

_____, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con base en el artículo 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito presentar ante esta Honorable Asamblea, la presente iniciativa de Ley de Agua potable y saneamiento, con base en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETIVOS DE LA LEY

De conformidad con el marco jurídico vigente en el territorio nacional, desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hasta las Leyes Orgánicas Municipales y ordenamientos similares, los Municipios, así como el Gobierno del Distrito Federal, tienen la obligación y función de prestar los servicios públicos de agua potable y saneamiento. A través de dichos servicios, se brindan condiciones básicas de salubridad y calidad de vida, garantizando el acceso al agua potable; promoviendo el pleno desarrollo social y económico de las localidades, al proveer de agua con la calidad y la continuidad adecuadas para el abasto de actividades productivas; asimismo, respeta el derecho de la sociedad a gozar de un medio ambiente limpio y la salud de los ecosistemas, al cuidar que las aguas residuales sean debidamente captadas, tratadas y dispuestas en el medio natural. Aunado a ello y considerando el derecho fundamental de acceso al agua potable, el país debería de contar en sus municipios con la calidad mínima requerida en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento para el consumo, la higiene y el desarrollo económico de sus habitantes; sin embargo, la gran mayoría de las entidades municipales no cuenta con la capacidad de otorgarlos en forma continua, eficiente y de calidad.

El subsector agua potable y saneamiento se ha caracterizado por la diversidad y variación en las políticas públicas, además de una gran heterogeneidad de criterios y lineamientos, resultado de la falta de un marco integral de regulación y promoción del desarrollo de los servicios, que oriente las directrices para propiciar el correcto abasto de agua potable, el desalojo de las aguas residuales y su saneamiento. Incluso en el caso de criterios y lineamientos plausibles, aceptados y utilizados sin el sustento de una política pública fundada en un marco legal estable y sólido, el sector se encuentra en

una constante vulnerabilidad ante la posibilidad permanente de cambios en las políticas, programas, criterios y mecanismos regulatorios o de fomento.

En este contexto, ciertamente se han obtenido logros importantes, en particular en lo relativo a la ampliación de las coberturas de los servicios de distribución de agua potable y alcantarillado, así como en el proyecto y construcción de grandes obras que abastecen a nuestros mayores centros de población. Sin embargo, además de persistir un rezago importante en la capacidad de captación y tratamiento de aguas residuales, el desempeño administrativo de una gran mayoría de los organismos operadores mexicanos de agua potable y saneamiento deja aún mucho qué desear, otorgando a la población un agua de calidad deficiente, en forma intermitente, sin una adecuada medición y con una imperfecta facturación y recaudación que ocasionan cuantiosas pérdidas de agua y recursos económicos asociados a su aprovechamiento y saneamiento. A las deficiencias en la administración del recurso, que provocan una mayor escasez y contaminación de las fuentes de agua potable, con los incrementos de costos de explotación correspondientes, se suma la falta de una política coherente y estable de fomento al desarrollo de los servicios, aunada a un marco institucional que propicia una distribución ambigua de responsabilidades y una descapitalización aguda del sector.

La contaminación de las fuentes de agua, su sobreexplotación, el rezago en la sustitución de infraestructura y la necesidad de garantizar mejores niveles de calidad del agua para la población representan un reto creciente para las localidades de nuestro país. Por otra parte, la economía nacional, fundada primordialmente en actividades Industriales y de servicios, las cuales tienen mayoritariamente su asiento en las zonas urbanas, puede verse muy pronto severamente comprometida de no revertirse la tendencia de operación insostenible de los sistemas urbanos de agua potable y saneamiento. En síntesis, la trayectoria del desempeño de los sistemas de abastecimiento de agua potable y saneamiento en México coloca a nuestra sociedad en una posición sumamente vulnerable frente al peligro de sufrir daños en su salud, en sus actividades económicas y en la calidad del medio ambiente. Es urgente implementar los cambios que se requieran para dar al subsector los elementos indispensables para procurar a la población un acceso sostenible a los servicios de agua potable y saneamiento.

En particular, se identifican dos causas primordiales de la situación actual. Primero, la transferencia de responsabilidades al ámbito municipal, que fue formalizado con la reforma del artículo 115 de nuestra Constitución Política, en 1983, la cual no fue acompañada por un proceso gradual congruente, orientado bajo una política pública explícita y consistente, de fomento de sus capacidades técnicas, financieras e institucionales. Así mismo, no existe un marco jurídico específico de alcance nacional

para el desarrollo de este subsector, dado que la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del artículo 27 Constitucional, está enfocada primordialmente a la administración de dichas aguas, es decir, a la correcta preservación de su disponibilidad y calidad, así como a su asignación eficiente mediante la administración de los títulos y permisos asociados; sólo de manera colateral, dicha Ley brinda facultades a la Autoridad federal para definir criterios para la ejecución de acciones con financiamiento federal, así como para promover la participación de los usuarios municipales en la gestión integrada del recurso. A ello se le ha atribuido en cierta medida, el hecho de la inexistencia de las condiciones necesarias para concretar la articulación de una política estable, de largo plazo y eficaz, para el fomento de servicios sostenibles de agua potable y saneamiento.

En segundo lugar, los esfuerzos iniciados en la década de los años 90, para implementar en las entidades federativas y municipios un esquema institucional basado en la instauración de organismos operadores municipales, como entes descentralizados de la autoridad municipal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, no han cristalizado en un arreglo institucional eficaz, que garantice a la sociedad el acceso al agua de la mejor calidad posible al precio más adecuado. Los organismos operadores están sujetos a diferentes ámbitos de control o reglamentación; en lo relativo a la administración del recurso agua a la autoridad de la Comisión Nacional del Agua; en lo relativo a la regulación sanitaria, es principalmente la Secretaría de Salud quien coordina la verificación y sanción del marco legal; en los aspectos ambientales, las entidades municipales interactúan con las autoridades federal y estatales de medio ambiente. Sin embargo, la garantía para el ciudadano de un servicio que considere equilibradamente la calidad del mismo – en la cual se incluye la calidad del agua – con la asequibilidad, equidad y proporcionalidad, no está debidamente fundada.

Esta iniciativa busca dar al subsector agua potable y saneamiento una política pública congruente que atienda simultáneamente los dos aspectos mencionados. Por una parte, definir un marco para el fomento de la creación y preservación de las capacidades financieras, humanas e institucionales en los entes operadores; por otra, establecer un marco regulatorio en el cual se promueva una delimitación clara de las responsabilidades, así como de los procesos para determinar tanto las metas que deben cumplir los sistemas como los recursos que se pondrán a su disposición para lograrlo.

En este sentido, se entiende por regulación la instauración de un conjunto de mecanismos reglamentarios, de inducción y de coordinación que por una parte establecen las características de los ámbitos institucionales que participan en la provisión de agua potable y servicio de saneamiento y, por otra, definen los mecanismos y procedimientos para verificar el cumplimiento de criterios de desempeño

por parte de los organismos operadores, sin invadir su independencia operativa y administrativa. La intención es introducir estabilidad y eficiencia en la interacción de usuarios, autoridades del Distrito Federal, Estatales y municipales, y organismos operadores, encauzando la dinámica natural de sus interacciones sin entorpecerla.

Ciertamente, compete a los Ayuntamientos conocer y aprobar los presupuestos y las cuotas de los organismos operadores, mientras que los Congresos Estatales pueden, en algunos casos, rechazar propuestas de las estructuras tarifarias que consideren deficientes en términos de equidad y proporcionalidad. Sin embargo, dada la complejidad técnica del manejo de los sistemas y la dificultad para conocer en detalle la información relativa a su operación, en los hechos los municipios, congresos locales y asamblea del Distrito Federal, llevan a cabo una función reguladora muy limitada. De ahí que se identifique la necesidad de implementar un marco regulador eficaz, que respete los espacios requeridos para la sostenibilidad de largo plazo de los organismos operadores, garantizando un adecuado balance entre calidad y precio de los servicios municipales de agua potable y saneamiento.

En este contexto, se considera de la mayor relevancia establecer un ordenamiento director que propicie la coordinación efectiva de los tres órdenes de gobierno del Estado Mexicano; articule y fundamente el andamiaje jurídico a nivel nacional para regular la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento; defina lineamientos y criterios generales que deberán adoptar los diversos actores y transforme en sustentable el abasto de agua en calidad, tiempo y oportunidad al usuario final, en beneficio de un desarrollo social y humano respetuoso del medio ambiente.

II.- ENTORNO ACTUAL DEL SUBSECTOR AGUA POTABLE Y SANEAMIENTO.

A partir de la presente década, el estado mexicano ha considerado el agua como un asunto de seguridad nacional, por ser un recurso cada vez más escaso y contaminado; se ha definido el acceso al agua como un derecho inalienable, y la gestión integral de los recursos hídricos como corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y de la sociedad. La gestión y la planificación del agua plantean uno de los mayores retos tanto para los gobiernos como para la comunidad científica y la sociedad en general, cuya solución debe lograrse de forma integral, descentralizada y participativa.

En México se presenta una disponibilidad desigual de agua como consecuencia de la diversidad de sus características geográficas, lo cual dificulta su aprovechamiento sustentable. Aunado a lo anterior, la demanda de este recurso vital se ha venido

incrementando debido al crecimiento económico y poblacional, ocasionando la sobreexplotación de los acuíferos, principalmente en zonas en las que tienen baja o nula disponibilidad de agua. La determinación de los recursos disponibles y la reglamentación, vigilancia y sanción de su aprovechamiento, uso y preservación, tareas que competen en forma primordial a la autoridad federal, están debidamente fundadas en la Ley de Aguas Nacionales. Hoy en día, el marco legal prevé la participación de las entidades federativas, municipios y usuarios organizados en la gestión integrada del recurso, tarea en la que persisten importantes retos. En particular, la disminución de la disponibilidad del recurso ha implicado cada vez mayores inversiones para extraer y conducir el agua a los centros poblacionales, encareciendo su costo y agudizando la descapitalización de los sistemas, generada también por un rezago persistente de las estructuras tarifarias.

Por otra parte, la sobreexplotación del agua subterránea, que abastece al 70% de la población y al 62% de la industria, según las estadísticas de la Conagua, ha provocado la presencia creciente de parámetros en concentraciones que superan a los límites establecidos por las normas de calidad del agua, normas que por otra parte son cada vez más estrictas. La necesidad de preservar las fuentes de abastecimiento ha conducido simultáneamente a normas de descarga de aguas residuales y manejo de biosólidos que implican un creciente nivel de inversión y complejidad operativa. Los organismos operadores mexicanos se encuentran cada vez más presionados por la necesidad de cumplir con la normativa sanitaria y ambiental.

Al mismo tiempo, el marco institucional no ha permitido que se establezcan condiciones reales de autosuficiencia operativa y financiera en los organismos operadores, los cuales son sujetos a la continua intervención de las autoridades federal, estatal y municipal en la definición de criterios de diseño y construcción de los sistemas – principalmente debido a la instrumentación de mezclas de recursos–, en la estructuración de sus órganos de gobierno e incluso en sus decisiones de operación y comercialización. La falta de procesos claros, para la definición equilibrada de estructuras tarifarias congruentes con los resultados esperados por la sociedad y sus autoridades municipales, representa un factor crítico en la problemática del subsector.

Todos estos problemas impiden a los organismos operar en forma autosuficiente, principalmente por la falta de un marco jurídico que los provea de un directriz legal para su funcionamiento eficiente. Esta debilidad se refleja en la diversidad de estructuras, procedimientos de trabajo y niveles de desempeño de los organismos operadores, incluso en el grupo de aquellos organismos que se pudieran considerar más eficientes a nivel nacional. La carencia de un marco regulatorio integral, aunado a la ausencia de una política pública nacional en materia de agua potable y saneamiento, se traduce en falta de continuidad en las políticas y acciones que se aplican en el caso de los

organismos operadores públicos, y en el caso de los privados, en una incertidumbre que se refleja en sobrecostos que se trasladan al servicio que prestan. Particularmente, en el caso de concesiones para operar los servicios o inversiones, la falta de certidumbre jurídica ocasiona una falta de interés en el sector y poco aprovechamiento del capital privado y su experiencia empresarial.

Por otro lado, el usuario final de los servicios de agua potable y saneamiento, se muestra vulnerable de igual forma que los organismos operadores en su mayoría, por las razones indicadas en el párrafo anterior, al no tener definido claramente sobre lo que pudiera exigir como condiciones mínimas de calidad en el servicio a cambio de la tarifa que paga mensualmente, considerando que es una función monopólica por naturaleza.

Los problemas del subsector asociados con el suministro del agua potable, drenaje y tratamiento de las aguas residuales, así como el impacto que estos tienen en la vida nacional, hacen necesaria una gestión del recurso más eficaz, que tome en cuenta los intereses de todos los involucrados y favorezca su organización efectiva. Se debe tener en cuenta, que la gestión de los servicios de agua potable y saneamiento es un instrumento básico en la promoción de la salud, en la calidad de vida y por ende en el desarrollo humano con profundas vinculaciones y repercusiones sociales.

Así, los organismos operadores presentan una problemática caracterizada por:

- a) Insuficiencia presupuestal;
- b) Subsidios tarifarios cruzados injustificados;
- c) Ausencia de tarifas reales;
- d) Falta de planeación a largo plazo;
- e) Fijación de tarifas influidas por factores políticos;
- f) Carencia de modelos organizacionales y administrativos orientados hacia el servicio al cliente;
- g) Falta de profesionalización de los funcionarios y empleados por los cambios de administración en los ayuntamientos; y,
- h) Asimetrías en los criterios de operación, organización y desempeño de organismos operadores de un mismo Estado.

III.- PROBLEMÁTICA DEL MARCO JURIDICO GENERAL.

Aun y cuando el marco jurídico actual del sector agua se ha venido modificando, atendiendo a los constantes cambios demográficos y necesidades sociales, cabe mencionar que la reforma a la ley de aguas nacionales no subsana la necesidad de un marco regulatorio que sustente el fortalecimiento y la operación sostenible del subsector. La administración pública federal atiende primordialmente la administración del recurso, viéndose limitada su participación en el fomento del desarrollo del subsector agua potable. Más aún, en la reforma hecha en 1983 al artículo 115 Constitucional, se omitió la necesidad de refrendar el pacto federal, al ignorar la trascendencia de incorporar en forma plena a los Estados de la Federación a cumplir funciones que sirvieran de soporte a la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, que desde entonces se encuentran bajo la responsabilidad de las autoridades municipales, a través de un organismo operador en la mayoría de los casos.

Si bien es cierto, que existen leyes a nivel federal y estatal, que regulan en ciertos aspectos el sector agua, también lo es la evidente ausencia de un marco regulatorio integral de los servicios de agua potable y saneamiento a nivel nacional, situación que ha generado diferencias en los criterios para la prestación de los servicios entre los Municipios de un mismo Estado, aunado a las crecientes disputas entre municipios por el recurso, derivadas de las citadas deficiencias en su administración.

Esta falta de claridad en el marco normativo, de los roles institucionales que deben asumir los tres órdenes de gobierno, ante un panorama no definido por una política nacional, como se ha mencionado anteriormente, provoca como resultado que existan restricciones en esquemas financieros y de participación pública y privada en la prestación de los servicios, lo que repercute negativamente en el ciudadano que requiere de los mismos.

Derivado de lo anterior, el papel del Gobierno Estatal y del Distrito Federal se limita en la mayoría de los casos a ser solo un asesor en la materia, ante la ausencia de un marco regulatorio que garantice el recurso agua y las inversiones necesarias para contar con organismos operadores eficientes y autónomos. En el mejor de los casos, las entidades estatales se constituyen simultáneamente como organismos promotores del desarrollo de los sistemas municipales, a los cuales aportan apoyo presupuestal, técnico y jurídico, así como reguladores indirectos, mediante la aplicación de criterios diferenciales de subsidio, la medición y publicación de indicadores o la participación directa en la autorización de proyectos, presupuestos y estructuras tarifarias. Ese doble papel de promotor y regulador agudiza la ambigüedad institucional que se refleja en una falta de claridad para el ciudadano sobre la ubicación de responsabilidades específicas y exigibles.

En este contexto, se puede señalar que se precisa un instrumento jurídico, acorde con las disposiciones constitucionales, que establezca una Política Pública de Estado, con directrices claras y precisas en materia de atribuciones y responsabilidades para atender los servicios y sistemas de agua potable y saneamiento en beneficio de la sociedad mexicana; por lo que resulta urgente y necesario generar un ordenamiento normativo de tal naturaleza.

Tal propósito persigue la iniciativa que contiene el Proyecto de Ley de Agua Potable y Saneamiento, considerando las voluntades, recursos, aspiraciones y demandas existentes en los tres órdenes de gobierno y en la sociedad, en la materia tan importante que nos ocupa, creando con ello las condiciones necesarias para cumplir con la obligación del Estado de promover sistemáticamente el acceso al agua potable, especialmente en las zonas rurales y urbanas marginadas.

Resulta trascendente resaltar que el presente proyecto de Ley es indispensable para encauzar las iniciativas promovidas por las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con el objeto de establecer criterios claros para la concepción y estructuración de los organismos operadores, su sistema financiero y la definición de las condiciones que debe cumplir la prestación de los servicios, su verificación y regulación. De esta manera, las leyes estatales en la materia contemplarán los elementos necesarios para promover eficazmente el incremento y la preservación de niveles adecuados de eficiencia física y comercial en los sistemas. Así mismo, la existencia de un marco regulador a nivel federal dará forma al establecimiento de políticas públicas locales consistentes y completas para el subsector. Bajo este tenor, es oportuno señalar que la finalidad del proyecto de ley también es, en respeto a la autonomía de los Estados y del Distrito Federal, reafirmar la competencia de los mismos, con objeto de que promuevan reformas a sus ordenamientos en el subsector, donde éstos a través de sus mecanismos de regulación, se coordine con la política pública federal.

IV. MARCO JURIDICO PARTICULAR.

El espíritu social de descentralización de la vida nacional contenido en el inciso c) de la fracción III del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es muy claro al señalar que: “*Los Municipios tendrán a su cargo los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales*”. Por ello es indudable que las atribuciones indispensables para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento han quedado totalmente conferidas a

los Municipios a través de sus autoridades. Sin embargo, la instrumentación de la referida descentralización ha generado disparidad en la prestación y esquemas de los servicios de agua potable y saneamiento de manera eficiente y sostenible, provocando un acceso desigual de los ciudadanos a un servicio básico para su desarrollo. De ahí la necesidad de que el ordenamiento propuesto incluya, además de un marco regulatorio, un conjunto de políticas consistentes y coherentes para el fomento del fortalecimiento de las capacidades de los organismos operadores y, a través de la implementación de marcos de planeación e inversión de largo plazo, para su operación sana y sostenible.

En apoyo a lo anterior, el Artículo 115 referido dispone que: *“Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales”*. De ello se deduce que el Legislador tiene facultades para legislar en los órdenes federal y estatal en relación con las funciones y prestación de los servicios a cargo de los municipios, actividad por naturaleza monopólica y vital para el desarrollo social y económico del país, cuando ello fuere conveniente por razones de orden público e interés social, como lo es el caso del subsector.

De igual forma, el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone lo correlativo para el Distrito Federal, en lo concerniente a la facultad de la prestación de los servicios públicos.

Por lo antes señalado, es indubitable la necesidad de una Ley reglamentaria del inciso c) de la fracción III del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que regule la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento que respete claramente la autonomía de los Estados, del Distrito Federal y los Municipios, estableciendo la concurrencia de los tres órdenes de gobierno en los respectivos ámbitos de competencia, misma que será complementaria del artículo 28 constitucional, que establece que la “sujeción a regímenes de servicio público, se apegará a lo dispuesto en la Constitución y sólo podrá llevarse a cabo mediante Ley”.

Así pues, la presente iniciativa de Ley establece criterios de regulación que, atendiendo a la falta de competencia en el subsector (debida a que en los hechos, el servicio es prestado de manera exclusiva por la autoridad municipal en atención al precepto Constitucional), busca garantizar una relación justa entre calidad y precio de los servicios.

Así, debido a su propia naturaleza y con base en el artículo 28 constitucional antes citado, la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, es en los hechos una práctica

monopólica, estableciendo además dicho precepto que la sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución General y sólo podrá llevarse a cabo mediante Ley. Ambas razones hacen inconcusa la viabilidad, además de la necesidad antes fundamentada, de emitir un ordenamiento legal de carácter general y alcance nacional en materia de agua potable, que permita una adecuada distribución de competencias entre los distintos ámbitos de gobierno, procurando el desarrollo y la adecuada regulación de la prestación de dichos servicios públicos, bajo una política nacional orientada a lograr la sostenibilidad y sustentabilidad del subsector y de los organismos que operen el mismo, en beneficio de la sociedad.

No debe soslayarse que es de interés público, y obligación de la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, en el ámbito de sus atribuciones, planificar, regular y prestar los servicios de agua potable y saneamiento para su mejoramiento, procurando la prestación de un servicio domiciliario bajo los principios de continuidad, regularidad, calidad, cobertura y eficiencia, así como ampliar la cobertura del servicio especialmente en las zonas rurales y urbanas marginadas. Por lo anterior, es preciso perfeccionar el marco jurídico e institucional del subsector agua potable así como de los servicios de alcantarillado y saneamiento, sin dejar al margen la participación de los actores de la sociedad organizada del sector privado.

En congruencia con las políticas de descentralización del Estado, y como se ha venido mencionando, los municipios prestan los servicios pero se carece de un marco jurídico apropiado que articule la participación, coordinación y corresponsabilidad de los diferentes ámbitos de gobierno en beneficio de los sectores marginados, para propiciar el acceso a los servicios de agua potable y saneamiento orientados a su evolución bajo criterios sociales y económicos consistentes.

De conformidad con lo antes expuesto, resulta impostergable que exista una política nacional sustentada en un marco legal del sector, mediante la articulación del andamiaje jurídico en materia de agua, que proporcione las herramientas legales indispensables para fijar en dicha política nacional las directrices fundamentales para regular y finalmente sentar las bases que propicien la consolidación de los organismos operadores. Política nacional que debe ser arropada, inteligentemente, mediante la expedición de una ley sobre el subsector agua potable, para contrarrestar condiciones de vulnerabilidad institucional de dichos organismos y establecer, respetando la autonomía de los Estados, Distrito Federal y Municipios, organismos operadores autosuficientes técnica y financieramente, con planeación a largo plazo, regulados, en su caso, por los órganos estatales adecuados, que fijen estructuras y alcances tarifarios multianuales, con criterios de costo marginal y actualizaciones por inflación, orientados al servicio al cliente.

En consecuencia, nuestro país necesita reforzar y actualizar su marco jurídico en relación con el agua potable y los servicios de alcantarillado y saneamiento. Por ello es indispensable que el país cuente con una Ley en materia de agua potable y saneamiento, cuyas disposiciones sean de orden público e interés social y cuyo objeto sea sentar las bases jurídicas para reformar y progresar en el subsector agua potable y saneamiento, conforme a las siguientes orientaciones:

- Que defina en forma clara y con apego a nuestra Carta Magna, los roles, vínculos, competencias y responsabilidades que deban desempeñar los tres órdenes de gobierno, incluyendo en su caso el concurso del sector privado;
- Que, en particular, defina el ámbito de acción y competencia de los Municipios conforme al pensamiento del Legislador inscrito en el Artículo 115 Constitucional y que asigne conforme al Pacto Federal verdaderas atribuciones a los Estados de la República cuya intervención subsidiaria y solidaria es fundamental para avanzar en la ampliación, mejoramiento y administración de los servicios de agua potable y saneamiento en nuestro país;
- Que establezca el respeto al derecho humano de acceso al agua potable, otorgando por consiguiente a la autoridad los mecanismos necesarios para evitar el desperdicio y propiciar el uso eficiente del agua y su adecuada valoración económica, en particular cuando se destina a usos suntuarios y productivos;
- Que llene los vacíos y ponga orden en materia de las diversas formas de participación del sector privado en la prestación parcial o total de los servicios de agua potable y saneamiento,
- Que defina las diversas vías de acceso para el financiamiento de las inversiones en obras, equipamiento, instalaciones y otros, así como para la operación y administración saludables y sostenibles de los organismos operadores de los servicios de agua potable y saneamiento;
- Que establezca disposiciones claras en relación con las diversas vías de integración, estructura, organización, funcionamiento, indicadores de gestión y rendición de cuentas de los organismos y empresas prestadoras de los servicios de agua potable y saneamiento;
- Que defina en forma general las condiciones mínimas aceptables en el territorio nacional para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en los medios urbano y rural; con continuidad, regularidad, calidad, cobertura, eficiencia, seriedad, atención y precio justo;
- Que con base en el punto anterior, defina los indicadores básicos mínimos que permitan caracterizar y determinar la calidad de los servicios de agua potable y saneamiento, determinados por la evaluación de la continuidad, regularidad,

características fisicoquímicas del agua servida, cobertura y eficiencia de tales servicios;

- Que establezca los principios básicos para la valorar el agua servida, y,
- Que establezca los principios básicos para determinar los costos diversos y los sistemas tarifarios eficaces, que garanticen la sostenibilidad de los organismos operadores de los servicios de agua potable y saneamiento.

V.- CONTENIDO DE LA PROPUESTA.

Por los motivos inmediatamente antes señalados, se requiere atender eficazmente la grave situación que guarda la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en la mayor parte del país, fortaleciendo los vínculos que la prestación de agua potable y saneamiento conlleva en la salud, bienestar y desarrollo social sostenible, contribuyendo en la implementación de un marco normativo que genere aquellos instrumentos que resulten necesarios para apoyar la transformación del sector agua incluyendo la regulación del subsector agua potable como una nueva función del Estado Mexicano, hoy omisa en este sentido ante la existencia de una actividad de naturaleza monopólica, que requiere ostensiblemente regular las relaciones entre los diferentes actores garantizando una adecuada relación entre calidad y precio de los servicios, así como una relación equilibrada entre usuarios, autoridades y organismos operadores, indistintamente de la naturaleza jurídica de estos últimos.

Es por ello que se presenta la siguiente iniciativa que contiene el Proyecto de Ley de Agua Potable y Saneamiento, misma que se constituye por seis títulos, siendo éstos los siguientes:

Titulo Primero. Fundamentos Generales

Título Segundo. Marco Regulador

Título Tercero. Operación y Regulación de la prestación de los Servicios

Título Cuarto. De los Bienes para la Prestación de los Servicios

Título Quinto. Capacitación, Tecnología y Certificación

Título Sexto. De las Evaluaciones y Sanciones

Artículos Transitorios

1. El **Título Primero** denominado **Fundamentos Generales**, contiene dentro de su articulado dos capítulos:

El Capítulo I citado como “**Objeto y Conceptos**”, contempla el objeto de la Ley, el ámbito de aplicación material y espacial, así como los sujetos obligados. Es oportuno señalar que, en atención a la trascendencia que representará la intervención del órgano regulador propuesto para cada entidad federativa, se enunció en el artículo de sujetos obligados a todos los entes vinculados directamente con el subsector, incluyéndose entre los mismos al órgano regulador estatal y los organismos operadores municipales. Adicionalmente, también se incluyen los conceptos de aquellos términos cuya definición es importante para evitar ambigüedad en cuanto a su interpretación, además de constituirse simultáneamente como criterios generalizados para todo el territorio nacional y como base para las legislaciones estatales. Con ello se busca definir conceptos que por su conceptualización no resulten ni ambiguos ni confusos, generando interpretaciones inconsistentes entre organismos operadores de una misma entidad federativa.

Mención aparte, merece el comentar que el principal objetivo del Proyecto de Ley de Agua Potable y Saneamiento, sin que por ello se reste importancia a los demás objetivos, es crear condiciones de regulación de los servicios de agua potable y saneamiento. Con ello, no solo se busca definir un marco de reglamentación, sino vincular la actividad de los distintos órdenes del Estado Mexicano en la regulación de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, creando condiciones que simulen una verdadera competencia entre los diversos actores, con el claro objetivo de asegurar la eficiencia y calidad de los servicios a la población.

Así mismo, el presente proyecto en ningún sentido pretende suprimir funciones de autoridades federales existentes, pues como se ha mencionado, los alcances del proyecto radican exclusivamente en la creación de directrices y criterios nacionales en el subsector agua potable, hoy carente de una regulación de alcance nacional, estableciendo un marco uniforme para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, principalmente en sus aspectos de eficiencia y sostenibilidad.

Es conveniente resaltar en esta parte, que el presente proyecto se constriñe a definir los rubros más importantes para la regulación y el desarrollo del subsector, al establecer las bases que garanticen, por un lado, el desarrollo de los servicios de agua potable y saneamiento, vinculado con aquellas condiciones y criterios orientados a incentivar y lograr la eficiencia comercial y física de los organismos operadores; y por otra parte, las funciones definidas para los distintos ámbitos de gobierno Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios, que determinen la corresponsabilidad en la regulación integral del recurso agua potable y sus servicios adherentes.

El Capítulo II denominado “**De los Servicios de Agua Potable y Saneamiento**”, cita las generalidades relativas a la base constitucional de la interrelación Federación – Entidades Federativas – Distrito Federal – Municipios, respecto a los servicios de agua potable y saneamiento, así como aspectos primordiales respecto a la sustentabilidad del agua, derecho de acceso al agua y en general su aprovechamiento, principios fundamentales que son necesarios para la definición de una política nacional del subsector agua potable y saneamiento.

Cabe resaltar un rubro prioritario consignado dentro del presente capítulo, como lo es el derecho de acceso al agua, con carácter fundamental e inalienable del ser humano, garantizándose el hecho de ser proporcionada de una manera continua y en condiciones salubres. Este derecho, que ampara la necesidad de garantizar el acceso de cada habitante a un volumen de agua que le permita satisfacer sus necesidades de consumo e higiene, implica por otra parte facultar a la autoridad para establecer los mecanismos que garanticen la recuperación de costos y el uso eficiente en los usos suntuarios y productivos del recurso abastecido por los organismos operadores.

Los servicios de agua potable y saneamiento, exceptuando los de algunas grandes ciudades, sufren de rezagos económicos, operativos y falta de inversión para extender su infraestructura, por lo que se demanda la atención urgente que logre revertir la debilidad en un sistema financiero cada vez mas endeble, el desarrollo de un sistema acorde con las necesidades y problemas que confronta el subsector y que permita acompañar la gestión del recurso hídrico en relación con los desafíos de una economía en crecimiento y las demandas sociales.

Bajo esta visión, se persigue el establecimiento del Sistema Nacional Financiero de Agua Potable y Saneamiento dentro del presente proyecto de Ley, como un mecanismo que desarrolle y promueva de manera planeada el desarrollo económico del subsector agua potable así como el impulso al sector privado que motive su participación en este rubro, sin olvidar los esquemas de beneficios para lograr la eficiencia y mejoramiento de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.

El sistema financiero será alimentado por los derechos de agua, el cobro de las tarifas por servicios ambientales y el manejo de instrumentos de subsidio de diversa índole, entre otras fuentes financieras.

La transformación financiera del subsector agua potable se fundamenta en la evolución y adecuación del aprovechamiento de los recursos e instrumentos financieros de una forma planeada y con los menores riesgos posibles, disponiendo de todos aquellos instrumentos de carácter fiscal que permitan definir e incorporar de forma eficiente las

mejores inversiones que conlleven a un desarrollo y progreso del subsector agua potable, e incluso pudiendo abordar los temas de inversión social o privada.

El sistema financiero deberá promover una asignación equitativa de los recursos económicos para los organismos operadores municipales, evitando los efectos regresivos y considerando la asignación prioritaria de recursos a los rubros que incidan efectivamente en el desarrollo de la sostenibilidad de largo plazo de los sistemas, ligados a la verificación objetiva de su trayectoria de desempeño, con apoyo en sistemas de información e indicadores.

2. El **Título Segundo** identificado con el rubro **Marco Regulator**, incluye dentro de su apartado cuatro capítulos:

El Capítulo I “**Marco Regulator General de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento**”, dispone el concepto del marco regulator y lineamientos a contemplarse en la constitución del mismo, así como la trascendencia de su aplicación en los servicios de agua potable y saneamiento, en el sentido de establecer y facilitar la regulación y procurar las mejores condiciones para los usuarios de dichos servicios, al mismo tiempo que asegure su prestación en forma sostenible y con óptima calidad para las necesidades de la población en general, incluyendo sus actividades sociales y económicas, no importando la naturaleza jurídica del prestador de los servicios.

De igual forma se reconoce la necesidad de que la prestación de los servicios se realice por conducto de un organismo operador, buscando la autonomía financiera que refleje y garantice su propia sostenibilidad, toda vez que en muchas de las ocasiones, la prestación de los servicios representa para los municipios un carga económica y política, pues no se cuenta con el apoyo suficiente de los otros ámbitos de gobierno para fomentar el desarrollo de los sistemas de agua potable y saneamiento, asociado al hecho de las dificultades que prevalecen en varias de las entidades federativas para ajustar a la realidad social el costo de los servicios. Las bajas tarifas y los consiguientes recursos insuficientes mantienen la deficiente calidad de los servicios, agua de mala calidad, servicio discontinuo, instalaciones en mal estado, provocando el rechazo del usuario a contribuir al gasto por un servicio deficiente e inoperante. En cualquier caso, se prevé formular y ejercer las acciones necesarias para fomentar la sostenibilidad de los organismos operadores, mediante la contabilidad regulatoria y un sistema financiero que sirva de vínculo para conseguir su autosuficiencia.

El Capítulo II “**Ámbito Federal**”, establece las atribuciones de las dependencias de la administración pública federal cuya injerencia es importante dentro del marco normativo del subsector agua potable y saneamiento.

Ante la necesidad de contar con un ente cuya función principal sea simplemente normar el subsector agua potable, instituyendo lineamientos y bases para unificar la prestación de los servicios del propio subsector así como de sus servicios inherentes de alcantarillado y saneamiento, respetando en todo momento la autonomía con la que cuentan los Municipios, el Distrito Federal y los Estados, se determina de igual forma la creación del Instituto Nacional de Agua Potable y Saneamiento (INAPyS), como un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual fungirá como ente técnico–normativo en el subsector agua potable y saneamiento a nivel nacional.

Con este planteamiento, se solventa la limitación actual en la atención por parte de la autoridad federal al desarrollo del subsector, otorgándole una intervención importante en la conformación de un marco regulatorio integral, así como favoreciendo la creación y ejecución de una política pública nacional que armonice las políticas estatales y municipales en el manejo de los recursos hídricos.

Como se ha venido citando, el INAPyS no sustituye en sus funciones a las autoridades federales existentes, pues su creación obedece a instituir una entidad normativa del subsector, que incluya de manera equilibrada dentro de la composición de su órgano de gobierno a los actores principales encargados de los servicios de agua potable y saneamiento, dirigiendo en todo momento los programas financieros a solventar la problemática del subsector mediante una política nacional.

De la misma forma, dentro del apartado en cuestión, se dispone la vinculación que el INAPyS pueda tener con las distintas organizaciones del subsector interesadas en la promoción y sostenibilidad de los servicios en el país, en armonía con los objetivos que este proyecto presenta.

El Capítulo III “**Regulación Estatal de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento**”, señala la competencia de las dependencias de la administración pública estatal que tendrán a su cargo la regulación directa de los servicios de agua potable y saneamiento.

Así mismo, el presente Proyecto de Ley, acorde con la primicia de la corresponsabilidad de las diversas autoridades, establece la necesidad de contar en los Estados y el Distrito Federal con un Órgano Regulador Estatal de Agua Potable y Saneamiento, como entidad u organismo descentralizado o dependencia gubernamental de cada Estado o del Distrito Federal, preferentemente con personalidad jurídica, patrimonio

propio y autonomía financiera, que tendrá a su cargo la regulación, promoción y fomento de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento en la entidad federativa a que pertenezca, el cual adoptará la denominación que determine el Ejecutivo Estatal o Jefe del Gobierno del Distrito Federal, respectivamente.

Respetando en todo momento la autonomía de las Entidades Federativas, así como del Distrito Federal para gobernarse de acuerdo a la marco jurídico que emita su Legislatura correspondiente, se prevé un apartado que comprende directrices y lineamientos que deben contemplarse en el marco legal que emitan las Legislaturas respectivas en los citados ámbitos de gobierno, que eviten las disparidades entre las diversas legislaciones que actualmente existen, conformando con ello la unificación de criterios en un marco de eficiencia y sostenibilidad de los servicios de agua potable y saneamiento.

El Capítulo IV. “**Planeación de los Servicios**”, ante la evidente falta de un rumbo estratégico que obtenga como resultado la gestión del recurso agua potable y la eficiencia y sostenibilidad de los servicios de alcantarillado y saneamiento, es necesario establecer aquellos aspectos que deberán ser considerados para la propuesta, formulación, emisión, ejecución y promoción de las políticas, planes y programas a nivel federal, trazando de esta forma lineamientos congruentes para los gobiernos estatales, que unifiquen y orienten la gestión sostenible de los servicios de agua potable y saneamiento.

La importancia de la planeación de los servicios radica en el hecho de definir objetivos a largo plazo que se plasme en reformas indispensables del marco legal y que instrumente programas de los diferentes órdenes de gobierno con acciones congruentes e integradas. De igual forma, con ello se pretende definir los límites y apoyos mediante los cuales se podrá alcanzar la autosuficiencia de los organismos operadores, sobre todo en el caso de aquéllos que por su tamaño resultan poco viables financieramente, previéndose la conveniencia de su operación conjunta bajo esquemas intermunicipales.

3. El **Título Tercero** denominado **Operación y Regulación de la prestación de los servicios**, desarrolla en su contenido cinco capítulos:

El Capítulo I “**De la prestación de los servicios en los Municipios y el Distrito Federal**”, refiere al fundamento legal de los actores obligados a la prestación de los servicios, Municipio y Distrito Federal, quienes se ampararán mediante títulos de Asignación para el aprovechamiento del recurso, otorgados por la Comisión Nacional del Agua. A su vez, se plantea para dichos actores la posibilidad de permitir la

prestación de los servicios mediante el otorgamiento a los organismos operadores de títulos de concesión municipales de largo plazo para la prestación de los servicios, para evitar su vulnerabilidad ante los cambios de administración. Dentro de su contenido, se reitera la declaración expresa de que la prestación de los servicios derivados del artículo 115 constitucional, solo se podrá otorgar por los Municipios y el Distrito Federal mediante Título de Asignación, para robustecer la facultad legal conferida, y con ello evitar que continúe la práctica irregular de prestación de dichos servicios por particulares dentro del ámbito del Municipio o del Distrito Federal, en detrimento de las finanzas públicas y de la autonomía de dichas entidades.

Asimismo, se integra la base legal que garantiza que la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento solo puede efectuarse por quien constitucionalmente tiene la facultad, previendo la posibilidad de que pueda permitir proporcionar dicho servicio público un ente de naturaleza jurídica pública o privada, ajeno al titular de la facultad, mediante el otorgamiento de una concesión, garantizando con ello un equilibrio entre los diversos actores así como una igualdad en condiciones entre los diferentes prestadores de servicios sin importar su naturaleza jurídica.

De igual manera, con el objetivo de brindar las condiciones que aseguren la continuidad, regularidad, calidad y cobertura de los servicios de agua potable y saneamiento, para satisfacer las necesidades de la población y la protección del medio ambiente, se contempla el desarrollo y conservación de un Sistema Estatal de los Servicios de Agua Potable y Saneamiento, en cada Entidad Federativa y el Distrito Federal, el cual sistematizará y deberá comprender los aspectos trascendentales para la óptima y eficaz prestación de dichos servicios.

El Capítulo II “**De las Condiciones de la Prestación de los Servicios**”, menciona las condiciones mínimas bajo las cuales las entidades responsables prestarán los servicios, así como las obligaciones de los usuarios y el instrumento jurídico que regirá las relaciones entre ambos. Se ha considerado introducir como instrumento jurídico idóneo entre el organismo operador y el usuario para la contratación de los servicios, el contrato de adhesión, pues mediante el mismo se establecerán las condiciones bajo las cuales se podrán otorgar los servicios y el usuario se adherirá a los términos del acuerdo, robusteciendo con ello la facultad para suspender el servicio en caso de incumplimiento, criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en diversas tesis y jurisprudencias. Con ello, la autoridad municipal, a través del organismo operador, estará en posibilidades de velar por el derecho humano al agua, que ampara a la comunidad en su conjunto, mediante la sanción a los agentes que con su incumplimiento vulneren la capacidad de aquélla para cumplir con su función en esta materia.

Dentro del subsector agua potable existen problemas inherentes a la determinación, aceptación y aplicación de costos y precios del agua. Algunos aspectos fundamentales para la operación eficiente y la recuperación de las cuotas de los usuarios están seriamente condicionados. Se ha venido alimentando los privilegios de mantener la continuidad de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, por morosidad en el pago por su contraprestación. Sin embargo, con el claro objetivo de prestar el servicio domiciliario de agua potable y saneamiento, con calidad, continuidad, eficiencia, regularidad y cobertura, se ha propuesto integrar dentro del presente capítulo la obligación de los beneficiarios de dicho servicio de cubrir oportunamente el costo que implique los mismos, o en su defecto asumir la consecuencia de la suspensión de la prestación del servicio.

En la actualidad, se promueve poco la autosuficiencia de los servicios y en algunos aspectos se establecen condiciones para que ésta se dé, pero se limita a manejarlas como incentivo en la distribución de inversiones a cargo de las autoridades del sector agua. Por otro lado, se otorgan concesiones de explotación de agua para servicio urbano industrial a particulares en el ámbito de organismos operadores establecidos, representando una competencia desleal para los mismos y privándolos de usuarios fuertes en cuanto a su consumo y capacidad económica, los cuales permitirían mejores perspectivas de autosuficiencia a los organismos. Adicionalmente, también se otorgan concesiones de explotación de agua a particulares para prestar servicios en fraccionamientos de diferente tipo. Ante esta situación, se ha previsto que la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento solo se podrá otorgar por el Municipio o el Distrito Federal, en su caso, preferentemente a través de un organismo operador, siendo que este último ejercerá dicha función mediante el otorgamiento de una concesión de dichos servicios.

El Capítulo III “**De los Organismos Operadores**”, establece las disposiciones relativas a las formas mediante las cuales se podrá prestar el servicio público de agua potable: organismo descentralizado, convenio de coordinación o asociación, concesión privada o bien directamente en coordinación con los Órganos Reguladores Estatales o las entidades federativas. Además se señalarán las bases generales bajo las cuales deben funcionar los organismos.

La administración municipal que incorpora la administración de los servicios de agua potable y saneamiento en su estructura organizativa la somete a sus propias reglas de administración gubernamental y hace difícil establecer programas de largo plazo, conocer costos reales y establecer un enfoque empresarial en cuanto a servicio y eficiencia, incrementa la injerencia de los factores políticos en las decisiones y dificulta

en mayor grado la búsqueda de transparencia y credibilidad ante los usuarios. Observando estas circunstancias, se establece la preferencia de que el organismo operador sea un ente ajeno a la administración municipal, o en su caso siendo un organismo gubernamental, quede establecido en el instrumento que reglamente su creación, un periodo de vigencia suficiente que garantice la recuperación de inversiones del organismo operador y su sostenibilidad económica y técnica, pues ello alentaría también la participación del sector privado, y creando sobre todo condiciones reales de competencia, lo cual redundaría en lograr la mejor eficiencia de la prestación de los servicios.

La participación de la iniciativa privada no se dará nunca como una aportación social y gratuita de la misma, sino en la búsqueda de un legítimo beneficio a la luz de garantías de certeza jurídica en las inversiones a largo plazo. La participación de la iniciativa privada puede aportar servicios de costo menor, una vez que la inversión de capital se dé en condiciones que minimicen el factor de riesgo derivado de la necesidad de garantizar la recuperación y utilidad legítima de las mismas. El Estado debe proporcionar al usuario la garantía de contar con el servicio de mayor calidad al menor costo posible, indistintamente de la naturaleza jurídica del prestador de los servicios; para ello, le compete primordialmente crear las condiciones que minimicen el riesgo y favorezcan la estabilidad de los organismos, así como la posibilidad de recuperar los costos de largo plazo, mientras ejerce la actividad regulatoria que se requiera para salvaguardar los derechos de la sociedad relativos al acceso al agua.

Es necesario establecer que los servicios puedan ser prestados por cualquier tipo de organismo, ya sea gubernamental o de la iniciativa privada, siempre y cuando las condiciones de servicio y precio sean las mejores para la población. Para que puedan darse estas circunstancias es necesario que exista un marco que lo permita, una decisión política que lo impulse y una conciencia de la población con respecto a la responsabilidad de pago. Dentro de este rubro se ha buscado establecer las directrices para garantizar la seguridad de la inversión que realice la iniciativa privada en este aspecto, a través de un título Concesión de los servicios, que al igual que el organismo operador público su temporalidad de existencia sea por el tiempo suficiente para recuperar las inversiones realizadas y se obtengan los rendimientos pronosticados, siempre y cuando sean correspondidos con la mejora en la prestación, eficiencia, calidad, continuidad y demás aspectos relativos a los servicios.

La participación privada es una verdadera alternativa solamente cuando el riesgo puede reducirse al mínimo, de manera que no sea trasladado a los costos de los servicios que recibe la población. Las alternativas de experiencia, metodología de punta, estabilidad administrativa y aportación de capital de riesgo son verdaderas aportaciones que la iniciativa privada brinda a través de su participación en la administración de los servicios

de agua potable y saneamiento, pero previa a su utilización tiene que estar definida una política nacional y derivar de ella un marco legal congruente y una respuesta social promovida con claridad y consistencia con los objetivos por alcanzar.

No deben dejarse de lado las posibles relaciones de coordinación en la prestación de los servicios, que pueden darse entre los distintos municipios e incluso con el Distrito Federal, originando con esto los organismos interregionales, como una forma de lograr la cobertura de los servicios a toda la población así como la posible mejora de la eficiencia y calidad de los citados servicios.

El Capítulo IV “**Contabilidad Regulatoria**”, dispone el instrumento contable, administrativo, financiero y de gestión, que coadyuvará en el control del desempeño de los organismos operadores, como sistema de unificación de criterios para la disminución de asimetrías.

Es importante establecer un sistema de contabilidad regulatoria, instrumento orientado al futuro que debe reflejar el desempeño técnico, operativo y comercial de los organismos operadores, así como la calidad de las decisiones económico financieras.

Adicional a lo anterior, también resulta trascendente establecer principios simples que hagan más transparente y homogénea la contabilización de las transacciones, elaborar sobre esta base una metodología clara de cálculo tarifario y análisis económico-financiero de la empresa regulada, abierta al escrutinio de terceros, así como facilitar la comparación con otras empresas reguladas y el análisis consistente de los niveles o indicadores de eficiencia. Utilizar la información contable traerá como ventaja reducir las diferencias en la calidad y cantidad de la información.

El Capítulo V “**De los Sistemas Tarifarios**”, se contemplan los sistemas tarifarios como medios, bajo los cuales los organismos operadores obtendrán la contraprestación de los servicios, en base a las estructuras tarifarias establecidas por el Municipio o el Distrito Federal, de acuerdo a lineamientos y metodologías para justificar el costo real de los servicios.

Es evidente la diversidad del grado de recaudación de los distintos Municipios, dependiendo de ello la participación y procedencia de apoyos que busquen la mejora y desarrollo del propio Municipio, en todos sus aspectos incluyendo la prestación de los servicios a su cargo.

En la actualidad el rubro del subsector se ha visto seriamente afectado en el monto de las inversiones federales, pues éstas no alcanzan a cubrir las necesidades técnicas y financieras de los organismos operadores. Así mismo, es patente la existencia de problemas inherentes a la determinación, aceptación y aplicación de los costos y precios del agua, aunados a la insuficiente cultura de pago por parte de los usuarios y de cobro por parte de los organismos, muchas veces influenciados políticamente.

Resulta trascendente la determinación de cuotas para la vida financiera del organismo operador, y toda vez que es un acto unilateral de la autoridad, se deben aprobar cuotas autosuficientes o en su defecto se deben determinar las partidas presupuestales por parte de la Entidad Federativa o de los Municipios, para que logren técnica y financieramente su autosuficiencia.

En virtud de lo señalado en los párrafos precedentes, se establecen las bases que originen estructuras tarifarias y sistemas de costos que soporten la revisión, validación y aprobación de las cuotas, orientadas a la sostenibilidad financiera de los organismos operadores.

Así mismo, bajo la óptica de que en los casos en los que el uso de un bien no implica un costo para quien se beneficia de ello, no existe un incentivo eficiente para que el beneficiario mantenga una actitud de cuidado y preservación de dicho bien, y con el único objeto de fomentar la cultura de cuidado del agua en aquellas instituciones públicas o de beneficencia social exentas del pago del servicio, se establece que serán reguladas por criterios y rangos de consumo en volumen y tiempo.

4. El **Título Cuarto** denominado **De los Bienes para la Prestación de los Servicios**, integrado por un Capítulo Único denominado **“Obras, Infraestructura, Equipamiento e Instalaciones”**, mismo que refiere sobre los bienes utilizados por los organismos operadores para la prestación de los servicios, y la naturaleza jurídica de estos como inalienables, inembargables e imprescriptibles.

Como toda persona jurídica, los organismos operadores o en su caso la entidad que preste el servicio de agua potable y saneamiento, debe contar con instalaciones y el equipamiento necesario para garantizar una eficiente prestación de los servicios con todos aquellos aspectos que conlleva la calidad y continuidad de los mismos.

Así mismo, se prevé que aquellos bienes destinados intrínsecamente a los servicios de agua potable y saneamiento, gozarán de protección jurídica en virtud de que el presente proyecto de ley tiene como una de sus consignas sentar las bases de un

sistema que beneficie a los usuarios, en el sentido de garantizar la prestación de los servicios en todo momento a la población, con independencia de las situaciones financieras que prevalezcan en el organismo operador, aunado al hecho que siendo bienes afectos a un servicio público gozan de las características que disponen al respecto las Leyes.

5. El **Título Quinto** denominado **Capacitación, Tecnología y Certificación**, apartado que cuenta con tres Capítulos:

El Capítulo I con el nombre “**Capacitación**”, señala las generalidades para el crecimiento y preparación permanente y suficiente de los recursos humanos necesarios para la operación de los sistemas de agua potable y saneamiento.

Considerando la mejora la eficiencia de los sistemas y el tiempo de respuesta ante ciertos eventos que pueden derivarse de la introducción de cambios tecnológicos, el presente apartado considera al personal avocado a la parte operativa de los sistemas, con el fin de que se mantenga en continúa capacitación e impulse al organismo operador a ser eficiente y competitivo en la prestación de los servicios. Lo anterior, toda vez que en ocasiones se presenta la necesidad de actualizar o implementar ya sean sistemas informáticos o bien los procesos de operación en infraestructura, que representan innovaciones trascendentales y requieren de personal altamente capacitado, resultando inaccesibles para la mayoría de los organismos operadores. Ante ello, se precisan los instrumentos de coordinación que a la postre podrán celebrar las autoridades competentes dentro del presente proyecto de ley con instituciones reconocidas a efecto de contar con el apoyo presupuestal necesario para acceder a la oferta de capacitación.

El Capítulo II con la denominación “**Desarrollo Tecnológico**” establece las bases para la investigación científica, institucional, jurídica, técnica, administrativa, económica, financiera, ambiental y operativa; ello orientado a la operación del servicio de agua potable y saneamiento

Día a día se presenta la necesidad de implementar tecnologías vanguardistas que hagan más eficientes los procedimientos o los sustituyan, con objeto de llevar a cabo cierta actividad que represente una mejora en los procesos relativos a la prestación de los servicios. Así pues, a través de las presentes disposiciones se busca que el ente normativo fomente, desarrolle y fortalezca en general la investigación científica y tecnológica, enfocadas a las actividades y funciones propias de los organismos operadores, además de propiciar la concurrencia de recursos para lograr los objetivos antes mencionados.

Como primer paso se debe privilegiar la captación de la tecnología existente para impulsar la adopción de instrumentos de vanguardia adecuadas a la realidad y expectativas del entorno de nuestro país. Evidentemente debe haber una participación importante de la Federación, en el sentido de impulsar en materia de agua potable la investigación y desarrollo tecnológico, incluyendo su implementación en los organismos operadores.

El Capítulo III denominado “**Certificación**”, contempla lo relacionado al fomento y promoción de la certificación del personal, proyectos, diseños o programas de operación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica

Existen varios aspectos muy importantes que reflejan calidad y eficiencia en lo que refiere al subsector agua potable, tales como los volúmenes en el tratamiento de las aguas residuales y la aplicación de medidas para su reutilización, los proyectos de operación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica, o también las acciones encaminadas a la mejora en los servicios y la atención al cliente. Es por ello que se busca reconocer oficialmente dichos procesos, acciones, conocimiento y habilidades en el desarrollo de las funciones propias de los organismos operadores.

6. El **Título Sexto** con la nominación **De las Evaluaciones y Sanciones**, mismo que cuenta dentro de su articulado con tres Capítulos:

El Capítulo señalado como “**Generalidades de la Evaluación**”, contempla lo relativo al proceso de calificación, estableciendo la intervención que dentro de dicho proceso corresponderá a los Estados, al Distrito Federal y a los Municipios, para determinar la procedencia de apoyos e incentivos aplicables a la eficiencia física y comercial, su infraestructura y equipamiento como medio que conlleve una óptima prestación del servicio y su desarrollo.

Algunos aspectos interesantes que se deben considerar para la operación eficiente de los sistemas de agua potable y saneamiento, son las características bajo las cuales se presta los servicios, que redundan en el grado de satisfacción que resulta en el usuario así como la atención eficaz que se produzca en casos que deriven de la propia prestación de los servicios. Desafortunadamente para algunos Municipios, no se cuenta con el suficiente presupuesto que permita implementar aquellas acciones que representen la mejora en la prestación de los servicios.

Con el objeto de fomentar el interés de lograr los aspectos antes mencionados por parte de los organismos que presten los servicios, y como ya se ha mencionado se logre la operación eficiente de los mismos, se busca precisar las bases para crear un procedimiento cuyo objeto sea determinar la aplicación de apoyos, estímulos o incentivos a los propios organismos que presten los servicios, mediante los programas actuales o la implementación de otros más que deriven de la Entidad Federativa o de la Federación.

El Capítulo II denominado “**Evaluación de los Organismos Operadores**”, dispone que se apliquen indicadores de gestión emanados de la contabilidad regulatoria, para efecto de ser evaluados conforme a rubros previamente publicados.

Es importante señalar que los organismos operadores podrán acceder a este tipo de incentivos y estímulos, bajo la condicionante de cumplir con aquellos indicadores de gestión cuyos rubros serán desarrollados por el INAPyS como institución especializada, bajo el criterio de evitar mecanismos regresivos que acentúen la desigualdad en las capacidades de los organismos operadores, con base en la definición de los parámetros necesarios y vinculados íntimamente con la eficiencia de los sistemas de agua potable y saneamiento.

Para efecto de lo anterior, se busca la imparcialidad en los procesos de evaluación, por lo que se ha previsto que el INAPyS tendrá a su cargo, también, la realización de dicha evaluación, así como la determinación de la procedencia de apoyos federales de acuerdo a los programas que al efecto se encuentren autorizados; así mismo, se contará con la coordinación de las Entidades Federativas, puesto que ante la diversidad de organismos operadores existentes, sería materialmente imposible concluir con la evaluación de los mismos en un plazo razonable.

El Capítulo III señalado como “**De las Sanciones y los Medios de Impugnación**”, se establecen las infracciones cometidas contra la presente Ley por parte de las entidades de gobierno involucradas, así como las sanciones respectivas y las garantías de legalidad y de audiencia que en todo momento deberán imperar dentro de un procedimiento administrativo.

Como se ha dicho, los organismos que tengan a su cargo la operación de los servicios de agua potable y saneamiento, podrán acceder a dichos recursos federales, y por consiguiente se encontrarán sujetos a vigilancia y en su caso a sanción por la procedencia de una falta o infracción cometida en relación a los beneficios que le concede el presente proyecto de ley.

Es imperativo considerar sanciones dentro de un cuerpo legal cuyo articulado concede beneficios económicos a los sujetos involucrados en la prestación de los servicios. Cabe resaltar que dentro del presente proyecto de ley se ha omitido disponer conductas sancionables por parte de los usuarios de los servicios, pues se ha respetado en todo momento la soberanía de los Estados y la autonomía de los Municipios, ya que es materia de estos últimos, reglamentar tales conductas que atañen a la prestación de los servicios y afectan directamente a quienes tiene a su cargo el otorgamiento de los servicios referidos.

Por los motivos y fundamentos antes expuestos, con el propósito de establecer un marco jurídico idóneo para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento que contenga las directrices y criterios generales que deberán adoptar los tres órdenes de gobierno que conlleve a la salud, bienestar y desarrollo social sostenible de la sociedad, se presenta la siguiente iniciativa que contiene el Proyecto de Ley de Agua Potable y Saneamiento: