarios del servicio del suministro de agua potable, se plantea como una solución para mejorar los problemas de financiamiento cuando se tengan proyectos de inversión, con los que se puede obtener una mayor cobertura en el servicio, pero sin que se descuide la calidad del mismo.

3. Dimensión económica

En esta dimensión, la acción de los gobiernos municipales se requiere considerar su participación en los proyectos de inversión que formule y ejecuten las instancias de los gobiernos federal y estatal, en donde el agua juega un papel productivo o para casos de contingencia, que beneficie a uno o más municipios, que impacte a su economía o pueda representar un desarrollo a su entorno, por ejemplo, en los proyectos de irrigación o en los proyectos hidroeléctricos, o bien en proyectos de control de inundaciones que prevean catástrofes, con objeto de evitar daños sociales costosos que a veces resultan irreparables o de difícil reconstrucción, con pérdidas en la condiciones de vida que llegaron a tener los pobladores que habitaron una zona desbastada.

4. Dimensión de gestión

En esta dimensión es necesario que los gobiernos de los estados reconozcan la diversidad municipal, a fin de otorgar facultades y los insumos necesarios conforme a sus requerimientos, sean estos normativos, técnicos o financieros, para la prestación de los servicios del suministro de agua potable y saneamiento. Cada municipio representa una especificidad que implica determinar distintas

políticas y acciones que debe seguir para ofrecer el abasto de agua y saneamiento de forma suficiente y continua. Los contrastes municipales tanto sociales, económicos, como de su entorno físico, exigen soluciones particulares, por lo que se necesita que el fortalecimiento político, financiero y normativo en las soluciones adoptadas.

5. Dimensión de la participación

En los municipios existe una relación directa entre las autoridades locales y sus habitantes, por lo que es importante ingresar la participación de éstos en la expansión de los recursos hídricos, tanto en su cobertura y calidad. Por lo que es conveniente que a la población se tome en cuenta para que participe en la formulación y racionalización de los programas del suministro de agua y saneamiento; en la verificación cuando se ejecuten los programas, para que conozca que se han cumplido con los requerimientos que exigen los usuarios y constatar que se han aplicado las normas que rigen las acciones públicas llevadas a cabo en esta materia; asimismo para que den seguimiento y evalúen lo realizado.