



GUÍA PARA EL DESARROLLO DE REGLAMENTOS PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES

MÉXICO
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA



SEMARNAT
SECRETARÍA DE
MEDIO AMBIENTE
Y RECURSOS NATURALES

CONAGUA
COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

 **IMTA**
INSTITUTO MEXICANO
DE TECNOLOGÍA
DEL AGUA

GUÍA PARA EL DESARROLLO
DE REGLAMENTOS PARA LA
PRESTACIÓN DEL SERVICIO
DE AGUA POTABLE, DRENAJE,
ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y
DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES

COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

Guía para el desarrollo de reglamentos para la prestación del servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales

D. R. © Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Boulevard Adolfo Ruiz Cortines No. 4209 Col. Jardines en la Montaña,
C. P. 14210, Tlalpan, México, D. F.

Comisión Nacional del Agua
Insurgentes Sur No. 2416 Col. Copilco El Bajo
C.P. 04340, Coyoacán, México, D.F.

Sudirección General de Planeación

Versión digital hecha en México
Distribución gratuita. Prohibida su venta.
Queda prohibido el uso para fines distintos al desarrollo social.
Se utiliza la reproducción sin alteraciones del material
contenido en esta obra, sin fines de lucro y citando la fuente.

CONTENIDO

| | |
|---|----|
| Introducción | 7 |
| Capítulo 1 | |
| La naturaleza de los servicios públicos | 9 |
| 1.1 Características que definen la prestación de un servicio como público. | 11 |
| 1.2 La clasificación de los servicios públicos en México | 13 |
| Capítulo 2 | |
| El derecho humano al agua y su relación con la prestación de los servicios públicos municipales de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales | 15 |
| 2.1 El derecho humano al agua en México | 19 |
| 2.2 Las obligaciones derivadas del derecho humano al agua | 21 |
| 2.3 La participación municipal en relación con el derecho humano al agua | 23 |
| 2.4 Participación ciudadana en los reglamentos municipales | 26 |
| Capítulo 3 | |
| La reglamentación municipal de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales | 31 |
| 3.1. La necesidad de desarrollar reglamentos de prestación de servicios | 31 |
| 3.2 Facultad reglamentaria | 35 |
| 3.3 Marco jurídico | 36 |
| Capítulo 4 | |
| Temas básicos de contenido en un reglamento de prestación de servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales | 41 |
| 4.1 Primer tema. Disposiciones generales | 42 |
| 4.2 Segundo tema. De la prestación de los servicios | 48 |
| 4.3 Tercer tema. De las infracciones y sanciones | 55 |
| 4.4 Cuarto tema. De la defensa de los usuarios | 56 |
| 4.5 Quinto tema. De la participación social | 56 |
| 4.6 Sexto tema. Casos de reducción o suspensión en la prestación de los servicios | 57 |
| Fuentes de información | 59 |

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

| | |
|----------------|---|
| CONAGUA | Comisión Nacional del Agua |
| CPEUM | Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos |
| DHA | Derecho Humano al Agua |
| NOM | Norma Oficial Mexicana |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| PIDESC | Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales |
| PND | Plan Nacional de Desarrollo |
| PNH | Programa Nacional Hídrico |

INTRODUCCIÓN

El acceso universal a agua potable sigue siendo uno de los grandes retos a nivel nacional e internacional, para hacer frente a esta situación se ha tenido que cobrar conciencia respecto a que el acceso al agua potable y al saneamiento debe encuadrarse en el marco de los derechos humanos, por lo que a lo largo de las últimas décadas se establece como tal en diversos documentos, acuerdos o pactos internacionales.

Derivado de esas acciones, actualmente varias constituciones nacionales alrededor del mundo, incluida la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, protegen el derecho humano al agua o enuncian la responsabilidad general del Estado de asegurar a todas las personas el acceso a agua potable y servicios de saneamiento. Así, al interior de nuestro país los Tribunales Federales ya han emitido fallos en causas relacionadas con el disfrute del derecho humano al agua.

Para dar cumplimiento a este derecho humano es indispensable que la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, de competencia Municipal, se sustente en los principios inherentes a los derechos humanos y de buenas prácticas en la gestión, por lo que se convierte en indispensable que los municipios del país reformen o adicionen sus reglamentos municipales de manera que incorporen los elementos mencionados.

De esta manera que esta Guía tiene como principal objetivo proporcionar elementos conceptuales y jurídicos que sirvan de orientación a los gobiernos Municipales en el proceso de desarrollo o actualización de los conceptos de sus reglamentos municipales para reconocer y salvaguardar el derecho humano al agua, en aras de cumplir con su mandato constitucional de proveer a la población de servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales de manera continua y de calidad, teniendo como eje fundamental el derecho humano al agua y permitiendo sinergias con los otros órdenes de gobierno y la sociedad misma para garantizar este derecho de forma sostenible.

Ligado a lo anterior, este documento busca orientar la generación de reglas de orden público, que cumplan con el interés social y sean de observancia general dentro del territorio de los Municipios, cuyo fin se encamine a regular la prestación de los servicios públicos mencionados, toda vez que se basan en respetar y adoptar los acuerdos tomados por la Federación y que han sido plasmados en la Constitución Federal, en razón de que el País es Estado parte en los convenios internacionales, acuerdos que buscan asegurar el acceso al agua cumpliendo con características como su disponibilidad, calidad, accesibilidad física y económica, no discriminación y accesibilidad a la información, y que imponen obligaciones que permean a los gobiernos locales.

Derivado de lo anterior se considera que independientemente de que el Municipio gestione directamente la prestación de los servicios o a través de alguna de las modalidades permitidas por ley, ésta debe encontrarse debidamente reglamentada, a fin de que la calidad del servicio proporcionado a los usuarios sea clara y exigible y se garantice así el ejercicio pleno del derecho humano al agua.

La Guía consta de cuatro capítulos. En el primero de ellos se explica la naturaleza de los servicios públicos, las características que lo definen y su clasificación; en el segundo capítulo se desarrollan los elementos del derecho humano al agua y su relación con los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado,

tratamiento y disposición de aguas residuales; en el tercero se aborda la reglamentación municipal de los servicios argumentando la necesidad de realizar esta función y abordando la perspectiva jurídica de la facultad reglamentaria; y en el capítulo cuarto se desarrollan los temas básicos que debe contener un reglamento de los servicios municipales mencionados.

Se espera que este documento se convierta en una herramienta de consulta básica que contribuya al establecimiento de consensos en torno a la definición de conceptos, esclarecimiento de procedimientos, delimitación de responsabilidades y obligaciones y derechos, de todos los actores involucrados en la gestión y prestación de servicios de agua y saneamiento.

1

LA NATURALEZA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS

En este capítulo se establecen las características de los servicios públicos abordados, primeramente, de forma general y en lo particular, los destinados a la prestación del servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, para brindar un panorama claro que permita comprender cuál es la relación que guarda con los derechos humanos; así como las implicaciones que representa para los ordenamientos jurídicos municipales el garantizar un derecho humano de vital importancia como lo es el del agua.

De manera que la prestación de servicios públicos a cargo de la administración pública en cualquiera de sus niveles, hace parte de la misión misma de dicha administración que busca poner al alcance de todas las personas que comparten un determinado territorio, la posibilidad de aprovechar las capacidades técnicas satisfactorias de necesidades generales con las que cada persona, a nivel individual, puede ver reflejada su propia necesidad particular, esto en condiciones de seguridad y al menor costo posible (Fernández, 2002).

Partiendo de esta conceptualización se pueden establecer ciertos factores característicos de un servicio público: en atención al énfasis de “lo público”, por un lado se encuentran las instituciones llamadas a prestar esos servicios, pues serían entonces, sólo las entidades públicas las encargadas de los servicios de este tipo, por otro a la necesidad general que se busca: dar satisfacción, esto es, si es una necesidad general y de la mayoría es pública, por tanto su satisfacción se hace a través de la prestación de un servicio que adquiere el carácter de público por esa vía, o finalmente al carácter jurídico o legal que lo legitima y que establece la forma como se organizará y funcionará dicho servicio.

Es así que, para determinar si los servicios son públicos o privados, se emplean diversos criterios; por ejemplo:

- *El criterio orgánico.* En este grupo hay dos definiciones de “servicio”, la primera hace referencia a una organización u órgano con capacidades de acción y funcionamiento, la segunda entiende el servicio como una

actividad en sí misma, una función que implica la puesta en marcha de una acción. De tal manera que para ser considerados servicios públicos, no se debe restringir la prestación de los mismos a las entidades o personas con ese carácter (entes públicos), por el contrario se debe considerar servicio público “*la actividad satisfecha por la Administración Pública, directamente por sí o indirectamente por intermedio de concesionarios*” (Marienhoff, 1983).

La prestación del servicio queda en manos entonces no sólo de la persona, funcionario o concesionario sino de toda la organización que le respalda, es decir, de todo el aparato administrativo y de dirección que se encarga de prestar el servicio, esta amplitud del concepto ha sido fuente también de sus principales críticas con el argumento que existen entidades u organismos públicos con su propia infraestructura que no prestan ningún servicio y por tanto no puede equipararse servicio público con organismo público.

- *El criterio funcional.* Denominado también teleológico (hace referencia al telos como fin, objetivo o meta), material u objetivo. En él se establece que un servicio es público cuando la necesidad que busca satisfacer corresponde a una de carácter general, en mérito a la índole de la "necesidad", habrá servicio público “tanto en el supuesto de que lo preste o realice la Administración Pública – directa o indirectamente –, como en el caso de que lo presten los particulares o administrados, siempre y cuando la respectiva "necesidad" que así se satisfaga, reúna determinados caracteres que correspondan al carácter general” (Marienhoff, 1983).
- *El criterio jurídico.* Propuesto por Gastón Jéze quien lo argumenta desde la regulación,

esto es, un servicio será considerado público siempre que así lo establezca el régimen jurídico del orden público que lo regule, dicha regulación buscará el bien general por encima del particular y por tanto es modificable y permanentemente cambiante como lo son también las necesidades que busca satisfacer.

Este criterio surge de las críticas previas en las que se preguntaban qué hacer para que los intereses generales se favorecieran siempre por encima de los particulares, más aún si entes privados podrían entrar a prestar los servicios. En respuesta a esta inquietud se plantea que para garantizar la protección a esos intereses generales debe existir un régimen jurídico especial que vele por ello, diferente del régimen jurídico general que rige los servicios privados (García, 1968).

- *El criterio legal.* Establece que es público todo servicio que señale la ley, aunque el postulado es básico, se debe aclarar que es en ese sentido y no en contrario, es decir, no todo lo que está en la ley puede ser considerado un servicio público, sólo se considera así lo que la ley defina como tal (Fernández, 2002).

Muestra de este criterio se encuentra en la Reforma de 1983 a la Constitución Federal en cuyo artículo 28 se establece “La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante ley”.

Las críticas a este criterio se fundamentan en que el carácter del servicio público dependerá entonces del criterio del legislador, lo cual puede ser una decisión arbitraria independiente de que se esté satisfaciendo o no una necesidad general.

Los criterios descritos hasta este punto, orgánico, funcional, jurídico y legal, no son excluyentes unos de los otros y en la determinación de un servicio como público pueden intervenir aspectos y argumentos de cada uno de estos criterios, justamente con la evolución de la ley y las diversas aplicaciones de la misma, se han dado diferentes discusiones una de las cuales, entre los criterios funcional y orgánico, desembocó en una clasificación adicional que media estos dos criterios: los servicios públicos propios e impropios.

Como servicios públicos propios se entiende la prestación de servicios orientados a satisfacer necesidades de carácter general que se rigen a su vez por un régimen jurídico especial diferente del derecho privado y que son reconocidos y definidos en la ley como servicios públicos, son prestados directamente por la administración pública representada por sus instituciones o personas o indirectamente a través de concesiones según lo establezca la ley, son así servicios públicos "propios" los prestados por el Estado, directamente o por intermedio de concesionarios.

El creador de esta clasificación, Arnaldo de Valls concluye que "pueden llamarse servicios públicos en sentido propio los que son públicos aun en el aspecto subjetivo, por ser éste el elemento que determina el carácter público de diversos institutos" (Marienhoff, 1983).

En cuanto a los servicios públicos impropios reúne de nuevo aspectos de los criterios ya explicados y se conforman de aquellos servicios públicos que no están definidos así por la ley y que son prestados por particulares sin la mediación de la administración pública a través de concesiones o leyes sino que se deriva de

autorizaciones administrativas, subjetivamente son una actividad ejercida por particulares o privados y su carácter público lo han obtenido de la tradición y del uso común y por atender necesidades de interés general, no obstante, la relación entre las personas destinatarias del servicio y el prestador privado se rige por derecho público.

1.1 CARACTERÍSTICAS QUE DEFINEN LA PRESTACIÓN DE UN SERVICIO COMO PÚBLICO

Los servicios públicos poseen características jurídicas, las cuales atienden diferentes tipos de necesidades, pero todas ellas de interés general, por tanto y para defender dicho interés general por encima del particular, esos servicios se revisten de características jurídicas especiales y corresponde al Estado garantizar que esos rasgos esenciales y distintivos se mantengan, y adoptar las medidas para que esas características no sean vulneradas.

En torno a los caracteres jurídicos esenciales de los servicios públicos hay consenso alrededor de cuatro: generalidad, igualdad o uniformidad, regularidad y continuidad; otros más se encuentran en discusión como son obligatoriedad, permanencia y adaptabilidad, las diferencias al respecto se tratarán más adelante, por ahora se definen los cuatro ya mencionados.

De la generalidad o universalidad

Con esta característica, se hace referencia a la posibilidad de que todas las personas puedan usar el servicio público de acuerdo a las normas que los rigen (Marienhoff, 1983).

De la igualdad o uniformidad

Con esta característica se quiere enmarcar el equitativo y uniforme trato del cual deben gozar todos los usuarios de un servicio, el cual debe darse de forma indiscriminada, aunque dentro de esa prestación se establezcan diversos tipos o categoría de usuarios, sin embargo, al interior de cada una de esas categorías el trato debe ser uniforme para todos los usuarios que hacen parte de ella.

Regularidad

La prestación del servicio público debe ceñirse a esta característica, mediante lo que determine la normativa jurídica de regulación correspondiente, por tanto, esta normativa es un punto de partida básico, que supera en legitimidad cualquier otra normativa que busque regular la relación comercial o de otro tipo entre contratantes de un servicio público.

Esta normativa jurídica debe contemplar aspectos de distribución y prestación del servicio como horarios, condiciones técnicas y de seguridad, tarifas, entre otras, que quedan por fuera de la negociación de las partes y por tanto no pueden formar parte de lo que se conviene según el derecho privado.

De acuerdo con esta prerrogativa, los usuarios, en caso de sentir que estos aspectos están siendo violados de alguna manera, pueden iniciar acciones legales en contra del prestador de servicios o contra la entidad encargada de la regulación de la misma, pues son las dos las que deben garantizar estas condiciones mínimas.

Continuidad

Esta es una característica básica de los servicios públicos, implica que su prestación no debe

ser interrumpida a menos que previamente se hayan establecido las condiciones de interrupción, tales como horas, fechas y circunstancias por las cuales esto puede suceder. Lo anterior no puede generalizarse a todos los servicios y dependerá de la naturaleza de la necesidad general que busca atender, por ejemplo, la recolección de basura, aun siendo un servicio que atiende una necesidad general, no es una actividad que deba realizarse 24 horas al día todos los días.

Frente a quiebres en la continuidad por circunstancias ajenas, es obligación de quien presta el servicio reestablecer el suministro del mismo en el menor tiempo posible.

En estas cuatro características descritas hay consenso respecto a lo esencial de su existencia en cuanto al servicio público, sin embargo, hay otras que aún se discuten y que en general son la base de discrepancias profundas cuando se presentan conflictos relacionados con la prestación de un servicio, estas características son:

- **Obligatoriedad.** Surge del argumento según el cual, si un servicio público obedece a la satisfacción de una necesidad de carácter general, la prestación de mismo por parte del Estado o del prestador del servicio con quien se haya establecido un convenio para tal fin, es deber y obligación suya mientras subsista dicha necesidad.
- **Adaptabilidad.** Esta característica hace referencia a la capacidad permanente de adaptación en la regulación de la prestación del servicio público según las necesidades particulares del contexto y los avances tecnológicos.
- **Permanencia.** Aunque aparezca generalmente como una característica adicional, se relaciona mucho con la de obligatoriedad

en el sentido de que esta última debe darse mientras exista o permanezca la necesidad general que se busca atender.

1.2 LA CLASIFICACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN MÉXICO

Según las competencias de cada nivel de gobierno en el Estado mexicano, respecto a la prestación de los servicios públicos se pueden clasificar como se propone a continuación (Municipales, 1985):

- Federales. Estos pueden ser por una parte, de carácter exclusivo y del tipo de los monopolios como los correos, el banco único de emisión; por otra parte, pueden ser concurrentes con particulares a quienes se les pueden otorgar concesiones para su prestación, como en el caso de la telefonía y de la radiodifusión o pueden ser también concurrentes con otras entidades públicas como en el caso de la salud, la educación y el turismo.
- Estatales. Estos son exclusivos de los Estados y regulados por su propia legislación, en este caso pueden prestarse en coordinación con entidades de la Federación o con Municipios que hacen parte del mismo Estado, ejemplos de estos servicios son el drenaje y relativos a la educación pública.
- Municipales. Estos tienen una clasificación mucho más amplia basada en el tipo de servicios y no en la forma como se prestan o las entidades involucradas, así se dividen en básicos que se refieren al agua potable, drenaje, alcantarillado, vías de comunicación, calles, banquetas y finalmente el alumbrado público; los básicos complementarios que hacen referencia a servicios como la

limpieza, recolección de basura y limpia en general, centrales de abasto, centros de mercado, rastro y panteones.

Dentro de los servicios municipales se cuentan también los servicios de seguridad pública; finalmente, la última categoría es la de los servicios de protección a la comunidad y bienestar social en donde este autor agrupa los servicios de salud, prevención de accidentes, protección contra la contaminación y medidas al respecto, comunicación social, rescate y cuidado del patrimonio histórico, artístico y cultural y acción deportiva.

La anterior clasificación se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aunque no hay una definición propiamente de lo que se entiende como servicio público, sí se establece quiénes son los responsables en los diversos órdenes de gobierno, de manera que:

- En el Artículo 73 De las Facultades del Congreso, se delimitan los servicios públicos que por sus características quedan a cargo de la Federación, en su fracción XXIX, párrafo 4º: “Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación.”
- El Artículo 115, fracción III, establece los servicios públicos cuya prestación es responsabilidad de los Municipios (el contenido de este artículo se desarrolla en temas siguientes para una mayor comprensión).
- En el Artículo 116 relacionado con los poderes de los estados, se definen, en el fracción VII los servicios públicos que corresponden a la competencia de las Entidades Federativas:
“La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la

ejecución y operación de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior.”

- El Artículo 122 determina las competencias de las autoridades del Distrito Federal, en el apartado C sobre el estatuto de gobierno se establecen las bases y facultades de la Asamblea Legislativa y en su apartado k se define lo relativo a los servicios públicos:

“Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios.”

- El Artículo 132 determina en las Previsiones Generales las competencias en cuanto a las facultades residuales relacionadas con los servicios públicos:

“Los fuertes, los cuarteles, almacenes de depósito y demás bienes inmuebles destinados por el Gobierno de la Unión al

servicio público o al uso común, estarán sujetos a la jurisdicción de los Poderes Federales en los términos que establezca la ley que expedirá el Congreso de la Unión; más para que lo estén igualmente los que en lo sucesivo adquiriera dentro del territorio de algún Estado, será necesario el consentimiento de la legislatura respectiva.”

A manera de conclusión se puede establecer en un sentido amplio, que el servicio público “es una actividad derivada de la actividad administrativa cuyos realizadores se apoyan en la obra pública existente, en su ampliación o en construcciones nuevas, para la continua, eficaz y regular satisfacción de un interés general o colectivo” (Yanome, 2008).

Y en un sentido restringido, puede definirse al servicio público como que “es una actividad derivada de la función administrativa cuyos realizadores pueden ser entes públicos o privados, pero regulados los últimos por los primeros, a fin de garantizar la debida satisfacción del interés general o colectivo, bajo los principios de continuidad, mutabilidad e igualdad de los usuarios” (Yanome, 2008).

2

EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y SU RELACIÓN CON LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES

A nivel internacional el derecho humano al agua lleva un largo camino, su primera inclusión en las Naciones Unidas se dio, de manera oficial, en el año de 1977 con el Plan de Acción de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua, en Mar de Plata:

“Todos los pueblos, cualquiera que sea su nivel de desarrollo o condiciones económicas y sociales, tienen derecho al acceso al agua potable en cantidad y calidad acordes con sus necesidades básicas” (UNMDPAC, 2015).

La Convención sobre los derechos del Niño de 1989 alude a que “todos los estado Parte asegurarán la plena aplicación de este derecho en particular para combatir la malnutrición y las enfermedades [...] entre otras cosas a través de un suministro adecuado de alimentos y agua potable salubre”.

En el principio 4 de la Conferencia Internacional sobre Agua y Desarrollo Sostenible en 1992, establece que: “es esencial reconocer ante todo el derecho fundamental de todo ser humano a tener acceso a un agua pura y al saneamiento de una forma asequible”.

En el año de 1994 el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas, le solicita a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para el Derecho Humano que teniendo en cuenta las opiniones de los Estados, efectúe un estudio detallado sobre el alcance y contenido de las obligaciones entorno a este derecho.

En el año de 1999 en la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el derecho al desarrollo se afirma que, en la total realización del derecho al desarrollo, se encuentra entre otros, el derecho a la alimentación y a un agua pura como derechos fundamentales

y su promoción constituye un imperativo moral tanto para los gobiernos como para la comunidad internacional.

No obstante, en noviembre de 2002, se marca un hecho importante que trastoca el tema, el Comité de las Naciones Unidas sobre los Derechos Económicos, Sociales y Culturales adopta la Observación General N° 15 sobre el derecho al agua. En esta Observación, se establece en su primer párrafo que: “... El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos”.

En la Observación se define este derecho como aquel que tiene cada persona a disponer de agua suficiente, saludable, aceptable, físicamente accesible y asequible para su uso personal y doméstico. Además, se definen cada una de estas características, mismas que han sido objeto de múltiples discusiones e interpretaciones (Naciones Unidas, 2002):

Suficiente

El abastecimiento de agua por persona debe ser suficiente y continuo para el uso personal y doméstico. Dentro de estos usos se incluyen de forma general el agua para beber, para el saneamiento y la higiene personal, el agua para la preparación de alimentos y el agua que se requiere para realizar las labores relacionadas con la limpieza del hogar. Las cifras que ha determinado la Organización Mundial de la Salud (OMS), en cuanto a la cantidad de agua necesaria por día y por persona para garantizar que se cubren esas necesidades más básicas y de esta forma minimizar los riesgos en materia de salud, se encuentran entre 50 y 100 litros de agua como los necesarios.

Saludable o salubre

Esta característica se refiere a que para los usos arriba priorizados (uso personal y uso doméstico), el agua que se utilice debe estar libre de microorganismos y de sustancias químicas y radiológicas que constituyan un riesgo o una amenaza para la salud humana. Las medidas de seguridad del agua potable son definidas en cada país, cuyas autoridades establecen los estándares nacionales y/o locales de calidad del agua, aunque generalmente parten de las recomendaciones de la OMS consignadas en las “Guías para la calidad del agua potable de la Organización Mundial de la Salud”, en ellas se establecen las bases para la definición de estándares nacionales de modo que, al ser tenidas en cuenta para el diseño de normas nacionales, se busca que se garantice la salubridad del agua para el uso personal y doméstico.

Aceptable

La aceptabilidad hace referencia a sus características físicas y culturales; en cuanto a las primeras, el agua debe presentar características de color, olor y sabor que sean aceptables para los usos ya mencionados; en cuanto a las segundas, sus aspectos culturales, se indica que las instalaciones y los servicios que hacen parte de la dotación de agua, deben ser “culturalmente apropiados y sensibles al género, al ciclo de la vida y a las exigencias de privacidad”.

Físicamente accesible

Se refiere a la ubicación de la fuente de agua, con ello se establece que los servicios de agua y saneamiento deben ser accesibles físicamente, es decir se deben ubicar dentro del hogar o la fuente debe estar situada en la inmediata cer-

canía del hogar o donde se desarrollen las actividades de las instituciones académicas, del lugar de trabajo o de las instituciones de salud. Los criterios establecidos por la OMS para cumplir con esta característica son, primero, que la fuente de agua debe encontrarse a menos de 1.000 metros del hogar y segundo, el tiempo de desplazamiento para la recolección de agua cuando queda fuera de la casa, no debería superar los 30 minutos.

Asequible

Para garantizar que el agua sea asequible, todos los pagos por el servicio de suministro deberán basarse en el principio de equidad, a fin de asegurar que esos servicios estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos. La equidad exige que no recaiga en los hogares más pobres una carga desproporcionada por los gastos de agua en comparación con los hogares más ricos (Observación No. 15, párrafo 27).

Como es de apreciarse, en un plano internacional la Observación No. 15 establece de forma clara y precisa las obligaciones y características en que los Estados Parte deben garantizar el derecho humano al agua, y de igual manera define qué acciones pueden ser consideradas como una violación a este derecho.

De esta Observación se deduce que:

- El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud.
- El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos. Y reconoce que la contaminación

incesante, el continuo deterioro de los recursos hídricos y su distribución desigual, están agravando la pobreza ya existente. Insta por tanto a los Estados parte, a adoptar medidas eficaces para hacer efectivo el derecho al agua sin discriminación alguna.

- El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.
- Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica.

A pesar de los avances en cuanto al reconocimiento de este derecho, no fue sino hasta el 28 de julio de 2010 que mediante la Resolución 64/292 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se reconoció de forma clara y explícita el agua y el saneamiento, como un derecho humano, con lo cual reafirmó que el agua potable y el saneamiento son esenciales para la realización de todos los demás derechos humanos.

Con esta Resolución se insta a todos los Estados que forman parte de los acuerdos, a disponer de los recursos y las voluntades que lleven a hacer viable su cumplimiento en cada país y se convoca también a todas las organizaciones internacionales a hacer, según su competencia, lo propio para destinar recursos financieros, propiciar la capacitación y la transferencia de tecnología de tal forma que se ayude a los países, en particular a los países en vías de desarrollo, a proporcionar un suministro de agua potable y saneamiento que cumpla con las características ya descritas, esto es, un suministro saludable, limpio, accesible y asequible para todos.

El entender el acceso al agua desde una perspectiva de derechos humanos, aporta elementos complementarios para su definición e implementación, como los de igualdad, equidad y no discriminación que son constitutivos de estos últimos y asigna también responsabilidades y obligaciones jurídicas específicas a todos los actores involucrados, llámense entes públicos o privados.

La perspectiva de derechos humanos en general, y la perspectiva de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales (DESCA), en particular, contribuyen así mismo a redimensionar la noción de necesidades básicas y reemplazarla por la de derechos con fundamento en la dignidad inherente a todas las personas; de este modo, el acceder al agua no es sólo lo que se hace para suplir una necesidad vital, sino es en sí misma un derecho humano, universal, indivisible, inalienable, interdependiente con otros derechos, e igualmente exigible al Estado en su deber de garante, protector y promotor de todos los derechos humanos (Heinrich Böll, Fundación, 2006).

Las acciones tomadas por los Estados que forman parte en los acuerdos, como es el caso de México, encaminadas a garantizar este derecho humano y las características que lo conforman, han tenido variaciones a nivel local, por citar un ejemplo en nuestro País, el Gobierno del Distrito Federal, a través de su Programa de Derechos Humanos, propone diversos atributos al derecho humano al agua (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, 2012):

- Gestión sustentable y equitativa de los recursos hídricos: el agua debe estar al alcance de todas las personas, sin que para ello se arriesgue el equilibrio ecológico y el

medio ambiente, por lo cual se debe prevenir la usurpación de fuentes tradicionales, la contaminación de las mismas por causa de desechos públicos, industriales, mineros, entre otros.

- Calidad de agua: el agua para uso personal o doméstico debe ser salubre y no deberá contar con amenazas para la salud de las personas, además debe tener un color y olor aceptables.
- Accesibilidad económica: los costos del agua deben de ser asequibles y no comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos
- Accesibilidad física a las instalaciones de agua potable y drenaje: el agua y sus instalaciones deben estar al alcance físico de toda la población, sin que la seguridad física para acceder a ella se vea amenazada.
- Calidad de los servicios de atención a las y los usuarios: los servidores públicos que laboren en organismos que distribuyen y regulan el servicio de agua deben proveer un trato digno y no discriminatorio a los usuarios.
- Disponibilidad-abastecimiento de agua continuo y suficiente, supervisión y evaluación de los servicios explotados o controlados por agencias concesionarias: las agencias concesionarias deben asegurar el abastecimiento de agua potable.

Se puede concluir que las características o atributos obedecen a la implementación de medidas enfocadas a garantizar el derecho humano al agua. Así el derecho al agua, por el solo hecho de tratarse de un derecho humano, es exigible y justiciable, por ello, las autoridades se encuentran obligadas a velar su cumplimiento.

En el caso de México dicha obligación se reparte entre los tres órdenes de gobierno, pero el muni-

cipio estará obligado a prestar los servicios, éstos deben contar con instrumentos y mecanismos que no únicamente se limiten a garantizarlo, por ejemplo, mediante la prestación del servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales con las características específicas, sino que a su vez, permitan la participación activa de la ciudadanía, de manera que las denuncias o quejas sean atendidas, y en el marco de sus atribuciones como autoridades municipales, vigilen, protejan y defiendan el respeto de este derecho.

2.1 EL DERECHO HUMANO AL AGUA EN MÉXICO

El 8 de febrero de 2012 se reforma el artículo 4° Constitucional, con lo que se establece que “toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”.

Antes de ello, el Estado mexicano había ya adoptado doce instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, en los que se comprometía a garantizar el derecho humano al agua.

Derecho Humano al Agua

Marco Normativo Internacional

1. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC),

(artículo 1, sobre el derecho a la libre determinación; artículo 11, sobre el derecho a un nivel de vida adecuado, el derecho a la alimentación y a la vivienda y artículo 12, sobre derecho a la salud).

2. Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer –CEDAW–, 1979 (artículo 14, párrafo 2, inciso h).
3. Convención sobre los Derechos del Niño, 1989 (artículo 24, inciso c).
4. Observación General núm. 15, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de las Naciones Unidas sobre el derecho al agua, 2002.
5. Observación General núm. 14, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud, (párrafos 11; 12, inciso a, b y d; 15; 34; 36; 40; 43 y 51).
6. Convención Interamericana para la Protección y Conservación de las Tortugas Marinas.
7. Convención para la Conservación y Desarrollo del Medio Marino de la Región del Gran Caribe.
8. Convenio de Cartagena.
9. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar.
10. Convención relativa a los Humedales de Importancia Internacional, especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.

11. Convenio núm. 161 de la OIT, sobre los Servicios de Salud en el Trabajo (artículos 24 y 27.3).

12. Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (artículo 28).

El que México haya adoptado este derecho elevándolo a rango constitucional, representa un paso importante en el cumplimiento de los tratados, sin embargo, el plano internacional además trasciende, ya que (también en 2012), se reforma el artículo 1° (párrafos 1 y 2) y se indica que:

“En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección...”

Se agrega además que:

“[...] Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia...”

En este artículo también se da un reconocimiento expreso de las obligaciones que les corresponden a las autoridades en materia de derechos humanos:

“Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos...”

Estas obligaciones implican que el cumplimiento de los derechos humanos recae en todas las autoridades de los tres órdenes de gobierno y de los tres poderes de la nación, de conocer y ejercer sus nuevas responsabilidades en esta materia. Para el caso del derecho humano al agua se establecen las obligaciones para el Estado mexicano puede garantizarlo, por ejemplo a través de la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, que en este caso corresponde a los municipios, para lo cual, también la constitución indica que “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” (Rivas, 2009).

Sin embargo, en opinión de diversos autores, para lograr una progresividad se hace necesaria una política de la gestión del agua, que solo puede ser caracterizada como sustentable, democrática y ciudadana si además de lo anterior, se toman en cuenta los cuatro criterios (Heinrich Böll, Fundación, 2006) siguientes:

- La población goza de un acceso equitativo y justo al agua y los diferentes servicios.
- Existencia de una gestión verdaderamente democrática y transparente que parte de la voluntad de las y los ciudadanos.
- El uso de estos bienes comunes beneficia a todas y todos de forma equitativa (como contrario al “trato igual para desiguales”), independientemente de su sexo, religión, estatus social y económico, etcétera.
- El manejo de los recursos naturales se basa en el principio de la sustentabilidad, es decir

cuidando que no sean menoscabados; no extraer más del ecosistema de lo que éste es capaz de reproducir, de manera que nuestras prácticas no hipotequen el patrimonio de las generaciones futuras ni el futuro de la tierra misma.

En este contexto uno de los fundamentos de lo que sería una implementación óptima del derecho humano al agua en el país, es el acceso a la información de calidad, oportuna, completa y clara, relacionada con la gestión del agua; si los ciudadanos gozan de esta herramienta, la participación social puede ser de mayor calidad, más efectiva y el control y monitoreo a las instituciones encargadas de la prestación del servicio será a su vez más eficiente.

México debe hacer frente a situaciones multifactoriales, que representan una dificultad al momento de implementar el derecho humano al agua, estas dificultades derivan, por ejemplo: de la gran concentración poblacional en pocos centros urbanos, las condiciones geográficas del país así como sus características hidrometeorológicas, desigualdades en cuanto a distribución de la riqueza y acceso a servicios básicos, entre otras contempladas dentro del Programa Nacional Hídrico 2014 - 2018.

Con lo anterior, se busca que los gobiernos locales prioricen el acceso a los servicios públicos consistentes en agua y saneamiento, implementando políticas públicas para solucionar los problemas de escasez y mejorar el aprovechamiento de este recurso natural, en especial para poblaciones en situación de vulnerabilidad, con lo que se lograrían beneficios para cerrar la brecha de exclusión que separa algunas poblaciones de otras en mejores condiciones y plantea

una reestructuración de las prioridades de inversión en infraestructura para lograr un acceso equitativo al agua y saneamiento.

Por tanto, el cuidado y preservación del agua en un sentido amplio, recae en todos los ciudadanos del país, por ello el gobierno federal busca implementar políticas públicas para solucionar los problemas de escasez y mejorar el aprovechamiento de este recurso natural con la participación activa de gobiernos estatales y locales, y de la misma ciudadanía.

2.2 LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DEL DERECHO HUMANO AL AGUA

En materia de las obligaciones adquiridas por el Estado Mexicano y que se trasladan a los tres órdenes de gobierno en el ámbito de sus competencias y atribuciones, específicamente a los gobiernos municipales en materia de provisión de servicios, se enuncian las siguientes:

Obligación de respetar

La primera de las obligaciones es la de respetar la condición del acceso a todas las personas, por tanto los gobiernos deben abstenerse de obstaculizar el goce del derecho al agua, con esto quedan sancionadas conductas como el corte selectivo a poblaciones como forma de presión, los cortes injustificados, arbitrarios e ilegales de los servicios de agua y saneamiento, reducciones en la cantidad o la potencia del servicio en zonas menos favorecidas para beneficiar otras socioeconómicamente mejor establecidas, así como la negativa a conectar a los sistemas a poblaciones específicas por razones injustificadas.

Obligación de proteger

Otro de los deberes del Estado es el de proteger a la población frente a violaciones de este derecho por parte de otros individuos o empresas que ejercen injerencia en su suministro, por ejemplo, la contaminación de recursos o prácticas que limiten el ejercicio pleno de este derecho, mediante la vigilancia y regulación constante de la prestación de los servicios, en caso de no hacerlo de forma directa el Estado mismo.

Por esto, los gobiernos deben elaborar legislación o modificarla para asegurar que agentes privados como empresarios, proveedores, propietarios, entre otros, acaten también las normas y no atenten contra el derecho humano al agua con acciones como cortes arbitrarios, extracción insostenible de los recursos que vaya agotándolos hasta ponerlos en peligro, restricción en el acceso a fuentes para las poblaciones que se surten de ellas y demás prácticas que atenten contra el derecho o sitúen a la población en desventaja o vulnerabilidad.

Obligación de cumplir

El cumplimiento es otro de los deberes del Estado, con lo cual se busca garantizar la implementación progresiva del derecho al agua y su universalización, esto implica por parte de los gobiernos la formulación de planes, proyectos y políticas a corto, mediano y largo plazo, el establecimiento de metas acordes con la garantía total del derecho, la protección del agua como un bien común, el seguimiento constante a esas metas y logros y la garantía del involucramiento de la población en todo el proceso.

Para ello, deben adoptar políticas nacionales y medidas legislativas, judiciales, administrativas,

presupuestales y demás que prioricen el uso del agua para consumo humano, es decir para cubrir los requerimientos que implican el uso personal y doméstico, con especial atención en grupos vulnerables.

Obligaciones básicas inmediatas

Consisten en el deber inmediato de asegurar niveles mínimos de goce de cada derecho. En materia de agua destacan:

- Acceso a una cantidad mínima de agua para uso doméstico;
- No discriminación en el acceso a los servicios;
- Acceso físico a agua suficiente, segura y regular, evitando cortes de suministro o distancias excesivas entre el usuario y la fuente del recurso;
- Seguridad personal en el acceso al agua;
- Distribución equitativa de todos los servicios de suministro existentes;
- Adopción de un plan de acción nacional destinado a toda la población, en base a un proceso transparente y participativo, que incluya métodos tales como indicadores y puntos de referencia que permitan su monitoreo y tome especialmente en cuenta a los sectores menos aventajados;
- Monitoreo del alcance de la realización o no del derecho al agua;
- Adopción de programas de suministro de agua a bajo costo para grupos vulnerables; y
- Adopción de programas y medidas para prevenir, tratar y controlar enfermedades vinculadas con el agua.

Para el cumplimiento de lo anterior es necesaria la voluntad de utilizar el máximo de los recursos

disponibles y en el caso de que las limitaciones de recursos hagan imposible el cumplimiento pleno de las obligaciones establecidas en el Pacto se debe comprobar el máximo esfuerzo y justificar las razones por las cuales no ha sido posible lograrlo.

No obstante que existan estas obligaciones de cumplimiento inmediato, se reconoce la progresividad en el cumplimiento del derecho. Este principio alude tanto a gradualidad como a progreso. La primera se refiere a que la efectividad de los derechos se trata de un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Respecto a su carácter planificador se requiere del diseño y cumplimiento de planes y programas para avanzar hacia el mejoramiento de las condiciones de ejercicio de los derechos. Además implica la obligación a cargo de los estados de crear indicadores para verificar el avance progresivo del ejercicio de los derechos (Secretaría de Gobernación, 2015).

En el mismo sentido el artículo 33 del Pacto de San José, establece que tanto la Comisión Interamericana de Derechos Humanos como la Corte Interamericana de Derechos Humanos, son los órganos competentes para conocer de los asuntos relacionados con el cumplimiento de los compromisos contraídos por los Estados parte en la Convención.

Por tanto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de acuerdo al artículo 41, tiene como función principal la de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, con las funciones y atribuciones de estimular la conciencia de los derechos humanos en los pueblos de América, formular recomendaciones a los gobiernos de los

Estados para que adopten medidas progresivas a favor de los derechos humanos, dentro del marco de sus leyes internas y sus preceptos constitucionales, al igual que disposiciones apropiadas para fomentar el debido respeto a esos derechos.

Los Estados por su parte, se obligan conforme al artículo 43, a proporcionar a la Comisión las informaciones sobre la manera en que su derecho interno asegura la aplicación efectiva de cualesquiera disposiciones de esta Convención.

2.3 LA PARTICIPACIÓN MUNICIPAL EN RELACIÓN CON EL DERECHO HUMANO AL AGUA

La administración municipal tiene como propósito fundamental la prestación eficaz, oportuna y permanente de los servicios públicos básicos que requiere la población, como lo dispone el artículo 115 Constitucional, en donde se ratifica al municipio su papel de ente prestador de servicios por excelencia. De tal manera que la planeación de los servicios es condicionante para la optimización en su prestación.

El 10 de febrero de 2014 se publicó la reforma al artículo 115 fracción I de la Constitución Política, en su segundo párrafo, que establece:

“Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el período del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años...”.

En este caso, los ayuntamientos tienen la oportunidad de ejercer su mandato hasta por seis años, lo que abre la posibilidad de llevar a cabo las funciones operativas de servicios públicos como el suministro de agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento, con planeación a mediano y largo plazo.

En la iniciativa con proyecto de decreto de esta reforma, se reconoce que si bien hay avances en materia electoral, se necesita insistir en adecuaciones que permitan la profesionalización de las tareas de los servidores públicos, lo que repercutiría de manera positiva en un fortalecimiento de los beneficios a favor de los ciudadanos.

Se establece que esta reforma representa un gran paso a favor del fortalecimiento de los servicios públicos municipales, ante la posibilidad de que la planeación de los mismos sea a mediano y largo plazos, así como la implementación de políticas públicas tendientes a permitir el mejoramiento de la gestión y administración pública de su municipio, tendientes a favorecer a la ciudadanía.

Ahora bien, los municipios se encuentran revestidos de un poder normativo sobre su población, en virtud de que la Constitución Federal les confiere la capacidad de asumir derechos y obligaciones y les otorga la facultad de aprobar reglamentos, circulares y otras disposiciones normativas; facultades que, a pesar de encontrarse bajo normas establecidas tanto en leyes federales como estatales, hoy día tienen un margen considerable de acción en rubros como la organización de su administración, regulación de aspectos empresariales, la prestación de servicios públicos, como los relacionados al abastecimiento de agua potable y saneamiento, y

la promoción y aseguramiento de la participación ciudadana y convivencia de vecinos. Dado que la mayoría de las constituciones estatales otorgan a los municipios la facultad de emitir iniciativas en materias de su competencia; por tanto, tienen amplias posibilidades para regular no sólo su organización política y administrativa, sino las actividades que los particulares desarrollan en su jurisdicción.

Es así que los ayuntamientos tienen diversos instrumentos regulatorios que pueden aplicar para dirigir la conducta de los particulares, con el propósito de alcanzar los fines de interés público que requiere la sociedad, aún más tratándose de servicios públicos a cargo del municipio, teniendo como requisito atender al principio de jerarquía de las normas establecido en el artículo 133 constitucional que establece:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.”

Esta disposición se hace extensiva a los actos emanados en el ámbito municipal, no sólo aplica a los actos emanados por el Congreso de la Unión o legislaturas locales y de ejecutivos estatales.

En el orden jerárquico normativo, el reglamento municipal es una disposición jurídica de carácter general subordinado a la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes federales y estatales, cuya finalidad es proveer las normas operativas para la ejecución de la ley o para el régimen de una corporación, dependencia u otro servicio público.

En este orden de ideas, el Bando de Policía y Gobierno es de las disposiciones municipales más importantes, sin que ello signifique que sea de mayor jerarquía, sino porque en este se establecen las disposiciones jurídicas de carácter reglamentario emitidas por el ayuntamiento, las cuales regulan la organización política y administrativa del municipio, las obligaciones y derechos de sus habitantes, así como las competencias de la autoridades municipales para mantener la seguridad pública y atender las necesidades en su territorio.

El reglamento, es la disposición regulatoria más importante del municipio al establecer normas que rigen la conducta tanto de las personas como de las autoridades en su ámbito de competencia, así como los mecanismos de verificación y sanción aplicables en caso de omisión o incumplimiento de dichas disposiciones legales.

Ahora bien, como se comentó, los municipios se encuentran sujetos a la Constitución Federal y a la Constitución Estatal respectiva, así como a los ordenamientos internacionales, es decir, aquellos convenios o tratados en los que México es parte, los cuales obligan a todos los órdenes de gobierno. Es por ello que los municipios deben adoptar también las medidas establecidas en dichos tratados o convenios internacionales y ajustar su regulación, de tal manera que vaya acorde no solo a las constituciones federal y estatal, sino a los ordenamientos internacionales, a fin de garantizar a los ciudadanos del municipio los derechos establecidos en dichos ordenamientos, siendo para el caso específico el derecho humano al agua con las características que le son propias y a través de la prestación del servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

Como el autor Fernández Ruiz comenta, es frecuente que el primer encuentro de los seres humanos –de nuestros días– con el poder público y el derecho se dé en el contexto del municipio, institución depositaria de la más rudimentaria instancia del poder político y, cada día más, una corporación de servicios públicos que tiende a satisfacer las necesidades más elementales de carácter general, suma de las necesidades similares de sus habitantes, así como un ente realizador de obras públicas requeridas por la comunidad municipal; se trata pues, de una realidad caracterizada por ser la primera arrostra del ser humano en el ámbito del poder y del derecho público (Fernández, 2003).

Es el municipio el obligado directo frente al ciudadano, de prestar los servicios públicos que han de satisfacer sus necesidades y solucionar los problemas de la comunidad.

Al respecto también existe la opinión del profesor alemán Enrique Ahrens, a quien hace referencia Fernández Ruiz, y establece que “el municipio es el segundo grado de las sociedades fundamentales que abarca todos los aspectos de la personalidad humana. No es una mera circunscripción territorial para un objeto político; es, por el contrario, una comunidad de familias para la prosecución de todos los fines esenciales de la vida; es, por lo tanto, a la vez una comunidad para el fin civil y político, para el religioso, para el económico de la industria, de la agricultura, del comercio y del consumo, y para el intelectual de la instrucción” (Ahrens, 1976).

En el ámbito administrativo, dice Fernández Ruiz, el municipio se considera producto de la descentralización administrativa territorial,

regional o por región que representa una forma organizacional, conforme a la cual se confiere personalidad jurídica propia a un ente dado con un ámbito territorial específico, donde se encarga de actividades administrativas, con autonomía orgánica relativa respecto de la administración pública estatal, sin que ésta deje de tener las facultades necesarias para mantener la unidad del poder.

Por tanto, independientemente de la postura que se adopte, en cuanto al origen y naturaleza del municipio; lo que es indiscutible es que éste es el obligado directo de la prestación de servicios públicos a cada individuo establecido en su territorio, y especialmente por ser el tema central del presente trabajo, los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

Por tanto, la obligación de los gobiernos municipales de respetar y garantizar este derecho de acceso al agua potable, en el marco de la legislación sobre derechos humanos se coloca en los principios de respeto, protección y satisfacción de las necesidades humanas.

Es decir, una perspectiva de derechos humanos se centra en las obligaciones del Estado hacia el individuo y la sociedad, que son exigibles por los ciudadanos. En materia de derecho al agua, se refiere, no sólo el acceso al recurso hídrico para consumo personal, sino también a su gestión sustentable.

De manera tal que los gobiernos municipales están obligados a tomar medidas concretas para que ese derecho sea protegido y respetado, lo cual se logrará al otorgar servicios públicos de calidad y asegurando que cualquier actor que opere en su jurisdicción, sean individuos, comunidades, sociedad civil o sector privado. A su vez, los gobiernos deben preparar y llevar a cabo procesos legislativos que aseguren, no solo el derecho de los ciudadanos al recurso hídrico, sino que éstos tengan una participación en la toma de decisiones que los afectan, un ejemplo es la transparencia en la información.

En resumen, en el Cuadro 1 se presentan las obligaciones que recaen en los gobiernos previstas en la Observación No. 15 de la ONU como característica inherente al derecho humano al agua, y su relación con la prestación de servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

2.4 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LOS REGLAMENTOS MUNICIPALES

La participación ciudadana¹ es un elemento esencial para el cumplimiento del Derecho Humano al Agua y Saneamiento, es necesario en la definición e implementación de políticas públicas en el ámbito municipal.

1. Participación ciudadana concebida como el derecho de personas y grupos, de la sociedad, de ser parte en las decisiones gubernamentales, en el proceso de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, es un ingrediente fundamental para la innovación, el fortalecimiento democrático y la construcción de gobernanza, que permite mantener, reformar o transformar el orden social y político a partir del interés colectivo. La participación ciudadana requiere de la institucionalización de mecanismos, procesos y organismos a través de la legislación (nacional, estatal y municipal).

EL DERECHO HUMANO AL AGUA Y SU RELACIÓN CON LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES

Cuadro 1. Derecho humano al agua y prestación de los servicios públicos.

| Característica como derecho humano al agua | Conceptualización | Característica equiparable al prestar el servicio público | Conceptualización y su relación con el derecho humano al agua |
|--|--|---|---|
| Disponibilidad | Es necesario que se suministre de manera suficiente y continua el agua para cada persona, para uso doméstico y personal, debe procurarse que el vital líquido esté a disposición del usuario para que pueda ser utilizado en el momento en que éste lo disponga. | Continuidad | Esta característica implica que su prestación no debe ser interrumpida a menos que previamente se hayan establecido y difundido las condiciones tales como horas, fechas y circunstancias por las cuales esto puede suceder. |
| Suficiente | El abastecimiento de agua debe ser en la cantidad requerida para el uso personal y doméstico para su utilización de forma general en el agua para beber, para el saneamiento y la higiene personal, el agua para la preparación de alimentos y el agua que se requiere para realizar las labores relacionadas con la limpieza del hogar. | Regularidad | Es de considerarse la característica del servicio público cuando se habla de Regularidad, entendida como una característica esencial en la prestación del servicio público, conforme a la normatividad que se establezca siempre apegada a los pactos internacionales como parámetros básicos, las cifras que pueden servir de parámetro son las determinadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), en cuanto a la cantidad de agua suficiente o necesaria por día, y por persona, para garantizar que se cubran las necesidades más básicas y de esta forma minimizar los riesgos en materia de salud, esta cantidad ha sido fijada en el rango de entre 50 y 100 litros de agua. |
| De calidad, salubre o saludable | El agua debe ser segura y por tanto, libre de microorganismos, sustancias químicas o riesgo de radiación que constituyan una amenaza para la salud. Además, el agua para uso doméstico debe ser de color, olor y sabor aceptables. | Adaptabilidad y regularidad | El abastecimiento de agua para uso y consumo humano debe prestarse con la calidad adecuada, fundamentalmente para prevenir y evitar la transmisión de enfermedades gastrointestinales y otras, para lo cual se requiere establecer límites permisibles en cuanto a sus características bacteriológicas, físicas, organolépticas, químicas y radiactivas. Con el fin de asegurar y preservar la calidad del agua en los sistemas, hasta la entrega al consumidor, se debe someter a tratamientos de potabilización; estos parámetros son susceptibles de cumplirse si el municipio en la prestación del servicio cumple con lo establecido en las normas oficiales mexicanas en cuanto a agua potable como es la Modificación a la NOM-127-SSA1-1994 |

GUÍA PARA EL DESARROLLO DE REGLAMENTOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES

| | | | |
|----------------------|---|------------------------------------|--|
| <p>Acceptable</p> | <p>Debe reunir los estándares de aceptabilidad, desde el punto de vista de características físicas y culturales, en cuanto a las primeras, el agua debe presentar características de color, olor y sabor que sean aceptables para los usos ya mencionados; en cuanto a las segundas, sus aspectos culturales, se indica que las instalaciones y los servicios que hacen parte de la dotación de agua, deben ser “culturalmente apropiados y sensibles al género, al ciclo de la vida y a las exigencias de privacidad”, es decir se debe procurar que no se vulneren otros derechos inherentes a la persona humana.</p> | <p>Generalidad o universalidad</p> | <p>El municipio debe prestar el servicio cumpliendo con la aceptabilidad del servicio, de manera que exista la posibilidad de que todas las personas puedan usar el servicio público, es decir, todos los habitantes de un territorio tienen derecho a usar los servicios públicos, de acuerdo a las normas que los rigen.</p> <p>De acuerdo con esta prerrogativa, los usuarios, en caso de sentir que estos aspectos están siendo violados de alguna manera, pueden iniciar acciones legales en contra del prestador del servicio, pues es el encargado de garantizar las condiciones mínimas en la prestación del mismo.</p> <p>Para esto es necesario que se considere por parte de los municipios las medidas de seguridad del agua potable a efecto de un correcto y adecuado saneamiento, cada país establece los estándares nacionales y/o locales de calidad del agua, pero, generalmente parten de las recomendaciones de la OMS consignadas en las “Guías para la calidad del agua potable de la Organización Mundial de la Salud (OMS)”, en ellas se establecen las bases para la definición de estándares nacionales garantizando la salubridad del agua potable.</p> |
| <p>Accesibilidad</p> | <p>Esto se refiere a la ubicación de la fuente, con ello se establece que los servicios de agua y saneamiento deben ser accesibles físicamente, es decir se deben ubicar dentro del hogar o la fuente debe estar situada en la inmediata cercanía del hogar o donde se desarrollen las actividades, de las instituciones académicas, del lugar de trabajo o de las instituciones de salud.</p> <p>Los criterios establecidos por la OMS para cumplir con esta característica son, primero, que la fuente de agua debe encontrarse a menos de 1.000 metros del hogar y segundo, el tiempo de desplazamiento para la recolección de agua cuando queda fuera de la casa, no debería superar los 30 minutos.</p> <p>El agua y los servicios para su suministro deben ser accesibles a todos sin discriminación de ninguna índole.</p> | <p>Generalidad o universalidad</p> | <p>Atendiendo a su vez a la característica que distingue a los servicios públicos, la generalidad o universalidad, a la que ya se ha hecho referencia, respecto a la posibilidad de que todas las personas puedan tener acceso al servicio público, de manera que todos los habitantes de un territorio tienen derecho a acceder a este derecho humano al agua mediante la prestación del servicio público o mediante formas alternas, garantizando siempre las mejores condiciones en el acceso.</p> |

| | | | |
|-----------|---|------------------------|---|
| Asequible | La asequibilidad es una especie de accesibilidad económica: en donde los servicios de abastecimiento deben ser alcanzables para todos. Los costos directos e indirectos y los cargos para asegurar el recurso deben ser asequibles y no deben comprometer el ejercicio de otros derechos. | Igualdad o uniformidad | Los municipios pueden en el ámbito de sus facultades determinar los mecanismos tendientes a garantizar que la asequibilidad se cumpla. Tiene cabida la igualdad o Uniformidad, dado que con esta característica se quiere enmarcar el equitativo y uniforme trato del cual deben gozar todos los usuarios. La prestación del servicio debe darse de forma indiscriminada, sin embargo dentro de esa prestación es dable establecer diversos rubros de servicio, los cuales a su vez deben prestarse de manera uniforme. |
|-----------|---|------------------------|---|

Fuente: Elaboración propia, con la información recabada en la investigación.

La importancia de la participación ciudadana radica en ser una fuente veraz de información sobre el ambiente social; muestra de las preferencias y opiniones de los usuarios; genera aprendizajes sociales e innovación; fortalece al municipio; favorece la credibilidad y legitimidad del gobierno; contribuye a mejorar la eficiencia de los organismos operadores y organismos auxiliares; contribuye a la formación de cohesión social (Canto, 2012).

Existe, en México, un extenso marco jurídico relativo a la participación ciudadana, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 3º, 4º, 6º, 8º, 9º, 26º y 35º), en las diversas leyes como la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la Ley Federal de Fomento a las Actividades Realizadas por Organizaciones de la Sociedad Civil y la Ley de Planeación. En las entidades federativas, el Distrito Federal y 23 de ellas cuentan con leyes estatales específicas sobre participación ciudadana. En el ámbito municipal, existen reglamentos para la prestación de los servicios de agua potable, al-

cantarillado y saneamiento; pocos incluyen un apartado específico sobre el tema.

Niveles de participación

En la escala municipal y haciendo referencia a los reglamentos en materia de agua y saneamiento, se promueve impulsar la participación en tres niveles fundamentales (Canto, 2012):

1. La información se refiere al conocimiento del sistema de abastecimiento y saneamiento, presupuestos, normatividad, programas, planes, proyectos del organismo operador y organismos auxiliares;
2. La consulta a los ciudadanos se realiza a través de diversos medios (encuesta, mesas de discusión, consejos consultivos, asambleas, etc.), se les pide emitir una opinión sobre uno o varios aspectos del servicio, y
3. La participación en la decisión cuando las consultas no son sólo para emitir una opinión, sino que se vuelve obligatoria para quien realiza la consulta.

Mecanismos

El municipio es el ámbito más cercano a los ciudadanos y los mecanismos de participación ciudadana son diversos, se encuentran en constante adaptación y evolución. En el caso de la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en los municipios mexicanos, se destacan los siguientes: comités (de Planeación para el Desarrollo Municipal, Comunitarios y de Manzana), asociación de colonos, junta de vecinos, consejos, contraloría social, asociaciones civiles, observatorios ciudadanos y las redes de usuarios.

Propuesta de participación ciudadana organizada

Se propone que los gobiernos municipales, a través de los organismos operadores integren las siguientes consideraciones en su reglamentación:

- Crear en su estructura organizativa, un área (departamento u oficina) de cultura del agua y participación ciudadana, que se encargue de contribuir a formar una sociedad informada, participativa y responsable en su relación con el agua y el medio ambiente.

Se recomienda que tenga las siguientes atribuciones:

- Realizar sondeos de opinión.
- Reunir información y elaborar diagnósticos sobre la situación hídrica municipal.
- Divulgar las acciones que el organismo emprenda, relacionados con los servicios que presta.
- Diseñar y ejecutar estrategias que favorezcan la participación ciudadana en el manejo del agua.

- Establecer comunicación, informar y consultar a la sociedad civil organizada, los ciudadanos, las autoridades municipales y la iniciativa privada.
- Establecer un buzón de denuncias, quejas y sugerencias, atender y dar seguimiento puntual a las demandas recibidas.
- Favorecer la conformación de mecanismos de participación ciudadana que promuevan la inclusión de los habitantes en las acciones de información, consulta y toma de decisiones, a partir de las estructuras organizativas existentes en el municipio (junta de vecinos, comités, asociaciones, comunidades indígenas, etc.).
- Conformar un consejo (municipios con poblaciones mayores a 100 mil habitantes) o junta municipal (municipios con poblaciones menores a 100 mil habitantes) que contará con los siguientes elementos:
 - Representación equilibrada de ciudadanos (mismo número de representantes por sector y localidades).
 - Con facultad para contribuir en actividades en que se requiera su colaboración, emitir recomendaciones y observaciones sobre acciones puntuales.
 - Podrá dar seguimiento en los procesos de implementación y evaluación del servicio, distribución y ejercicio de los recursos financieros; con la finalidad de favorecer la transparencia y rendición de cuentas.
 - Los miembros del consejo o junta durarán en su cargo tres años, alterna al periodo de gobierno; es decir, a la mitad de la administración y concluye a la mitad de la siguiente administración. La selección de miembros deberá hacerse a través de convocatoria abierta y con el respaldo de los ciudadanos organizados.

3

LA REGLAMENTACIÓN MUNICIPAL DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES

3.1 LA NECESIDAD DE DESARROLLAR REGLAMENTOS DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

El contexto que se ha dado en materia hídrica en México y ante las obligaciones que se han adquirido respecto al derecho humano al agua, es urgente contar con instrumentos que establezcan las directrices necesarias para la prestación de los servicios públicos (como pueden ser: definir la administración, operación y manejo, sistemas tarifarios, etc.) no como producto de adopción de modelos externos, sino como medio para evitar la vulnerabilidad al momento de prestar el servicio, pues entre otras cosas estos servicios requieren seguridad, posibilidades de trascendencia y sostenibilidad.

Al inicio de cada nueva administración federal, el gobierno mexicano formula el Programa Nacional Hídrico como un programa derivado del Plan Nacional de Desarrollo, con el objeto de lo-

grar la seguridad y la sustentabilidad hídrica de México en todos sus rubros.

De tal forma que en el PNH se prevé la necesidad de realizar una profunda transformación del sector agua, iniciando con su integración en definitiva para darle existencia, sentido y visión de futuro; por esta razón México ha emprendido reformas jurídicas, institucionales, financieras, de planificación hídrica y de gestión de los recursos humanos en el sector.

El Gobierno Federal tiene la voluntad de impulsar los esfuerzos necesarios para mejorar la gestión de los recursos hídricos, especialmente en localidades donde las condiciones hídricas, económicas, sanitarias y humanas sean menos favorables; desde una visión global, para lograr seguridad y sustentabilidad hídrica a través de la mejora permanente del gobierno y gobernanza del agua, para incrementar su eficacia vía la participación social y la coordinación interinstitucional para disminuir el riesgo de conflictos.

Por ello, es necesario reformar o formular los instrumentos legales para adecuarlos al marco jurídico federal vigente, con el objetivo de proteger e implementar el derecho humano al agua, sin embargo, las acciones también deben encaminarse a hacer más eficiente el sistema de recaudación del sector hídrico, establecer precios y tarifas que reflejen el costo de los servicios y promuevan la conservación y uso eficiente del agua, así como el impulso a la participación ciudadana, el incremento de usuarios y la calidad del servicio, entre otras acciones que resultan parte integral del derecho humano al agua.

Como se expuso en capítulos anteriores, el garantizar a la ciudadanía el derecho humano al agua, implica por una parte la responsabilidad del Estado a través de los municipios, de brindar un servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales que cumpla con las características establecidas por las organizaciones internacionales, y por el otro, también implica una corresponsabilidad de la ciudadanía a participar de manera activa en la medida en la que le sea posible en las acciones que apoyen la implementación del PNH y el derecho humano al agua.

Actualmente se busca impulsar el desarrollo hídrico de manera integral, mediante el desarrollo de herramientas tales como: guías, reglamentos, manuales, acuerdos de coordinación, entre otros, que representen una simplificación administrativa y mejora regulatoria en toda la Administración Pública, procurando que los cambios tengan un impacto directo en la mejora y preservación del recurso hídrico.

Como también se ha desarrollado en temas que anteceden, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos protege los derechos

fundamentales, como el derecho humano al agua, por tal motivo, los estados al interior del país deben adecuar sus constituciones a fin de incorporar este derecho fundamental, dado que “las Constituciones locales no son normas originarias, sino normas jurídicas derivadas de la Constitución Federal, que les da origen y fundamento, para organizar el régimen interior de los entes federados” (Enrique Soto, 2010); y más aún, no sólo llevar a cabo esta adecuación constitucional; sino también crearse instrumentos jurídicos necesarios para su efectiva aplicación a favor del gobernado, tal es el caso de los reglamentos en materia de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento y disposición de aguas residuales, por parte de los municipios.

Bajo este contexto es que se considera indispensable que la federación con los estados y los municipios, coadyuven en la prestación de los servicios públicos en bien de la sociedad, máxime cuando se trate de asegurar los derechos fundamentales de ésta; y a su vez, en el cumplimiento de disposiciones contenidas en Nuestra Carta Magna y tratados internacionales en los que México forma parte, y al adoptar en su marco constitucional el reconocimiento del agua como derecho fundamental e inalienable de toda persona, da lugar ahora a que cada uno de los 31 estados de la República Mexicana y el Distrito Federal, lo incorporen en sus constituciones estatales y en el estatuto de Gobierno, respectivamente, así como en toda su normatividad relativa a la materia.

El papel que tienen los congresos locales en cuanto a los procesos legislativos es importante, ya que de esta forma interactúan con la Federación que proporciona los grandes lineamientos sobre determinada materia, dejando el desarrollo más completo y pormenorizado a cada una de las en-

tidades federativas, dentro de las facultades que la Constitución general les otorga (Gamboa, 2006).

Retomando el contenido del actual Programa Nacional Hídrico que en su capítulo III. Objetivos,

estrategia y líneas de acción, menciona la necesidad de llevar a cabo reformas del sector hídrico bajo cinco reformas primordiales que respondan a los conceptos de prioridad, seguridad y soberanía nacionales del agua que se muestran en la Ilustración 1.

Ilustración 1. Áreas comprendidas para llevar a cabo la Reforma al Sector Hídrico



El PNH establece que es necesaria una reforma del marco jurídico del agua para propiciar el fortalecimiento del sector hídrico en el que las dependencias involucradas aporten su conocimiento y experiencia, dispongan de autoridad de tal manera que el agua se convierta en un verdadero promotor del desarrollo nacional, siempre bajo la coordinación de la autoridad del agua. Se propone también modificar el soporte legal que permita a las instituciones públicas ejecutar con mayor eficacia los actos de autoridad y a los ciudadanos obtener una mayor certeza jurídica de sus derechos y obligaciones en materia hídrica.

Resulta evidente que para lograr los objetivos del PNH, uno de los pasos es crear reglamentos de prestación del servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales que establezcan las reglas, medidas, procedimientos, infracciones y sanciones derivados de dicha prestación.

Entre las herramientas de utilidad encaminadas a garantizar el derecho humano al agua se encuentra precisamente la regulación de la prestación de los servicios, por lo que tanto para el nivel municipal al igual que a nivel

federal y estatal, existe un proceso que debe seguirse para la promulgación de reglamentos en su ámbito competencial, como lo establece el artículo 115 fracción II, párrafo segundo y fracción V Constitucional, que en la parte relativa a la letra dispone:

“Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades de aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, (...), los reglamentos, (...) de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

(...)

En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios.”

Por su parte, el artículo 27 Constitucional, establece:

“La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, 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. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.”

Este proceso legislativo municipal, consta básicamente de cinco etapas:

1. Iniciativa, etapa en la que el presidente municipal somete a consideración del cabildo, un proyecto o modificación reglamentaria.
2. Discusión y trámite de cabildeo, etapa en la que el cabildo delibera sobre la iniciativa, considera la utilidad pública del proyecto y verifica que ésta no contravenga la Constitución ni las leyes reglamentarias. De esta manera se protege la jerarquía normativa y se cumple con el principio de ofrecer seguridad jurídica a los particulares.

3. Aprobación, en esta etapa, si el Cabildo determina que el proyecto salvaguarda el interés público del municipio, acepta el proyecto e instruye al presidente municipal a que envíe a publicación el reglamento.
4. Publicación, se envía la publicación del reglamento, en tabla de avisos, en gaceta municipal o en el periódico oficial del estado, según la normativa aplicable.
5. Iniciación de la vigencia, ésta inicia una vez que es publicado el nuevo reglamento.

Mediante este procedimiento se da origen a reglamentos derivados de la fracción II del artículo 115 constitucional, los cuales cuentan con una mayor extensión normativa, ya que como se observa, pueden regular con autonomía aspectos específicos de la vida municipal, en materia de agua, que es el tema que nos ocupa, tanto en lo relativo a su organización administrativa como a sus competencias constitucionales exclusivas, en la relación con sus gobernados y atendiendo a las características sociales, económicas, biogeográficas, poblacionales, culturales y urbanísticas. Tal es el caso de los reglamentos que regulan la prestación de servicios, como el de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales.

Al implementar estos mecanismos las legislaturas locales estarían adecuando su marco normativo a fin de obtener fines comunes en la prestación de servicios y todo el ámbito de su competencia, toda vez que los estados a través de sus municipios, al igual que la federación, se encuentran comprometidos en buscar el beneficio social en todos los sectores, como debe ser el caso del derecho humano al agua.

Por lo anterior es de precisar que se requiere una homogenización en la regulación de la prestación de servicios públicos, que no únicamente se supedita a las normas federales sino que a su vez garantice que la prestación de un servicio vital como lo es el del agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, sea proporcionado cumpliendo con las características que le deben ser propias como la disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad, aceptabilidad y suficiencia, atributos que al cumplirlos se estaría garantizando el derecho humano al agua mediante la prestación de un servicio público de calidad.

3.2 FACULTAD REGLAMENTARIA

En el ámbito de sus respectivas competencias, el derecho humano al agua se tutela, protege y cumple a nivel federal, estatal y municipal, de tal suerte que tanto la federación como los estados tienen el deber de garantizar su cumplimiento. No obstante, en lo referente a la prestación del servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, es el municipio, por disposición constitucional, el sujeto obligado a dicha prestación.

En este sentido, y en estricto apego al artículo 115 Constitucional los servicios públicos municipales se gestionan en principio, directamente por el mismo municipio, de manera que existe una identidad entre el titular del servicio con el gestor de dicho servicio, otorgándose a cada municipio, a través de su Ayuntamiento, la posibilidad de elegir el modelo administrativo que considera más adecuado para la prestación de los servicios, tomando en consideración sus respectivas condiciones, capacidades, características y necesidades.

En razón de esto, resulta necesaria la implementación de los instrumentos jurídicos que regulen la prestación de los servicios, de manera que el municipio, como sujeto obligado a su provisión, cuenta con las facultades y atribuciones para expedir las normas reglamentarias que establezcan los tipos y formas para su prestación.

Esta facultad encuentra sustento en el artículo 115 Constitucional, fracción II, la cual establece:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, **teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre**, conforme a las bases siguientes:

II. **Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica** y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, **los reglamentos**, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, **que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia** y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

En este sentido, se colige que son los gobiernos municipales, como base de la división territorial de los Estados, en uso de las facultades

y atribuciones que les otorga la Constitución Federal, quienes tienen la facultad originaria para aprobar y expedir, de acuerdo a los procedimientos que rigen en cada entidad federativa, los reglamentos en materia de prestación de servicios públicos municipales.

Por lo tanto, al tener los municipios la obligación de prestar los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, es claro que también les corresponde la creación del reglamento respectivo para la prestación de dicho servicio, haciéndose hincapié en que deberán observar y respetar las normas y lineamientos vigentes en cada Estado, esto en atención a las previsiones del primer párrafo de la fracción II del artículo 115 Constitucional.

De lo anterior, se deduce que los gobiernos municipales deben adoptar todas las medidas regulatorias necesarias para asegurar la prestación de los servicios, como un mecanismo para garantizar el derecho humano al agua de sus habitantes, por lo que un reglamento para la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, otorgará a las autoridades municipales posibilidades muy concretas de actuación, como son la forma, modalidad y excepciones en la prestación del servicio, y cualquier otra especificación para la prestación de dichos servicios públicos que inciden directamente con el ámbito de jurisdicción municipal que le otorga la Constitución.

3.3 MARCO JURÍDICO

Es necesario iniciar refiriéndonos al artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual reconoce a los

derechos humanos como inherentes a la persona humana. Se establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución establece. Adicionalmente determina que las normas relativas a los derechos humanos, deberán interpretarse favoreciendo en todo tiempo a las personas y otorgando la protección más amplia, imponiendo a toda autoridad la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Esto implica que, en materia de defensa y protección de los derechos humanos, actualmente el Estado mexicano se encuentra obligado a procurar por todos los medios posibles, su satisfacción y garantía, incluyendo el relativo al agua, impidiendo de esta manera cualquier retroceso o involución.

En este sentido, y acorde con el reconocimiento y protección de dichos derechos humanos, el artículo 4° de la Constitución reconoce el derecho humano relativo al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, obligación que se impone al Estado. La prestación de los mencionados servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, es un mecanismo efectivo para garantizar este derecho.

La obligación de prestar los servicios tiene su origen en el artículo 115 fracción III inciso a) e inciso i) de la Constitución Federal, al señalar que el municipio, a través de sus ayuntamientos,

se encargará de la función y prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, sin embargo la modalidad en que se realizará la prestación de dichos servicios, está abierta a que sea a través del mismo ayuntamiento, bien a través de un organismo operador descentralizado o desconcentrado o de coordinación intermunicipal, o inclusive a través de una concesión del servicio; empero, sin importar la forma en que se preste el servicio, los gobiernos municipales son los responsables directos de su prestación. En este tema, cobra gran relevancia la coordinación y apoyo que se establezca con los otros órdenes de gobierno.

Por lo que respecta al gobierno del Distrito Federal, igual obligación se le impone respecto de los servicios de agua potable y drenaje, la cual se encuentra contenida en el artículo 122 Apartado G del ordenamiento ya citado.

Es así, que este deber a cargo de los gobiernos municipales proporciona elementos para el cumplimiento del derecho, es decir, se materializa a través de la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, acorde a las características contenidas en el artículo 4° (suficiente, salubre, aceptable y asequible) a efecto de garantizar una mayor cobertura en la prestación de los servicios.

Pasando del ámbito constitucional al de la legislación federal, cobra gran relevancia la Ley de Aguas Nacionales, la cual tiene por objeto regular la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable.

En los artículos 44 y 45 se señala que la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales superficiales o del subsuelo, incluyendo las residuales, por parte de los sistemas municipales de agua potable y alcantarillado, se efectuarán mediante asignación que al efecto les sea otorgada, sin menoscabo de que la prestación del servicio sea mediante la modalidad que haya elegido el gobierno municipal.

De esto se desprende, que si bien es cierto la prestación del servicio de agua potable corresponde a los municipios, no menos cierto resulta que la asignación para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, está sujeto a la aprobación de las autoridades federales, las cuales, en términos de lo dispuesto en el citado artículo 4º Constitucional deberán garantizar este derecho a través de las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos; por lo tanto, en su ámbito de competencia la Federación tiene una participación importante al efectuar las asignaciones para que la prestación de los servicios públicos que proporcionen los gobiernos municipales sea sustentable y equitativa, procurando en todo momento un adecuada planeación hídrica que garantice fuentes de abastecimiento para una mayor cobertura del derecho y de los servicios.

Podemos considerar a este ordenamiento legal, como uno de los que prevén la regulación de la obligación y grado de participación de la Federación para garantizar el derecho humano al agua, sin embargo para garantizar una tutela efectiva de este derecho, es necesario que exista una estrecha vinculación con el municipio.

Respecto del marco jurídico estatal, cada entidad federativa cuenta con su propia Constitución que sustenta las bases sobre las que se desarrollará la actividad de los habitantes del estado y que cuenta con un capítulo específico que regula la vida de los municipios que lo conforman.

Asimismo, como normatividad secundaria, existen las leyes estatales de agua, las cuales tienen como objeto la regulación de los sistemas de agua potable y saneamiento de agua, la forma o modalidad para la prestación de dichos servicios, la estructura y funcionamiento de los organismos operadores; las facultades de la dependencia u organismo de la Administración Pública Estatal encargado de este ramo y las de los ayuntamientos; la recuperación de los gastos y costos de inversión, operación, conservación, y mantenimiento del sistema; así como las regulaciones cuando el servicio se proporcione a través de una concesión.

Ahora bien, no debe pasar inadvertido que dentro de la legislación estatal también se contemplan los mecanismos que regulan la actividad municipal, a través de las leyes orgánicas municipales, las cuales establecen las facultades en cuanto a la prestación de los servicios públicos municipales, autonomía de los municipios, reglamentación de municipios, conformación del patrimonio municipal, coordinación con y entre municipios, convenios de colaboración y coordinación.

El principal objetivo de estas normas es establecer los instrumentos regulatorios con el propósito de alcanzar los fines de interés público que la propia sociedad requiere.

En razón de lo anteriormente expuesto, se establece que en el orden jerárquico normativo, el reglamento municipal es una disposición jurídica de carácter general subordinado a las leyes estatales, federales y a la Constitución Federal, así

como a los tratados internacionales aplicables en la materia, cuya finalidad es proveer las normas operativas para la prestación del servicio público.

Lo anterior, se resume en el cuadro 2.

Cuadro 2. Marco jurídico.

| Orden jerárquico normativo |
|---|
| I.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| <ul style="list-style-type: none">• Artículos 1, 4, 27, 115 de aplicación para todos los Municipios, el artículo 122 para el caso del Distrito Federal.• Tratados en materia de derechos humanos, firmados y ratificados por el Gobierno Mexicano se encuentran al mismo nivel de la Constitución. |
| II.- Normativa federal |
| <ul style="list-style-type: none">• Ley de Aguas Nacionales.• Normas Oficiales Mexicanas en materia de agua y saneamiento. |
| III.- Normativa estatal |
| <ul style="list-style-type: none">• Constitución Estatal• Ley de Aguas del Estado• Ley Orgánica Municipal vigente• Ley de Procedimiento Administrativo |
| IV.- Normativa municipal |
| <ul style="list-style-type: none">• Ley de Ingresos |

Fuente: Elaboración propia, con información recabada en la investigación.

Por lo tanto, la normatividad que expidan las entidades federativas así como los municipios, deben guardar concordancia con las disposiciones Constitucionales y federales, por lo que de acuerdo a lo anterior, se tiene un marco de referencia fundamental para es-

tablecer los alcances del derecho humano al agua, sus implicaciones y la obligación que al respecto tiene el Estado, lo que permitirá definir las condiciones necesarias para su correcta y adecuada implementación por parte de los municipios.

4

TEMAS BÁSICOS DE CONTENIDO EN UN REGLAMENTO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES

Como se ha señalado a lo largo de este trabajo, la prestación de los servicios deberá sujetarse a la normatividad federal, estatal y municipal que le sea aplicable. En la específica en la materia, es decir, en el reglamento municipal de los servicios, se deberán observar determinadas características inherentes al derecho humano al agua, esto a efecto de que se establezcan sus directrices y evitar que se limite, vulnere o afecte este derecho, así como todo lo relativo para que la prestación de los servicios sea en condiciones de sostenibilidad.

Razones por las cuales reviste de gran importancia que el reglamento contemple ciertos Temas indispensables, mismo que son sugeridos en este capítulo, a fin de aportar un insumo en la elaboración o actualización de los reglamentos municipales.

Los temas que se presentan abordan los elementos indispensables que tendría que contener un reglamento en la materia. En los capítulos anteriores se explicaron los conceptos de derecho humano al agua que son necesarios desarrollar

en la normatividad municipal, por lo que serán de gran utilidad al momento de trasladarlos a marco jurídico.

De manera inicial se deberán establecer los fundamentos jurídicos que faculden al municipio para la expedición del reglamento, señalándose los motivos, causas y razones por las cuales se expide e invocando los hechos, estudios, experiencias o demás precisiones que justifiquen su elaboración y aplicación. En este aspecto, conviene hacer referencia al estado que guarda la provisión de los servicios en el municipio y a la intención municipal de garantizar el derecho humano al agua y proveer de mejores servicios.

Se sugiere, que la estructura que guarde el reglamento contemple al menos seis Temas, integrado por los sub temas que se considere necesarios incluir a efecto de regular un aspecto en particular de la prestación del servicio.

A mayor claridad, se ilustra lo anterior mediante la exposición de cada tema sugerido.

4.1 PRIMER TEMA. DISPOSICIONES GENERALES

En este tema se establecerá la fundamentación jurídica para la expedición del reglamento, debiendo señalar que de conformidad al artículo 115 fracción III inciso a) de la Constitución, la prestación del servicio de Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales corresponde de manera exclusiva al Gobierno Municipal, estableciéndose que dichas disposiciones serán de orden público e interés social y de observancia obligatoria tanto para el organismo que preste el servicio, como para los usuarios, así mismo es importante precisar la base del reconocimiento pleno al derecho humano al agua contenido en el artículo 4 Constitucional.

Resultará conveniente que se señale o prevea la supletoriedad de leyes, es decir, para lo no previsto en el Reglamento se aplicará de manera supletoria la Ley de Aguas del Estado y la Ley de Procedimiento Administrativo.

Se sugiere se incluya un apartado que contenga las definiciones y conceptos utilizados en el Reglamento, a efecto de que durante su utilización no haya margen para interpretaciones erróneas, brindando mayor seguridad y certeza a los usuarios, al gobierno municipal y al organismo operador.

Se sugiere el empleo de definiciones y conceptos básicos que serán utilizados en el Reglamento, tales como las que en el cuadro 3 se enuncian.²

Cuadro 3. Definiciones para el reglamento.

| CONCEPTO | ÁMBITO ESTATAL |
|----------------------------|--|
| Agua potable | Aquella que no contiene contaminantes objetables, ya sean químicos o agentes infecciosos, que puede ser ingerida o utilizada para fines domésticos sin provocar efectos nocivos a la salud y que reúne las características establecidas por las norma oficial mexicana NOM-127-SSA1-1994 y las demás disposiciones y normas en la materia. |
| Agua residual | Aquella de composición variada proveniente de las descargas de usos público urbano, doméstico, industrial, comercial, de servicios, agrícola, pecuario, de las plantas de tratamiento y en general, de cualquier uso, así como la mezcla de ellas. |
| Agua tratada | Aguas residuales resultantes de los procesos de tratamiento o de adecuación de su calidad, para remover total o parcialmente sus cargas contaminantes, antes de ser descargada en algún cuerpo receptor final. |
| Alcantarillado | Servicio que proporciona el organismo operador para recolectar y alejar las aguas residuales. |
| Asequibilidad del agua | Se refiere que el suministro de ésta, así como los servicios e instalaciones de acceso, implican un costo, el cual deberá ser asequible para todos, por consiguiente, los costos directos e indirectos del agua y el saneamiento no deberán privar a nadie del acceso a estos servicios. |
| Bienes del dominio público | A los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público. |

2. Estas definiciones son utilizadas con la finalidad de ilustrar los conceptos que se pueden utilizar en el Reglamento respectivo, sin embargo, para efectos de la elaboración de este trabajo, no constituyen definiciones con fuerza legal.

TEMAS BÁSICOS DE CONTENIDO EN UN REGLAMENTO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES

| CONCEPTO | ÁMBITO ESTATAL |
|--------------------------------------|---|
| Concesión | Acto mediante el cual se cede a las personas físicas o morales de carácter público y privado, la infraestructura hidráulica, para la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento y disposición de aguas residuales, por un plazo determinado y bajo condiciones específicas. |
| Condiciones particulares de descarga | Parámetros máximos permisibles por la autoridad correspondiente, a elementos físicos, químicos o bacteriológicos, que se podrán contener en la descarga de aguas residuales a los sistemas de colectores, o a una corriente de agua o cuerpo de agua. |
| Derivación | La conexión de cualquiera de los servicios a que se refiere el presente reglamento, de un predio a otro colindante, o de una línea de conducción a otra, o de una corriente a otra. |
| Descarga fortuita | Derrama accidental de agua o cualquier otra sustancia al alcantarillado, a una corriente o a un cuerpo de agua. |
| Descarga intermitente | Derrama durante períodos irregulares, de agua o cualquier otra sustancia, al alcantarillado, a una corriente o a un cuerpo de agua. |
| Descarga permanente | Acción de vaciar agua o cualquier otra sustancia al alcantarillado en forma periódica o continua a una corriente de agua o cuerpo de agua. |
| Dilución | Combinación de aguas claras de primer uso con aguas residuales, utilizadas para evadir el cumplimiento de las condiciones de descarga fijadas por la autoridad competente. |
| Infraestructura intradomiciliaria | Obras que requiere el usuario final de cada inmueble para recibir los servicios que establece el presente Reglamento. |
| Ley de Ingresos | A la Ley de Ingresos del Municipio de |
| Ley del Agua | A la normativa que regula a nivel estatal la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento. |
| Municipio | Al Municipio de |
| Obras hidráulicas | Conjunto de obras, equipamientos, instalaciones y mecanismos construidos para el aprovechamiento, control o regulación del agua para cualquiera de los usos, así como para la prestación de los servicios a que se refiere el presente Reglamento. |
| Orden de prelación | Antelación o preferencia con que un uso de agua debe ser atendido respecto de otro uso. |
| Organismo auxiliar | A la(s) unidad(es) administrativa(s) o comité(s) que se constituya(n) o se haya(n) constituido en cada una de las colonias, comunidades o localidades del municipio para la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento y disposición de aguas residuales, los cuales estarán subordinados al organismo operador. |
| Organismo operador | Al organismo encargado de la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento y disposición de aguas residuales, previstos por el presente Reglamento. |
| Predio | Superficie de terreno con límites determinados, baldío o construido, destinado a diferentes fines y usos. |
| Red primaria | Conjunto de obras mayores que son necesarias para abastecer de agua a las zonas urbanas hasta los tanques de regulación del servicio y las líneas generales de distribución. A falta de tanques, se considerarán las obras primarias hasta la línea general de distribución del servicio. |

GUÍA PARA EL DESARROLLO DE REGLAMENTOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES

| CONCEPTO | ÁMBITO ESTATAL |
|---|---|
| Red secundaria | Conjunto de estructura integrada desde por la interconexión del tanque de regulación, o en su caso, de la línea general de distribución hasta el punto de interconexión con la infraestructura intradomiciliaria del predio correspondiente al usuario final del servicio. |
| Reglamento | Al presente reglamento. |
| Reúso | Utilización de las aguas residuales, de acuerdo con la normatividad emitidas para tal efecto. |
| Saneamiento | Conjunto de acciones, equipos, instalaciones e infraestructura para lograr la colecta, traslado, tratamiento, alejamiento y vertido de las aguas residuales y el manejo y disposición ecológica de los sólidos resultantes del tratamiento respectivo. Incluye el alcantarillado, emisores, plantas o procesos de tratamiento y sitios de vertido. |
| Servicio público | Son el conjunto de actividades y prestaciones permitidas, reservadas o exigidas a las administraciones públicas federales, estatales y municipales, que tienen como finalidad satisfacer ciertas necesidades de la población, favoreciendo la realización efectiva de la igualdad y del bienestar social. |
| Servicio de suministro de agua potable | Distribución del agua apta para consumo humano. |
| Servicio de tratamiento de aguas residuales | Remoción o reducción de las cargas contaminantes de las aguas residuales. |
| Sistema de agua potable | Conjunto de instalaciones, equipos y obras de infraestructura necesarios para prestar el servicio de suministro y tratamiento de aguas. |
| Tarifa | Precio unitario establecido por las autoridades competentes para la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje y saneamiento. |
| Toma | Tramo de interconexión situado entre la infraestructura o red secundaria para el abastecimiento de los servicios públicos, y la infraestructura intradomiciliaria de cada predio, que incluye en su caso mecanismos de regulación y medición. |
| Unidad de consumo | Lugar físicamente separado e independiente, destinado para uso habitacional, comercial, industrial, a Instituciones públicas o que presten servicios públicos, o cualesquiera otra actividad productiva; con acceso directo a la calle o a un pasaje o escalera, que permita la entrada y salida sin circular por áreas de uso privativo. |
| Uso habitacional | Utilización de agua en predios para uso habitacional, destinada al uso particular de las personas y del hogar, así como el riego de jardines y de árboles de ornato en estos; incluyendo el abrevadero de animales domésticos, siempre que estas últimas dos aplicaciones no constituyan actividades lucrativas |
| Sistema de agua potable y alcantarillado | Conjunto de obras y acciones que permiten la prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado, incluyendo el saneamiento, entendiéndose como tal la conducción, tratamiento, alejamiento y descarga de las aguas residuales. |
| Uso no habitacional | A las tomas que den servicio total o parcialmente a establecimientos comerciales, prestadores de servicios, industrias, o cualquier otra actividad económica, incluidas las que presten servicios públicos. |
| Norma Oficial Mexicana | son disposiciones generales de observancia obligatoria, expedidas por dependencias de la administración pública federal, cuyo objetivo es establecer reglas, especificaciones, directrices y características aplicables a un proceso, producto o servicio, regulando así cuestiones de alta especificidad técnica para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en los reglamentos o en la ley. |

TEMAS BÁSICOS DE CONTENIDO EN UN REGLAMENTO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES

| CONCEPTO | ÁMBITO ESTATAL |
|--|--|
| Uso comercial | Utilización del agua en inmuebles de fábricas, empresas, negociaciones, establecimientos y oficinas dedicadas a la comercialización de bienes y servicios. |
| Uso industrial | Utilización de agua en procesos de extracción, conservación o transformación de materias primas o minerales, el acabado de productos o la elaboración de satisfactores, así como la que se utiliza en calderas, en dispositivos para enfriamiento, lavado, baños y otros servicios dentro de la empresa, las salmueras que se utilizan para la extracción de cualquier tipo de sustancias y el agua aún en estado de vapor que es usada para la generación de energía eléctrica; lavanderías de ropa; lavado de automóviles y maquinaria; o para cualquier otro uso o aprovechamiento de transformación. |
| Uso en servicios de hotelería | Uso comercial que se hace en hoteles, tiempos compartidos, moteles, bungalos, cabañas, condominios con servicio de hotelería, y en otros inmuebles donde se comercializa con alojamiento temporal por períodos inferiores a los seis meses. |
| Uso en instituciones públicas o que prestan servicios públicos | La utilización del agua para el abastecimiento de las instalaciones que presten servicios públicos, así como el riego de sus áreas verdes. |
| Uso mixto comercial | Utilización de agua en predios de uso habitacional, cuando se realicen en el mismo predio en pequeña escala, actividades propias del uso comercial con fines de supervivencia familiar. |
| Uso mixto rural | Aplicación de agua en predios para uso habitacional, cuando se realicen en el mismo predio en pequeña escala, actividades propias del uso agropecuario con fines de supervivencia familiar. |
| Uso público urbano | Utilización de agua para el abasto a centros de población o asentamientos humanos, a través de la red primaria a cargo del organismo operador; dentro de éste uso quedan comprendidos el habitacional, el comercial, el de servicios de hotelería, el de instituciones públicas o que presten servicios públicos, los usos mixtos y el industrial; y |
| Usuario | Personas físicas o jurídicas de carácter público y privado que hagan uso del agua o de los servicios a que se refiere el presente Reglamento. Se diferenciará entre usuarios del agua, aquellos con derechos vigentes de explotación o uso de aguas otorgadas por la autoridad competente, y los usuarios de los servicios públicos urbanos. |

4.1.1 DEL OBJETO DEL REGLAMENTO

En este apartado, se debe especificar que el objeto o finalidad del reglamento es la de establecer las bases generales para la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, incluidas las medidas necesarias para la prestación de dichos servicios, a efecto de asegurar una mayor cobertura.

Se deberá señalar que las disposiciones del reglamento son de orden público e interés social, ya que tienen por objeto la prestación del servicio público ya señalado, precisando que para lo no previsto se aplicará de manera supletoria la Ley del Agua para el Estado de que se trate, y demás disposiciones legales aplicables.

4.1.2 DEL ORGANISMO OPERADOR

Es de suma importancia establecer la modalidad para la prestación del servicio, pudiendo ser a

través de un organismo operador, el cual podrá ser centralizado y dependiente del H. Ayuntamiento, descentralizado, concesionado o bien, a través de una coordinación intermunicipal en la que intervienen varios ayuntamientos.

En este apartado, se deben señalar sus facultades y obligaciones, entre las cuales de manera enunciativa más no limitativa se recomienda las siguientes:

- Planear, estudiar, proyectar, aprobar, construir, conservar, mantener, ampliar, rehabilitar, administrar y operar las obras y sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, así como su reúso de conformidad con lo establecido en la legislación aplicable;
- Administrar los ingresos que se deriven de la prestación de los servicios públicos a su cargo;
- Aplicar las tarifas por la prestación de los servicios a su cargo;
- Formular y mantener actualizado el padrón de usuarios de los servicios a su cargo;
- Elaborar la propuesta de los estudios tarifarios con base en los costos de los servicios públicos de agua, incluyendo también, las partidas presupuestales de gastos de administración, operación y mantenimiento y presentarla al ayuntamiento conforme a la normatividad aplicable;
- Rendir el informe de la cuenta mensual a la autoridad correspondiente;
- Rendir anualmente al ayuntamiento, un informe de las labores realizadas durante el ejercicio anterior, así como del estado general del organismo;
- La construcción, operación, mantenimiento y administración de las fuentes de abasto de agua subterránea y superficial, así como de las redes de conducción y distribución de las aguas;
- Impulsar y desarrollar la investigación para el aprovechamiento de todo subproducto y proceso que se genere en la potabilización, tratamiento y saneamiento de las aguas residuales;
- Prestar servicios de asesoría técnica en relación a los servicios que presta, a las personas físicas y morales, públicas o privadas que se lo soliciten;
- Realizar todas las actividades y actos jurídicos encaminados directa o indirectamente al cumplimiento de sus objetivos;
- Permitir y apoyar la fiscalización de los organismos de revisión correspondientes;
- Examinar y aprobar su presupuesto anual, los estados financieros, los balances y los informes generales y especiales que procedan;
- Adquirir los bienes muebles o inmuebles necesarios para el mejor desempeño de sus fines;
- Solicitar a las autoridades competentes, la expropiación, ocupación temporal, total o parcial de bienes o la limitación de los derechos de dominio, en los términos que para tal efecto establecen las Leyes aplicables, para la prestación de los servicios que le corresponden;
- Cumplir las normas técnicas, criterios y lineamientos para la prestación de los servicios a su cargo, establecidas por las autoridades del agua, así como con las Normas Oficiales Mexicanas, vigilando su observancia, ampliándolas en lo necesario para cubrir los casos específicos; en particular, sobre descargas de aguas residuales, para disposición, tratamiento y reúso de aguas;
- Prevenir y controlar la contaminación de las aguas que tenga asignadas para la prestación de los servicios, y de las aguas

que se descarguen en los sistemas de drenaje y alcantarillado en los centros de población, cumpliendo con lo establecido en las Normas Oficiales Mexicanas;

- Realizar los procesos necesarios del tratamiento adecuado del agua en los depósitos de almacenaje, con la finalidad de mantener la calidad de la misma;
- Formular los estudios y proyectos de obra para la construcción, conservación, rehabilitación y ampliación de las fuentes de suministro, así como de redes de agua potable y alcantarillado;
- Proponer y ejecutar obras y servicios de agua potable, alcantarillado y plantas de tratamiento de aguas, por sí o a través de terceros, con la cooperación y participación de los colonos y vecinos organizados de acuerdo con las disposiciones establecidas;
- Expedir la factibilidad para la dotación de los servicios a nuevas urbanizaciones, fraccionamientos y conjuntos habitacionales, industriales, comerciales y a todo aquel que por las características particulares de su actividad, el organismo operador lo considere necesario;
- Instalar los instrumentos de medición adecuados en cada fuente de abastecimiento a su cargo, en puntos donde técnicamente la medición sea representativa de la totalidad del suministro del agua a las colonias, comunidades o localidades de que se trate;
- Instalar y operar los aparatos medidores para la cuantificación de consumos de todos los usuarios, incluyendo los servicios a los bienes del dominio público;
- Realizar el proceso de lectura, cuantificación de volumen suministrado, facturación y cobro de los servicios proporcionados;
- Formular y mantener actualizado el registro e inventario de las fuentes de abastecimiento,

bienes, recursos, reservas hidrológicas y demás infraestructura hidráulica del organismo operador;

- Promover y ejecutar programas de uso eficiente del agua y difundir una cultura del agua, destinando un porcentaje anual de sus recursos para ello.

4.1.3 DE LOS ORGANISMOS AUXILIARES

Se considera pertinente que todas aquellas uniones, comités, o unidades administrativas que se constituyan o se hayan constituido en cada una de las colonias, comunidades o localidades del municipio para la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, denominados de manera global organismo auxiliares, estén supervisados por el gobierno municipal, ya sea directamente o a través del organismo operador, estableciendo que ejercerán sus actividades cumpliendo con las obligaciones que en materia de prestación de servicios se establezcan en el Reglamento y otorgándole a sus usuarios los derechos establecidos en el mismo.

Será necesario que cualquiera que sea la forma en que se constituya o se haya constituido el Organismo Auxiliar, cuente con personalidad jurídica debidamente acreditada ante el Gobierno Municipal a través de los mecanismos que establezca la legislación de la entidad federativa de que se trate, esto a efecto de que la prestación del servicio que proporcione se sujete a la normatividad contenida en el Reglamento. Se sugiere establecer que en el caso de que no se apege a éste o exista deficiencia en el servicio, el Gobierno Municipal, a través de su organismo operador, deberá hacerse cargo de la prestación

del servicio a través del procedimiento de ley en el que se emita la declaratoria correspondiente, a fin de salvaguardar el acceso al agua.

4.2 SEGUNDO TEMA. DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

4.2.1 PLANEACIÓN DE LOS SERVICIOS

Para la adecuada prestación de los servicios a cargo del Municipio, específicamente los de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, estos se deben prever en el Plan de Desarrollo Municipal, el cual es una herramienta de gestión que busca promover el desarrollo social del municipio y sus habitantes, atendiendo sus necesidades básicas a través de las acciones gubernamentales, políticas públicas y estrategias que se lleven a cabo.

A través de la planeación los Gobiernos Municipales podrán mejorar y eficientar sus servicios, aplicando con mayor eficacia los recursos financieros que los gobiernos federales y estatales transfieren para el desarrollo de proyectos de beneficio social, permitiendo así obtener el máximo beneficio social al programar las acciones del gobierno municipal estableciendo un orden de prioridades y procurando un desarrollo urbano equilibrado de los centros de población que forman parte del municipio promoviendo la conservación y adecuado aprovechamiento de los recursos hídricos, permitiendo así el desarrollo de todas las comunidades del municipio.

Ahora bien, el Plan de Desarrollo Municipal involucra la participación del gobierno federal, estatal y municipal, por lo que su implemen-

tación deberá sujetarse a la observancia de un marco jurídico delimitado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley de Planeación y deberá observar la Constitución Política de su Estado, la Ley Estatal de planeación y la Ley Orgánica Municipal, tal y como se expone en el cuadro 4.

Hechas las precisiones anteriores y acorde a la prestación de los servicios públicos, una adecuada Planeación Municipal Hídrica, debe estar incluida en el Plan de Desarrollo Municipal, debiéndose elaborar mediante diagnósticos técnicos, económicos y sociales que reflejen la situación real y las necesidades de servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en las diversas comunidades o localidades del municipio, para estar en condiciones de poder definir los objetivos y prioridades, estableciendo las estrategias y políticas a seguir a corto, mediano y largo plazo, lo que permitirá establecer cómo y de qué manera se implementaran, de forma inmediata y/o progresiva, la prestación de dichos servicios, las mejoras y el aumento de su eficiencia, a efecto de procurar una mayor cobertura de los servicios y el cumplimiento progresivo del derecho humano al agua.

En esta Planeación Municipal Hídrica, se deberá hacer especial énfasis en las áreas, entidades u organismos encargados de su coordinación y realización, a efecto de determinar o establecer el grado de responsabilidad y participación de cada una, esto con la intención de efectuar la adecuada previsión de recursos económicos.

4.2.2 DISPOSICIONES GENERALES

Es importante señalar que las actividades comprendidas en la prestación de los servicios

TEMAS BÁSICOS DE CONTENIDO EN UN REGLAMENTO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE AGUA POTABLE, DRENAJE, ALCANTARILLADO, TRATAMIENTO Y DISPOSICIÓN DE AGUAS RESIDUALES

Cuadro 4. Planeación.

| ÁMBITO FEDERAL | ÁMBITO ESTATAL |
|---|---|
| <p>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</p> <p>En su artículo 25 otorga al Estado mexicano el papel rector de la economía nacional y lo responsabiliza de garantizar el desarrollo económico y social de la nación. Planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional.</p> <p>En el artículo 26 se fijan las bases para el Sistema Nacional de Planeación Democrática, de esta manera, se garantiza la participación de las entidades federativas y de sus municipios en la responsabilidad definir y alcanzar los objetivos de los programas de gobierno.</p> <p>Finalmente en el artículo 115, se señala que en los términos de las leyes federales y estatales, los municipios están facultados para formular y aprobar planes de desarrollo urbano, que aunque están enmarcados en otras legislaciones, también se consideran parte de la planeación del desarrollo.</p> | <p>Constitución Política del Estado</p> <p>Las Constituciones Estatales señalan la responsabilidad del Estado para organizar un sistema de planeación y faculta al ejecutivo para establecer los mecanismos de participación social en dicho sistema.</p> <p>Se dispone también que el Estado conducirá y orientará la actividad económica de la entidad en los términos de una planeación democrática, donde concurren los distintos sectores de la población.</p> <p>En la Constitución Estatal se establecen las facultades del gobierno del estado para adecuar su legislación a las necesidades del desarrollo planeado de la economía y de la sociedad, establecidos a nivel Federal.</p> |
| <p>Ley de Planeación</p> <p>Este ordenamiento es el encargado de regular el ejercicio de la planeación nacional del desarrollo, y señala las bases para la integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la coordinación necesaria entre la federación y los estados, incluyendo los municipios así como la concertación e inducción de acciones respecto a los particulares y en general la participación social.</p> | <p>Ley Estatal de Planeación</p> <p>Esta ley establece los principios de la planeación del desarrollo estatal y las normas que orientan las actividades públicas, estatales y municipales, así como las bases para que el ejecutivo del estado coordine las actividades de planeación con los municipios y aquellas que garanticen la participación activa y democrática de los sectores sociales en las tareas de planeación.</p> |
| | <p>Ley Orgánica Municipal</p> <p>En la Ley Orgánica Municipal se determina la facultad del Ayuntamiento para participar en la planeación del desarrollo, a través de formular, aprobar y ejecutar planes y programas que tiendan a promover y fomentar las actividades económicas en el municipio y a satisfacer las necesidades de equipamiento, infraestructura urbana y servicios públicos.</p> |

Fuente: Elaboración propia, con información recabada en la investigación.

públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales deberán, al menos, comprender la explotación de las aguas asignadas o concesionadas, recepción de agua en bloque, potabilización, conducción y distribución de agua potable, así como la recolección de las aguas residuales; el tratamiento

de las aguas residuales, su disposición final u otros residuos resultantes; operación, control y mantenimiento del alcantarillado sanitario; la operación, vigilancia y mantenimiento de las obras, equipamiento, plantas, instalaciones y redes correspondientes al sistema de agua potable, alcantarillado, saneamiento y reuso; el

servicio de alcantarillado pluvial bajo las características que se establezcan al organismo operador; la determinación, emisión y recaudación de tarifas y los créditos fiscales que se causen por la prestación de los servicios correspondientes; la imposición de sanciones por infracciones a las disposiciones de los ordenamientos jurídicos aplicables, en su ámbito de competencia; y la instalación de medidores para la cuantificación de la extracción y consumo para todos los usuarios para el mejoramiento en la prestación del servicio.

En relación al derecho humano al agua, se deberá señalar que el organismo operador y los organismos auxiliares se encontrarán obligados a proporcionar a los habitantes en forma permanente, regular, continua y uniforme, el acceso al agua potable para satisfacer sus necesidades vitales y sanitarias, debiéndose señalar formas alternativas para la prestación del servicio, cuando no existan las condiciones propicias para su prestación a través de las redes de suministro.

4.2.3 DE LA SOLICITUD, INSTALACIÓN Y CONEXIÓN DE LOS SERVICIOS

Relativo a este apartado, se deberán establecer los mecanismos y modalidades para solicitar los servicios públicos. Es precisamente mediante dicha solicitud de servicios que el organismo operador podrá garantizar una mayor cobertura en la prestación del servicio mediante la instalación de tomas de agua, de aparatos medidores y la conexión de descargas de aguas residuales, señalándose que la tarifa que al efecto deberán cubrir los usuarios debe ser asequible, entendido como el costo que debe cubrir el usuario por el otorgamiento del servicio, precisando que dicho costo deberá

basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que estén al alcance de todos, incluidos los grupos socialmente desfavorecidos.

En base a la solicitud para la prestación de los servicios públicos, se podrán establecer los lineamientos técnicos necesarios de infraestructura a efecto de estar en condiciones propicias para otorgar el servicio que requiere acorde a sus necesidades, así como los requisitos que se deberán cumplir para su adecuado otorgamiento.

En este sentido, se deberá contemplar el derecho de infraestructura, entendido como todas aquellas obras que requiere el usuario final de cada inmueble para recibir los servicios que establece el Reglamento, y cuyo monto deberá incorporar la tarifa.

De igual forma, se podrán establecer los plazos y requisitos necesarios para la prestación de los servicios solicitados por el usuario, así como sus restricciones.

4.2.4 DEL CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS

La importancia de este apartado radica en que el contrato para la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales funge como el instrumento vinculante entre el usuario y el organismo operador, en el que se deberán plasmar, al menos, los fundamentos jurídicos aplicables, señalando el servicio objeto de la prestación; las declaraciones del organismo operador y del usuario; los derechos y obligaciones del organismo operador; los derechos y obligaciones del usuario; el período de vigencia; el tipo y las características de la prestación del servicio público solicitado; el costo por la cone-

xión o incorporación al servicio(s) solicitado(s); las causas de rescisión del contrato, la suspensión o restricción del servicio en los términos que contemple el reglamento; y las infracciones y sanciones de las partes.

Es importante que en un apartado especial se precise que la suscripción del referido contrato entre el usuario y el organismo operador, no garantizará la conexión o incorporación para la prestación de los servicios públicos solicitados, ya que de manera adicional se deberá atender a los requisitos técnicos de factibilidad de infraestructura para su incorporación y conexión, señalándose que en caso de no cumplir con éstos, existirá una imposibilidad no atribuible al organismo operador que será subsanable a través de las adecuaciones que realice el usuario o bien el organismo con cargo al usuario.

De igual forma, se sugiere que se establezca un apartado, en el cual se señale que en el caso de modificaciones futuras al Reglamento, el contrato suscrito entre ambas partes seguirá surtiendo sus efectos, ajustándose a las nuevas disposiciones que contemplara dicho ordenamiento, sujetándose las partes a su observancia y cumplimiento, en razón de que el bien jurídico tutelado es de orden público e interés social.

4.2.5 DE LOS NUEVOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Una adecuada planeación a futuro sobre la administración de los recursos hídricos, permite una mejor y más eficaz prestación de los servicios públicos que brinde el organismo operador.

En este tenor, destaca la importancia de la factibilidad para la adecuada prestación de los servicios que se brinden a los nuevos

asentamientos humanos, imponiendo a los urbanizadores la obligación de cumplir con las especificaciones técnicas en infraestructura que establezca el Gobierno Municipal así como con las disposiciones legales aplicables, para la adecuada prestación de los servicios, a efecto de garantizar una mayor y adecuada cobertura en el servicio.

Esto implica que el organismo operador, contará con las facultades y atribuciones para llevar a cabo la inspección de obras e instalaciones, a efecto de verificar el cumplimiento de las especificaciones técnicas que requiere, pudiendo negar la factibilidad de los servicios a urbanizaciones que no cumplan con los requisitos y con las especificaciones técnicas establecidas.

Por lo tanto, se debe imponer a los nuevos asentamientos humanos la obligación de que la infraestructura para la conexión e incorporación de los servicios públicos que soliciten, se sujete a las especificaciones técnicas señaladas por el organismo operador, incluyendo las redes de distribución, redes separadas de drenaje, tanques de distribución, tomas domiciliarias y aparatos medidores, lo que permitirá una adecuada planeación y administración de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

4.2.6 DEL USO EFICIENTE DEL AGUA

Resulta indispensable que se establezcan, como parte integradora y fomentadora de la cultura del agua, medidas para el consumo y ahorro del agua, mismas que deberán observarse por los usuarios, mediante los mecanismos o políticas que el organismo operador y los organismos auxiliares determinen.

En este sentido, se deberá fomentar una cultura del agua, donde los usuarios cuiden que el agua se utilice con eficiencia a la vez que deberán cumplir con los parámetros que se establezcan en las leyes, reglamentos y Normas Oficiales Mexicanas sobre contaminación.

4.2.7 DE LAS TARIFAS POR USO DE LOS SERVICIOS

El apartado referente a las tarifas es de vital importancia, en razón de que las tarifas autorizadas deberán ser suficientes para cubrir los costos derivados de la operación, mantenimiento, sustitución, rehabilitación, mejoras y administración del sistema de agua potable, alcantarillado y saneamiento; las cuotas por derechos federales y para garantizar la continuidad de los servicios a los usuarios; garantizando al mismo tiempo su asequibilidad, entendido como el costo que debe cubrir el usuario por el otorgamiento del servicio, precisando que dicho costo deberá basarse en el principio de la equidad, a fin de asegurar que esté al alcance de todos para la satisfacción de las necesidades básicas.

Las tarifas que deberán cubrir los usuarios, serán las que se establezcan en la Ley de Ingresos correspondiente, las cuales podrán clasificarse de manera enunciativa, más no limitativa por:

La instalación de tomas domiciliarias; conexión del servicio de agua; conexión al alcantarillado y tratamiento de aguas residuales provenientes de uso habitacional; conexión al alcantarillado, y tratamiento de aguas residuales provenientes de actividades productivas, cuando la descarga se realice por debajo o por arriba de las concentraciones permisibles conforme a las Normas Oficiales Mexicanas en materia

ecológica y las condiciones particulares de descarga vigentes, en los términos de la legislación aplicable; instalación de medidor; tipos de uso (habitacional, comercial, industrial, entre otros); y todos aquellos que se establezcan en la Ley de Ingresos o en convenios con el organismo operador, previa aprobación del Ayuntamiento y validación del Congreso del Estado.

De igual forma, y en atención a la disposición constitucional respecto a garantizar el derecho humano al agua y su estrecha relación con la prestación de los servicios materia del Reglamento, es necesario establecer la clasificación de los usos que atenderá el municipios, y priorizar el uso personal y doméstico sobre los demás, bajo cualquier circunstancia.

En este sentido, se sugiere, que la prestación del servicio se clasifique en: doméstico, habitacional, mixto comercial, mixto rural, industrial, comercial, servicios de hotelería y en instituciones públicas o que presten servicios públicos, esto a efecto de establecer las tarifas que a cada tipo se apliquen, así como la jerarquía que guardan entre sí, priorizando el uso doméstico sobre los demás, especificando lo que dicha priorización implica.

No debe pasar desapercibido que para la determinación y actualización de las tarifas y cuotas, el organismo operador propondrá estructuras tarifarias, mismas que deberán garantizar la suficiencia económica del organismo y del servicio, el cumplimiento de las contribuciones federales y estatales, y su asequibilidad para el usuario doméstico. Las estructuras tarifarias deberán remitirse al Ayuntamiento para su aprobación y correspondiente envío al H. Congreso del Estado para su autorización definitiva.

4.2.8 DEL PAGO DE LOS SERVICIOS

Por la prestación de los servicios que regule el Reglamento, los usuarios tienen la obligación de cubrir las tarifas establecidas y aprobadas al organismo operador, sin embargo, se deberá señalar la causación del pago, la época de pago así como la forma y lugar de pago.

En este sentido, el organismo operador expedirá los recibos de cobro respectivos, debiendo contener, al menos: fecha de expedición, periodo que comprende, folio respectivo, lugar y fecha límite de pago, denominación y domicilio legal del organismo operador de que se trate, el nombre y domicilio del usuario; el servicio sobre el cual se hace el cobro especificando la tarifa que le resulta aplicable, el monto a cobrar, debiéndose invocar los fundamentos legales del Reglamento y demás disposiciones legales aplicables en los que se faculta al organismo al cobro de dicho servicio.

4.2.9 DE LOS ADEUDOS Y DEL PROCEDIMIENTO PARA SU COBRO

Cuando consten adeudos a cargo de los usuarios y a favor del organismo operador se deberá requerir al usuario haciéndole saber los motivos por los cuales se generaron los conceptos a cobrar, y su fundamento, las fechas en que se debió haber cumplido con la obligación, un desglose de los importes a cobrar, el plazo para que se presente a las instalaciones del organismo operador para cubrir los adeudos y las demás que se deriven, de conformidad con la naturaleza del adeudo.

En consecuencia, resulta evidente que en caso de no cubrir las tarifas por la prestación de los

servicios, se deberán proporcionar al organismo operador los mecanismos necesarios para la exigencia de dicho pago. Los mecanismos y medios de apremio para la exigencia del cobro, como se señaló con antelación, se podrán incluir en el contrato que celebren el usuario y el organismo operador, sin embargo, en caso de no señalarse se deberá sujetar el procedimiento a la legislación que resulte aplicable.

4.2.10 DEL SERVICIO MEDIDO

La relevancia del servicio medido implica que a través de un aparato medidor es posible la cuantificación de consumo, estableciendo parámetros entre consumos y costos a cargo del usuario, lo que permite que el usuario esté más consciente de su consumo real y del costo que éste implica, con el consecuente uso más racional del vital líquido.

En razón de esto, corresponderá en forma exclusiva al organismo operador la instalación y operación de los aparatos medidores.

Cuando no sea posible la instalación de aparatos medidores, se aplicará el régimen de cuota fija, pero atendiendo al tipo de uso y clasificación en que se ubique el usuario para una cuantificación lo más precisa posible.

4.2.11 DE LA INSPECCIÓN Y VERIFICACIÓN

A efecto de verificar que los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales se estén proporcionando de manera adecuada y eficiente, y sobre todo de una manera racional, resulta procedente el efectuar visitas de inspección y verificación.

Estas visitas, podrán efectuarse con el fin de verificar que el uso de los servicios sea el contratado y que el funcionamiento de las instalaciones esté de acuerdo a la autorización concedida, vigilar el correcto funcionamiento de los medidores y el consumo de agua, comprobar la existencia de tomas clandestinas o derivaciones no autorizadas, verificar la existencia de fugas de agua y/o en el alcantarillado, verificar que el funcionamiento de las instalaciones hidráulicas y dispositivos cumplan con las disposiciones técnicas establecidas por el organismo operador, realizar muestreos para verificar la calidad del agua que se descargue en los cuerpos receptores, verificar la procedencia de la suspensión de los servicios y las demás que determine el organismo operador. Esto resulta trascendente a fin de cumplir con los parámetros nacionales de la calidad del agua.

Evidentemente dichas visitas de inspección deberán sujetarse a las formalidades y requisitos que se señalen en el Reglamento y disposiciones complementarias y aplicables.

4.2.12 DE LA SUSPENSIÓN DE LOS SERVICIOS

Debe preverse la posibilidad de la suspensión del servicio a petición del usuario, cuando no requiera de los servicios en forma inmediata, ya sea porque el inmueble destinado a uso habitacional no se encuentra habitado, que el predio se encuentra sin construcción, y no demande los servicios, o cualquier otra circunstancia, evitando así un conflicto innecesario entre el organismo y el usuario por la prestación de un servicio que no es requerido.

De igual forma, se debe establecer la facultad al organismo operador de suspender el suministro

de agua potable y/o cancelación de las descargas de aguas residuales por incumplimiento del pago de las tarifas correspondientes por un plazo determinado. Sin embargo, al suspender el servicio de suministro de agua potable, el organismo operador deberá permitir a los usuarios el acceso al agua potable para satisfacer sus necesidades básicas, pudiendo ser a través de formas alternativas para su cumplimiento tales como el envío de pipas, la entrega de vales, mediante tandeos domiciliarios, o bien indicando la fuente de abastecimiento de la que se podrá obtener el volumen asignado, debiéndose establecer entre el rango de los 50 a los 100 litros por habitante al día, y la distancia que deberá estar acorde con los parámetros internacionalmente establecidos, es decir, no mayor a 1000 metros o 30 minutos de desplazamiento, y sin que se ponga en riesgo la seguridad física, tomando en cuenta características de género, entre otras, esto a efecto de no vulnerar su derecho humano al agua.

4.2.13 DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS USUARIOS

Derivado de la prestación de los servicios, así como de la suscripción del contrato con el organismo operador, los usuarios adquieren ciertos derechos entre los que destacan: que se les proporcionen los servicios en las condiciones y lugares en que existan dichos servicios, solicitando su contratación; exigir calidad y eficiencia en la prestación de los servicios; contar con una toma de agua potable y una de descarga de alcantarillado cuando existan las condiciones propicias para su conexión; solicitar la suspensión de los servicios; recibir información sobre los servicios públicos, incluyendo los cambios a las tarifas; ser informados con anticipación de

la suspensión de los servicios; denunciar ante la autoridad competente cualquier acción u omisión relacionada con los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales cometida por terceras personas, que pudieran afectar sus derechos y, demás que se deriven las disposiciones legales aplicables.

Las obligaciones a cargo de los usuarios son, entre otras, las que se señalan a continuación: cubrir las tarifas para la incorporación y por la prestación de los servicios dentro de los plazos que se señalen y en la forma y lugares que se indiquen; celebrar el contrato de adhesión con el organismo operador; optimizar el rendimiento del agua utilizándola con eficiencia y reparando las fugas que se encuentren dentro del inmueble, así como reportar las que tengan lugar en las instalaciones hidráulicas a cargo del organismo operador; instalar los equipos, accesorios y sistemas hidráulicos para ahorro del agua; evitar la contaminación del agua de las instalaciones en servicio y efectuar su tratamiento cuando así le resulte aplicable y, las demás que se consideren de importancia y cuyo origen se encuentre en otras disposiciones legales aplicables, o bien tengan que ver con condiciones particulares del municipio.

Se considera recomendable la inclusión de un apartado que verse sobre la responsabilidad ambiental por contaminación del agua, esto en razón del daño que se pueda causar a los recursos y reservas hídricas, ya sea que se ocasionen por la acción u omisión de un usuario o conjunto de usuarios. Es imprescindible que se contemple la reparación del daño causado, mediante la imposición de sanciones cuyo destino es aplicarlo al saneamiento del daño ambiental ocasionado.

Es importante precisar que la responsabilidad ambiental será independiente de la responsabilidad civil, penal y administrativa a que haya lugar.

4.3 TERCER TEMA. DE LAS INFRACCIONES Y SANCIONES

4.3.1 DISPOSICIONES GENERALES

La actuación de la Administración pública municipal está delimitada por el contenido de la normatividad que la regula, por lo tanto, las infracciones y sanciones así como el procedimiento para su aplicación, deben estar definidos previamente en el reglamento, ya que de no ser así, se violentaría el principio de legalidad.

En este apartado será importante establecer las diferencias entre infracción y sanción, entendida la primera como la toda acción u omisión que importe la violación de las normas contenidas en el reglamento siempre que se encuentre tipificada como tal y la segunda es la consecuencia o efecto de una conducta realizada por el infractor, es decir, es la penalidad a cargo del sujeto que haya realizado actos que den como resultado el incumplimiento o la infracción del reglamento.

4.3.2 DE LAS INFRACCIONES DE LOS USUARIOS

Habiéndose establecido cuáles serán las infracciones que sanciona el reglamento en la prestación del servicio, orientadas a brindar la debida y adecuada protección al derecho humano al agua, se sugiere que las infracciones se orienten a sancionar las conductas desplegadas por los usuarios o terceros que tiendan a afectar, disminuir, restringir o limitar la prestación de

los servicios, lo que deberá considerarse una infracción al Reglamento, la cual será susceptible de la aplicación de la sanción correspondiente.

De manera general, se sugiere que se consideren infracciones susceptibles de ser sancionadas las conductas consistentes en: la instalación de conexiones para cualquier servicio sin tener autorización del organismo operador, incluida la instalación de derivaciones de agua y alcantarillado; el impedir la práctica de las visitas de inspección; la alteración, por cualquier medio, del consumo marcado en los medidores; el daño, obstrucción o sustracción de cualquier instalación a cargo del organismo operador; los desperdicios de agua potable o la inobservancia de los programas de uso eficiente; el impedir la instalación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; la utilización de mecanismos para succionar agua de las tuberías de distribución; la descarga de contenidos tóxicos, medicamentos o cualquier otra sustancia, que rebase las condiciones permitidas de descarga que establezcan las Normas Oficiales Mexicanas y que puedan ocasionar un desastre ecológico, daños a la salud y/o situaciones de emergencia; la contratación de un servicio a efecto darle otro destino o uso y, la omisión total o parcial del pago de las tarifas por la prestación de los servicios recibidos.

4.3.3 DE LAS SANCIONES A LOS USUARIOS

En el caso de verificarse una infracción al Reglamento al infractor se le deberán imponer las sanciones que correspondan, atendiendo en todo momento a la gravedad de la infracción cometida, la afectación al servicio, los daños que en su caso se hubieren

causado, las condiciones socioeconómicas del infractor y la reincidencia.

La aplicación de las sanciones mediante la realización del procedimiento se realizará atendiendo las disposiciones que al efecto se establezcan en el Reglamento, así como en las disposiciones legales que resulten aplicables.

4.4 CUARTO TEMA. DE LA DEFENSA DE LOS USUARIOS

Los medios de defensa de los usuarios tienen como propósito que el afectado por la aplicación de una sanción pueda acudir a la instancia correspondiente en defensa de sus intereses al tiempo que permitirá al organismo operador proteger la legalidad de su actuación. En razón de esto, se deberán establecer los mecanismos para la interposición de dichos medios de defensa, los cuales deberán substanciarse de conformidad a las leyes que de justicia administrativa existan en cada Entidad Federativa.

4.5 QUINTO TEMA. DE LA PARTICIPACIÓN SOCIAL

Es importante que el gobierno municipal, el organismo operador y los organismos auxiliares apoyen e impulsen la participación de los usuarios y la organización de éstos, con el objeto de que coadyuven en la decisión de mejorar las condiciones de los servicios que presta, el buen aprovechamiento del agua, la implementación de una cultura del agua, la preservación y control de su calidad, así como la disponibilidad y mantenimiento de sus instalaciones.

Esta participación deberá efectuarse mediante las aportaciones o sugerencias que los usuarios

presenten al organismo operador y los organismos auxiliares, en todos los aspectos de la prestación de los servicios que proporciona, permitiendo de esta manera que la ciudadanía incida en las decisiones políticas y en la definición de las políticas gubernamentales.

En razón de esto, el gobierno municipal podrá reconocer el carácter de las juntas, comités o asociaciones de usuarios de colonias, barrios, zonas, centros de población, localidades y comunidades indígenas en donde se hayan constituido, como formas de participación ciudadana, procurando su organización y representación en la gestión de asuntos relacionados con los servicios que se prestan.

4.6 SEXTO TEMA. CASOS DE REDUCCIÓN O SUSPENSIÓN EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS

Es conveniente señalar que en las épocas de estiaje y escasez de agua, comprobada o previsible, de acuerdo con las condiciones que establezca el organismo operador se podrá acordar la disminución en el abastecimiento y los plazos que durarán, así como las áreas o zonas donde se aplicará la medida. Dicho acuerdo deberá difundirse a través de los medios de comunicación disponibles, cuando menos con diez días de anticipación a la fecha en que

se vaya a aplicar la medida o con la anticipación que se considere pertinente según sea el caso, debidamente establecido en el Reglamento.

De igual forma, cuando sea necesario efectuar mantenimiento, reparaciones o modificaciones a la redes de suministro de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, el organismo operador podrá reducir o suspender el suministro, señalando el plazo que durará la reducción o suspensión de los servicios, las áreas afectadas y con la anticipación debida a través de los medios de comunicación disponibles.

Para los casos fortuitos o de fuerza mayor que impidan la prestación de los servicios que proporciona el organismo operador, este podrá realizar la reducción o suspensión de los servicios que se vean afectados, informando dicha situación a los usuarios a través de los medios de comunicación disponibles, debiendo señalar las causas que impiden la prestación del (los) servicio(os) así como las zonas o áreas afectadas y las medidas que se aplican para el restablecimiento en la prestación de los servicios afectados.

En todos los casos de suspensión o restricción se deberá garantizar el acceso a agua para la satisfacción de las necesidades básicas, a través de los medios alternativos que disponga el gobierno municipal.

FUENTES DE INFORMACIÓN

- Argüelles, Antonio, ed. y otros. (1994). *El Servicio Público: Retos y Propuestas*. (1994th ed.). México D. F.: Ed. Fundación Mexicana cambio XXI, Luis Donaldo Colosio A.C.
- Atlas del Agua, Biblioteca Mexicana del Conocimiento, noviembre 2014.
- Bohoslavsky Juan Pablo y Bautista Justo Juan (2011), “Protección del derecho humano al agua y arbitrajes de inversión (Documento de Proyecto)” en: Colección Documentos de proyectos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Caballero Juárez Antonio (2009) “Recepción nacional del derecho internacional de los derechos humanos y admisión de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana” en: *La recepción de jurisprudencia internacional y la ejecución de fallos en tribunales nacionales. Apuntes para su estudio*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM., México, pág. 193.
- Cámara de Diputados (2015). *Constitución Política de los Estados Unidos de México*. Consultado de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>
- Castelán, E. (2001). *Análisis y Perspectivas del recurso hídrico en México*.
- Collado Moctezuma, J. (2008). Entorno de la provisión de los servicios públicos de agua potable en México. En R. Olivares, & R. Sandoval, *El Agua Potable en México. Historia Reciente, actores, procesos y propuestas* (págs. 3-28). México, D. F.: ANEAS.
- Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (2012). *Seguridad Humana. Derecho al Agua*. In *Herramientas de Consulta para la incidencia en Políticas Públicas y Legislación*. México, D. F. Consultado de <http://www.aldf.gob.mx/archivo-3d1c-18d0364bda79dea082c0b386982d.pdf>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1995), *Observación general 6, Los derechos económicos, sociales y culturales de las personas mayores* (13 período de sesiones). *Aplicación del acto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*.
- Conagua (2015), *Misión y visión* en: <http://www.conagua.gob.mx/Contenido.aspx?n1=1&n2=27>, 31 de marzo de 2015.
- Conagua. (2013, mayo 28). *Derechos y obligaciones*. Retrieved from <http://www.conagua.gob.mx/Contenido.aspx?n1=5&n2=29&n3=338&n4=304>

Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.

Del Toro Huerta Mario Iván (2002), “La responsabilidad del Estado en el Marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos” en: Memoria del VII Congreso Iberoamericano del Derecho Constitucional. Ricardo Méndez Silva (Coordinador), Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, pág. 669.

Del Val Enrique (1984) “La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Un código de conducta” en Revista de Administración Pública No. 57/58. Enero-Junio. Instituto Nacional de Administración Pública. UNAM, México, pág. 87

Estado de Ratificaciones de la Convención suscrita en San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, a la que México se adhiere el 3 de abril de 1982.

Exposición de motivos de la Ley de Planeación (1983) en Planeación Democrática, No. 1, febrero., México, Secretaría de Programación y Presupuesto.

Fernández M.A. y J. Marcosna (2014), Entrevista a Catarina de Albuquerque “Falta interés gubernamental para que todas las personas tengan agua”. El País. Lisboa. 1 de diciembre de 2014.

Fernández Ruiz Jorge (2005), “Los servicios públicos municipales” en Valencia Carmona, Salvador (coordinador) El municipio en México y en el mundo, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp.84 y ss.

Fernández Ruiz, Jorge (2003), “Ámbito Municipal (Conferencia Magistral)”, en Máximo N. Gámiz Parral (coordinador) Las Entidades Federativas y el derecho constitucional, de la Serie Doctrina Jurídica Estatal, núm. 4., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., México, p. 20.

Gamboa Montejano Claudia (2006) “Proceso Legislativo a nivel estatal. Estudio comparativo de los reglamentos internos y/o leyes orgánicas de los 31 congresos estatales y de la asamblea legislativa del Distrito Federal”. Centro de Documentación, Información y Análisis. Servicios de Investigación y Análisis, Política Interior de la Cámara de Diputados, Octubre, México., pág. 2.

Góngora Pimentel David (2008), Agua: Aspectos Constitucionales.- Tesis y jurisprudencia en materia de aguas. David Góngora Pimentel. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México, pág. 79.

González Villareal Fernando J. (2011) “La Gestión del Agua: Lecciones de la experiencia del Programa Nacional Hidráulico 1975-2000”, en www.conagua.gob.mx

Heinrich Böll, Fundación. (2006). La gota de la vida: Hacia una gestión sustentable y democrática del agua. México, D. F.: Ediciones Böll. Consultado de www.boell-latinoamerica.org

- Hernández M., B., Pérez C., E., & Rabelo D., M. (2014). La Vocación Productiva para el Desarrollo Sustentable de los Centros Integradores en Tabasco. En Contreras-Sánchez, Perspectiva Científica desde la UJAT. Compilación de Investigaciones Científicas (págs. 486-490 Tomo 2). Villahermosa: UJAT.
- Hernández, M., Pérez, C., & Pérez, C. (2003). Desarrollo sustentable. Perfiles. Revista de la División Académica de Ciencias Sociales y Humanidades, No. 31.
- Jiménez Dorantes Manuel (2009), “Servicios públicos de abastecimiento de agua, drenaje y tratamiento de aguas residuales en el ámbito municipal” en Cienfuegos.
- Lomelí G. Paulina (2007). “Plan Nacional de Desarrollo”, Bien Común, Dossier, no.150, p. 50.
- Ortíz R., G. A. (2012). Evolución y Perspectivas del marco Jurídico del Agua en México: nuevos Retos y oportunidades para la gestión integrada del recurso Hídrico. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 17–52.
- Pérez López Miguel, Juvenal Alejandro Núñez Mercado (2001), “La nueva estructura del derecho municipal mexicano. Notas sobre la reforma constitucional en materia municipal de 1999” en Cuestiones Constitucionales No. 4, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México.
- Pérez Partida Héctor Rafael (1984), “El municipio y la reforma del artículo 115 constitucional”, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal Números 16. p. 97-107
- Salgado, David y Rodríguez Lozano, Luis Gerardo (coordinadores), Actualidad de los servicios públicos en México., Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM., México.
- Técnica Normativa para Elaborar Reguleciones Municipales en Guía para la Mejora Regulatoria Municipal. Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C. de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, México., pág. 6, www.iplaneg.guanajuato.gob.mx
- UNW-DPAC (2015) El derecho Humano al agua y saneamiento, Hitos., Programa de ONU-Agua para la Promoción y la Comunicación en el marco del Decenio en:http://www.un.org/spanish/waterforlifedecade/pdf/human_right_to_water_and_sanitation_milestones_spa.pdf
- Yanome, M. (2008). El concepto de Servicio Público y su régimen jurídico en México. Actualidad de Los Servicios Públicos.

Esta publicación forma parte de los productos generados por la Subdirección General de Planeación de la Comisión Nacional del Agua.
Fue creado en Adobe InDesign CC 2014, con la fuente tipográfica Soberana Sans y Soberana Titular en sus diferentes pesos y valores, y se generó en formato digital en agosto de 2015 en el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.
Progreso, Jiutepec, Morelos, México.

