

ESTUDIOS JURÍDICOS EN EL SIGLO XXI

Benjamín REVUELTA VAQUERO
Héctor PÉREZ PINTOR

Coordinadores



novum

Contenido

Presentación	1
---------------------	---

VICISITUDES SOBRE EL MUNICIPIO

5	La competencia municipal en materia de agua Benjamín Revuelta Vaquero César Arturo Sereno Marín	
	Introducción	5
	I. La importancia del agua	6
	II. El marco constitucional	7
	III. Legislación federal	9
	IV. Legislación de Michoacán	16
	V. Conclusiones	23
	Notas	25
27	Alternativas para la integración de los municipios michoacanos Héctor Chávez Gutiérrez Verónica Silva Rangel Vargas	
	I. La conformación de los ayuntamientos en la actualidad	27
	II. Fórmulas alternativas para conformar ayuntamientos	31
	III. Breve conclusión	36
	Notas	38

39 | **Partidos políticos y sistemas electorales en el municipio**

José René Olivos Campos

I. Generalidades de los partidos políticos	39
II. Partidos políticos en el municipio	46
III. Sistema electoral municipal	50
IV. Los recursos electorales municipales	59
V. Consideración final	61
Notas	62

DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA Y CONSTITUCIÓN

65 | **Los derechos humanos como instrumento de diálogo y como “rostro”. Aproximaciones a los discursos de los derechos humanos del siglo XXI**

Orlando Aragón Andrade

Introducción	65
I. Los derechos humanos como instrumento de diálogo con “el otro”. Tres visiones	68
II. Los derechos de “los otros”. Lévinas y la búsqueda del “rostro”	75
III. A modo de reflexiones finales. Los límites de los nuevos discursos de los derechos humanos	80
Notas	82

86 | **La transformación del paradigma de la democracia**

Rosa María de la Torre Torres

Simón Baca Suárez

I. Sobre los paradigmas de la modernidad	86
II. La democracia como ideal universal	88
III. La crisis del paradigma democrático	91
IV. Reflexiones finales	100
Notas	103

106	<p>La defensa de la Constitución en Michoacán: reflexiones sobre su evolución y una propuesta actual de reforma Francisco Ramos Quiroz</p> <p>Introducción 106</p> <p>I. La defensa de la Constitución y su extensión al ámbito local 107</p> <p>II. El control constitucional en Michoacán en el siglo XIX 109</p> <p>III. Reflexiones en torno a una propuesta de reforma a la Constitución michoacana en materia de control constitucional 115</p> <p>Notas 122</p>
<p>PERSPECTIVAS DEL DERECHO DE LA INFORMACIÓN Y A LA INFORMACIÓN</p>	
127	<p>Enfoque nacional e internacional del derecho a la información en México Héctor Pérez Pintor</p> <p>I. Esbozo histórico del derecho de la información 127</p> <p>II. Conceptualización del derecho de la información 129</p> <p>III. Conceptualización del derecho a la información 131</p> <p>IV. Desarrollo del derecho a la información 136</p> <p>V. Estado de la cuestión del derecho a la información en México 140</p> <p>Notas 144</p>
147	<p>La influencia del derecho a la información en la conformación de la opinión pública Leonel García Tinajero</p> <p>Introducción 147</p> <p>I. El derecho a la información: definición, sujetos y facultades 148</p> <p>II. Opinión pública y derecho a la información 151</p> <p>III. Encuestas, medios y opinión pública 156</p>

	IV. El imperio del no Estado	160
	V. Conclusiones	163
	Notas	164
166	La obra multimedia en la sociedad de la información. Implicaciones y nuevos retos para el derecho de autor	
	Gabriela Ponce Báez	
	Introducción	166
	I. Elementos conceptuales acerca de la obra multimedia, la sociedad de la información y el derecho de autor	167
	II. Antecedentes de la obra multimedia	168
	III. La obra multimedia y el derecho de autor	169
	IV. Tratamiento jurídico de la obra multimedia	176
	V. La obra multimedia en la sociedad de la información	180
	Notas	183
186	La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la causa de pedir	186
	Perla Gómez Gallardo Gabriel Santiago López	
	Introducción	186
	I. Concepto de causa de pedir	186
	II. Evolución de la postura del Poder Judicial de la Federación en relación con la causa de pedir	189
	Notas	194

La competencia municipal en materia de agua

BENJAMÍN REVUELTA VAQUERO*
CÉSAR ARTURO SERENO MARÍN**

Introducción

Uno de los mayores retos del derecho en el siglo XXI es establecer el marco jurídico que garantice la supervivencia humana. La vida humana requiere la protección y preservación de los recursos naturales. Lamentablemente, para nadie es desconocido el deterioro y la grave contaminación que en los últimos tiempos está sufriendo el medio ambiente. Esta realidad obliga al derecho a dar respuesta a estos desafíos. Impone la necesidad de regular la prestación de servicios públicos e impulsar temas novedosos como los servicios ambientales.

Dentro de los elementos naturales indispensables para la supervivencia, el agua resulta uno de los asuntos más vitales. De tal suerte que la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición final de agua, resultan un tema de alta relevancia para la sociedad y para el derecho.

A pesar de tener una regulación federal —anclada desde la propia Constitución— y un marco jurídico estatal, los municipios tienen un papel determinante en la prestación de los servicios de agua. De ahí que resulte fundamental analizar la competencia municipal en materia de agua, como lo hace este artículo.

La hipótesis de trabajo refiere la existencia de un marco jurídico disperso que establece facultades y obligaciones en distintos ordenamientos, lo que dificulta que las autoridades municipales conozcan, comprendan y, sobre todo, apliquen las atribuciones que tienen en la materia. Además, se presume que existe una sobresaturación de disposiciones

que producen la repetición de normas y principios en distintos ordenamientos.

El presente artículo ofrece una revisión de los diversos ordenamientos legales para identificar las competencias municipales en materia de agua, lo cual habrá de ayudar en la sistematización del marco jurídico del agua para facilitar su comprensión y su aplicación por parte de los municipios.

I. La importancia del agua

De manera contextual es importante mencionar que poco más de 97% del agua que existe en nuestro planeta es salada y menos de 3% es agua dulce, esta última es la que puede ser utilizada para consumo humano. De este porcentaje de agua dulce, 75% se encuentra en los casquetes polares, 21% es agua subterránea y sólo 4% lo encontramos en aguas superficiales como ríos y lagos.¹ Este dato nos hace ver que es muy poca la cantidad de agua que puede ser utilizada por el hombre para su consumo, lo que se ha convertido en una preocupación internacional.

México, dentro de la clasificación mundial, está considerado como un país con baja disponibilidad de agua.² Conforme a los datos de la Comisión Nacional del Agua (Conagua), en nuestro país, cada año, llueve aproximadamente 1511 kilómetros cúbicos de agua, de la cual 72% se evapora. Existe además una desproporción de la lluvia, puesto que en estados del sur del país llueve con mayor intensidad y la superficie territorial es menor; caso contrario es la zona norte donde llueve poco pero la superficie representa 50% del territorio total del país.

Del agua disponible en México, conforme a porcentajes proporcionados por la Conagua, alrededor de 77% es utilizada para actividades agrícolas y ganaderas, la industria consume 10% y el consumo doméstico es de 13%. Cabe hacer notar que el sector industrial es el que menos agua utiliza, pero el que mayores descargas contaminantes produce.

La disponibilidad de agua por habitante, según el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en 2003 se ubicó en 4 mil 547 m³ de agua anuales, siendo la región del Valle de México la que tiene la menor disponibilidad por habitante (182 m³), debido en gran parte a la alta densidad poblacional que existe en esta región.

Además, los datos de 2005 proporcionados por el INEGI, señalan que en nuestro país existen alrededor de 653 cuerpos de agua subterránea o acuíferos de los cuales 102 están sobreexplotados y son los que suministran

alrededor de 50% del agua subterránea destinada para todo uso. Esta sobreexplotación está provocando que las reservas de aguas subterráneas disminuyan en seis kilómetros cúbicos por año, una tasa demasiado acelerada considerando la escasez de este recurso.³

Con los datos anteriores, nos damos cuenta de la difícil situación de disponibilidad de agua para consumo humano en México; el desperdicio, la mala administración y la contaminación nos han llevado, en los últimos 50 años, a esta situación de emergencia para poder asegurar el acceso a este recurso para las futuras generaciones.

Por lo anterior, el acceso seguro al agua es considerado ya como un derecho humano fundamental⁴ e incluso un tema de seguridad nacional, por lo tanto, se deben crear las condiciones adecuadas para garantizar que este líquido llegue a todos los habitantes; así, resulta de gran relevancia el cuidado en el uso y explotación del agua como un bien nacional de dominio público, vital y finito, por lo que el entramado jurídico debe ejercer una función determinante para lograr los resultados necesarios para su conservación y correcta administración.

En este sentido, los municipios tienen un papel importante en cuanto que son los encargados de llevar el agua potable a los hogares, de su tratamiento y la descarga de aguas residuales. Deben realizar esta función apegados en todo momento a los criterios de cuidado y protección del agua, evitar su desperdicio en el trayecto de llevado y descargar conforme a la normatividad. Su papel en el uso eficiente del agua, su reuso y tratamiento resulta fundamental para garantizar el abasto del líquido.

II. El marco constitucional

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 27, párrafo primero, establece de manera determinante: “La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada”. Es decir, el agua que se encuentra dentro del territorio mexicano es propiedad de la nación y para hacer más específicos, este mismo artículo en su párrafo quinto hace una extensa enumeración de las aguas propiedad de la nación, lista que prácticamente cubre todas las aguas que podemos encontrar en el territorio, aunque si bien es cierto deja sólo algunas, como la de los dueños de los

terrenos donde exista agua, pero que no salgan de los límites de su propio terreno, puesto que si atraviesa dos o más predios se considerarán de utilidad pública. Además, un dato interesante y que vale la pena señalar es el hecho de que no se hace mención del agua de lluvia o del agua congelada en montañas, por ejemplo.

El propio artículo 27 constitucional, en el párrafo sexto, deja de manera muy clara la precisión de que las aguas propiedad de la nación tienen un carácter inalienable e imprescriptible, por lo cual la explotación, uso o aprovechamiento de estos recursos por parte de particulares o sociedades legalmente constituidas, sólo podrá realizarse mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo federal. Por lo cual podemos decir que las aguas del territorio nacional son de uso público y este uso queda condicionado a las concesiones que otorgue el Ejecutivo Federal. Esta facultad queda otra vez de manifiesto en el mismo artículo 27, tercer párrafo, al establecer que 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...

Continuando con los principios constitucionales que son aplicables al tema del cuidado del agua, el artículo 73, fracción XXIX-G, faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las facultades concurrentes entre gobierno federal, estados y municipios en sus respectivas competencias en materia de protección al ambiente, de preservación y restauración del equilibrio ecológico. Con base en esta fracción, el Congreso es el encargado de emitir las leyes que faculden a cualquiera de los tres órdenes de gobierno en materia de protección ambiental, por lo que la legislación de los estados deberá apegarse en todo momento a esta concurrencia establecida en las leyes federales.

Por último, de manera muy específica el artículo 115, fracción III, inciso A, cuya última reforma data de 1999, establece que estará a cargo de los municipios el servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de aguas residuales.⁵

En este sentido, como podemos ver, la obligación otorgada por la Constitución en este artículo es bastante clara; es la obligación principal del municipio en materia de agua, por lo tanto, debe cumplir con la

normatividad respectiva al prestar los servicios públicos arriba mencionados. Esta normatividad es la que analizaremos en el desarrollo del presente trabajo.

III. Legislación federal

Dentro de la legislación federal existen diversos ordenamientos; los más relevantes para el tema que nos ocupa son: la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente y la Ley de Aguas Nacionales, así como las normas oficiales mexicanas, por lo que centraremos el análisis en estos cuerpos normativos.

I. LEY GENERAL DE EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y PROTECCIÓN AL AMBIENTE

La Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), con reformas en 2007, es el principal ordenamiento en materia de conservación y protección del ambiente en nuestro país. En lo referente al recurso del agua, establece una serie de criterios que deben observar los distintos ámbitos de gobierno y autoridades competentes para su conservación y evitar su contaminación.

Raúl Brañes (2000), comenta que esta ley trata la protección no sólo de las aguas continentales sino también las marinas, lo que es importante señalar puesto que la ley anterior sobre protección al ambiente hablaba de cada una de ellas por separado.

Estos criterios están contemplados en el título tercero, capítulo I, así como en título cuarto, capítulo III de esta ley. Son de carácter muy general, y en el caso del título tercero, están encaminados al aprovechamiento sustentable del agua y de los ecosistemas acuáticos, así como del equilibrio de los elementos naturales que intervienen en el ciclo hidrológico. Estos criterios se deben incluir en lo que respecta a los municipios en la operación y administración de los sistemas de agua potable y alcantarillado que sirven a los centros de población. Además, debe promover el ahorro y uso eficiente del agua, el tratamiento de aguas residuales y su reúso. Por su parte, el título cuarto, capítulo tercero nos habla sobre la prevención y control de la contaminación del agua y de los ecosistemas acuáticos. Todos los criterios establecidos en los títulos mencionados se encuentran contemplados por la Ley de Aguas Nacionales, por lo tanto,

consideramos innecesario enumerarlos puesto que a continuación analizaremos dicha ley.

2. LEY DE AGUAS NACIONALES

La Ley de Aguas Nacionales (LAN), publicada el 1° de diciembre de 1992, y cuya última reforma se dio en 2004, es el resultado de una serie de reformas constitucionales que se hicieron en el sexenio del presidente Carlos Salinas de Gortari. Esta ley vino a realizar cambios importantes en lo referente a la inversión privada en la construcción y operación de infraestructura hidráulica, obligación de usuarios del pago de derechos por el uso de aguas nacionales, así como por la descarga de aguas residuales para evitar contaminación de ríos y mantos acuíferos.

En este sentido, Raúl Brañes (2000) comenta que la publicación de esta ley, junto con la Ley Forestal son corolarios de las modificaciones hechas al régimen agrario, en este proceso de cambios y reformas al artículo 27 constitucional y la expedición de la respectiva Ley Agraria.

Conforme a la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del artículo 27 constitucional, y debido al carácter público del agua, establece que la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales se realizará mediante concesión⁶ o asignación otorgada por el Ejecutivo Federal por medio de la Comisión Nacional del Agua o por los Organismos de Cuenca en su caso. Como podemos observar, existen dos figuras mediante las cuales se puede hacer la explotación y aprovechamiento de las aguas nacionales: por asignación y mediante concesión.

En este sentido la propia ley en su artículo 3°, fracción VIII, define la asignación como:

Título que otorga el Ejecutivo Federal a través de la Comisión o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para realizar la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, a los municipios, a los estados o al Distrito Federal destinadas a los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico.

En el caso de las concesiones es importante mencionar que conforme al mismo artículo, en su fracción XIII, se definen como el:

Título que otorga el Ejecutivo federal, a través de la “Comisión” o del Organismo de Cuenca que corresponda, conforme a sus respectivas competencias, para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales, y de sus bienes públicos inherentes, a las personas físicas o morales de carácter público y privado, excepto los títulos de asignación...

Lo anterior nos indica que el título de asignación es para el uso del agua para servicios de carácter público urbano o doméstico exclusivamente. Por ello, resulta importante para los municipios esta figura, puesto que es mediante el título de asignación que deben dotar de los servicios de agua a sus habitantes, y para motivos de nuestra investigación es la que nos interesa por ser de competencia del municipio.

Ahora bien, con el antecedente anterior, y para efectos de nuestro estudio, tomaremos el artículo 20 de esta ley, el cual establece:

Cuando se trate de la prestación de los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico, incluidos los procesos que estos servicios conlleven, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, se realizará mediante asignación otorgada por el Ejecutivo Federal a través de la “Comisión” por medio de los Organismos de Cuenca, o por esta cuando así le compete, a los municipios, a los estados o al Distrito Federal...

Este párrafo nos está señalando que a los municipios, los cuales son los encargados del servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición final de aguas residuales, se les otorga el derecho del aprovechamiento del agua para la prestación de servicios públicos mediante título de asignación.

Es por ello que los municipios tendrán todos los derechos y obligaciones que se deriven en cuanto asignatarios de aguas nacionales, y que están comprendidos en los artículos 29, 29 BIS, y 29 BIS 1 de la LAN, además de los establecidos en el reglamento de la misma.

Las obligaciones relativas a la protección y cuidado del agua por parte de los municipios, conforme a los artículos arriba señalados son:

- a) conservar y mantener en buen estado de operación los medidores u otros dispositivos de medición del volumen de agua explotada, usada o aprovechada;
- b) cumplir con los requisitos de uso eficiente del agua y realizar su reúso en los términos de las normas oficiales mexicanas o de las condiciones particulares de descarga que al efecto se emitan;

- c) no explotar, usar, aprovechar o descargar volúmenes mayores a los autorizados en los títulos de asignación;
- d) realizar las medidas necesarias para prevenir la contaminación de las aguas asignadas y reintegrarlas en condiciones adecuadas conforme al título de descarga que ampare dichos vertidos, a fin de permitir su explotación, uso o aprovechamiento posterior en otras actividades o usos y mantener el equilibrio de los ecosistemas. El incumplimiento de esta disposición implicará: 1) la aplicación de sanciones, cuya severidad estará acorde con el daño ocasionado a la calidad del agua y al ambiente; 2) el pago de los derechos correspondientes a las descargas realizadas en volumen y calidad, y 3) se considerarán causales que puedan conducir a la suspensión o revocación de la concesión o asignación que corresponda;
- e) mantener limpios y expeditos los causes, en la porción que corresponda a su aprovechamiento conforme al título de concesión o asignación respectivo;
- f) presentar cada dos años un informe que contenga los análisis cronológicos e indicadores de la calidad del agua que descarga realizados en laboratorio certificado por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua;
- g) garantizar la calidad de agua conforme a los parámetros referidos en las normas oficiales mexicanas;
- h) descargar las aguas residuales a los cuerpos receptores previo tratamiento, cumpliendo con las normas oficiales mexicanas o las condiciones particulares de descarga, según sea el caso, y procurar su reúso;
- i) asumir los costos económicos y ambientales de la contaminación que provocan sus descargas, así como asumir las responsabilidades por el daño ambiental causado.

A. El uso público urbano

La Ley de Aguas en su capítulo 1 establece el uso público urbano, el cual la misma legislación lo define como la aplicación del agua nacional para los centros de población y asentamientos humanos, por medio de la red municipal.

En consecuencia, el artículo 44, primer párrafo, establece sobre el uso público urbano: “La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales o del subsuelo por parte de los sistemas del Distrito Federal, estatales o municipales de agua potable y alcantarillado se efectuarán mediante asignación que otorgue ‘la Autoridad del Agua’, en los términos dispuestos por el título cuarto de esta ley”. De lo anterior se desprende que los municipios aprovecharán el agua para uso público urbano sólo mediante el título de asignación que le otorgue la autoridad del agua.⁷

De la misma forma, el artículo 44 de la ley establece para los municipios que presten el servicio de agua potable y alcantarillado, la obligación del tratamiento de las aguas residuales de uso urbano, previa a su descarga a cuerpos receptores de propiedad nacional, conforme a las normas oficiales mexicanas respectivas, las cuales analizaremos más adelante.

En este sentido, existe la facultad otorgada a los municipios, en el citado artículo 44 de la LAN, para celebrar convenios en la instalación de sistemas regionales de tratamiento de las descargas residuales y su reúso conforme a los estudios realizados para ese efecto, y considerando, previamente, los costos de cada uno de los municipios involucrados o de los estados en su caso.

Además, conforme al artículo 45 de la Ley de Aguas, es competencia de las autoridades municipales, con el concurso de los gobiernos de los estados, “la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales que se les hubieran asignado, incluyendo las residuales, desde el punto de vista de su extracción o de su entrega por parte de la ‘Autoridad del Agua’, hasta el sitio de descarga a cuerpos receptores que sean bienes nacionales”. Es decir, que al municipio le corresponde la explotación del agua asignada por la Comisión Nacional del Agua —quien es la autoridad en esta materia— incluyendo las residuales, desde su extracción hasta su descarga en cuerpos receptores.⁸ Para este efecto la explotación, uso o aprovechamiento se podrá efectuar por dichas autoridades mediante entidades paraestatales o de concesiones en términos de ley.

Debemos mencionar el hecho de que en la ley en comento, se considera que si hay personas que hagan sus descargas de aguas residuales en el suelo o subsuelo o cuerpos receptores distintos de los sistemas municipales de alcantarillado de las poblaciones, éstas deben obtener los permisos respectivos para realizar estas descargas con independencia del origen de las fuentes de abastecimiento. Esto es, que aunque el agua no provenga

del sistema de agua municipal, las personas que hacen uso del agua deben tener permiso para descargar las aguas residuales que ellos están generando.

Las descargas de aguas residuales a bienes nacionales o su infiltración en terrenos que puedan contaminar el subsuelo deben sujetarse a los preceptos establecidos en el título séptimo, capítulo I de la LAN, los cuales en relación con los municipios son los siguientes:

- a) preservar las condiciones ecológicas necesarias del régimen hidrológico, mediante la promoción y ejecución de las medidas y acciones necesarias para proteger y conservar la calidad del agua, en los términos de ley;
- b) realizar las medidas necesarias para prevenir su contaminación y, en su caso, para reintegrar las aguas referidas en condiciones adecuadas, a fin de permitir su explotación, uso o aprovechamiento posterior, y
- c) mantener el equilibrio de los ecosistemas vitales.

Adicionalmente, la Ley de Aguas Nacionales en el artículo 88 contempla que “el control de las descargas de agua residuales a los sistemas de drenaje o alcantarillado de los centros de población corresponde a los municipios, con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes”. Es decir, los municipios deben vigilar las descargas que se hagan a sus redes de drenaje municipal, ya que puede ser que rebasen límites máximos permisibles de contaminantes.⁹ Asimismo, el artículo 88 BIS 1 de la citada ley establece que “el control de las aguas residuales a los sistemas de drenaje o alcantarillado urbano o municipal de los centros de población, que se viertan a cuerpos receptores, corresponde a los municipios...” Sobre estos dos preceptos debemos mencionar que el primero se refiere a que el municipio debe controlar las descargas que van a su red de drenaje municipal, y la segunda cuando las descargas no se hacen a la red de drenaje sino directamente a cuerpos receptores como pueden ser ríos o algún cuerpo de agua.

Además, conforme al precepto 91 BIS, párrafo segundo de la LAN, al igual que el artículo 29 inciso g de la misma ley, los municipios están obligados a tratar sus aguas residuales antes de descargarlas en cuerpos receptores, conforme a las normas oficiales mexicanas o a las condiciones particulares de descarga que les determine la autoridad del agua, cuando a esta última compete establecerlas.

Por último, en lo relativo al análisis de la Ley de Aguas, encontramos la obligación de los municipios de hacer el pago por la explotación, uso o aprovechamiento de bienes de la nación como cuerpos receptores de descargas de aguas residuales, cuyo monto queda establecido en la Ley Federal de Derechos, en la sección “Servicios Relacionados con Agua y sus Bienes Públicos Inherentes”, que en su artículo 192 hace referencia a los permisos de descarga¹⁰ de agua residuales, distintas de las provenientes de procesos industriales, por lo que en este segmento entran las de uso urbano, que son las que corresponden al municipio.

3. NORMAS OFICIALES MEXICANAS

Las normas oficiales mexicanas en relación con el recurso agua, y que los municipios conforme a la fracción XII, del artículo 8° de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente deben vigilar su cumplimiento, son las siguientes:

1. NOM-001-SEMARNAT-1996. Establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales.
2. NOM-002-SEMARNAT-1996. Establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales a los sistemas de alcantarillado urbano o municipal.
3. NOM-001-CNA-1995. Establece las especificaciones de hermeticidad del sistema de alcantarillado.
4. NOM-003-CNA-1996. Establece los requisitos durante la construcción de pozos de extracción de agua para prevenir la contaminación de acuíferos.
5. NOM-004-CNA-1996. Establece los requisitos para la protección de acuíferos durante el mantenimiento y rehabilitación de pozos de extracción de agua y para el cierre de pozos en general.

Las diferentes secretarías de Estado en el ámbito federal, en uso de las facultades que la ley les otorga, expiden normas oficiales mexicanas para regular algunos procesos y procedimientos, establecer lineamientos o características para ciertas actividades. En este caso, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Comisión Nacional del Agua han emitido algunas normas de este tipo, en las cuales se establece la

obligación de los municipios de vigilar su cumplimiento o, en su caso, los organismos operadores del servicio de agua potable.

Ahora bien, como lo hemos estado mencionando, estas normas son obligatorias en todo el territorio nacional, por tanto, conforme a la LAN, la LGEEPA y la Ley Federal de Metrología y Normalización (LFMN), en caso de incumplimiento de los municipios o en su caso de los organismos operadores de agua potable procederá una sanción de carácter administrativa por parte de la dependencia correspondiente, tomando como base las visitas de verificación y dictámenes de laboratorio respectivos. Estas sanciones pueden ser:

- a) multa;
- b) clausura temporal o definitiva, que podrá ser parcial o total;
- c) arresto hasta por 36 horas;
- d) suspensión o revocación de autorización, aprobación o registro según corresponda;

Las multas que se pueden imponer van desde veinte hasta 20 000 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal al momento de cometer la infracción conforme a la LFMN o de 1 000 a 20 000 días de salario mínimo con base en la LAN.

Para ejemplificar lo anterior, en el supuesto de que un municipio no cumpla con los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales, es decir, no cumpla con la NOM-001-SEMARNAT-1996, se puede hacer acreedor a una multa o cualquiera de las sanciones que mencionamos anteriormente.

IV. Legislación de Michoacán

Además de la legislación federal, cada una de las entidades federativas cuenta con un marco jurídico propio. En el caso de Michoacán sobresalen los preceptos de la Constitución local, así como lo establecido en la Ley del Agua y Gestión de Cuencas del Estado de Michoacán de Ocampo. En los siguientes párrafos comentamos brevemente ambos ordenamientos.

1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

El artículo 123 de la Constitución local, en su fracción V, enumera una serie de servicios públicos que tienen a su cargo los municipios en el estado, siendo el inciso a) el que se refiere a la obligación de brindar el servicio de agua potable, drenaje y alcantarillado así como el tratamiento y disposición de sus aguas residuales. Como se puede observar, básicamente es una copia del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. LEY AMBIENTAL Y DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

Del mismo modo, la ley marco en materia ambiental en Michoacán, en su artículo 14, fracción x, contempla lo referente al saneamiento del agua residual, estableciendo que corresponde a los ayuntamientos “prevenir y controlar la contaminación de las aguas nacionales que tengan asignadas o concesionadas para la presentación de servicios públicos, y de las que se descarguen en los sistemas de drenaje, alcantarillado y saneamiento de sus centros de población”.

3. LEY DEL AGUA Y GESTIÓN DE CUENCAS DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

La legislación estatal contempla la regulación del agua conforme a las facultades establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como a lo señalado en la LAN. Para esto, en 2004 se publica la Ley del Agua y Gestión de Cuencas para el Estado de Michoacán de Ocampo.¹¹ Tiene como objetivo, conforme a su artículo 1º, regular la participación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal, el sector privado y el social en “la planeación, administración, explotación, uso, aprovechamiento, preservación y recarga del agua. Así como los servicios públicos, estudios, proyectos y obras relacionadas con los recursos hídricos en el marco del desarrollo sustentable del Estado”.

Ahora bien, revisaremos de manera detenida todas aquellas atribuciones que en materia de agua le otorga este ordenamiento a los municipios de nuestro estado.

En primer lugar los ayuntamientos del estado son autoridades en materia de agua y gestión de cuencas conforme al artículo 9º de esta ley.

El título quinto nos habla sobre los usos del agua, enumerando los usos específicos del recurso hídrico en el estado, siendo el uso doméstico y el público urbano los que nos interesan puesto que son los que le corresponden a los municipios del estado. Esto queda de manifiesto en lo estipulado en el artículo 30, el cual dice que

los municipios tienen a cargo los servicios públicos en los núcleos de población en los usos público urbano y doméstico de su demarcación territorial, los que se prestarán en términos de la presente Ley a través de:

- I. Organismos operadores municipales;
- II. Organismos operadores intermunicipales;
- III. Juntas locales municipales;
- IV. Desarrollos industriales, turísticos y de otras actividades productivas que cuenten con la autorización del Gobierno del Estado y se sujeten a esta Ley, y
- V. Instituciones de los sectores social y privado, que cuenten con concesión del municipio o hayan celebrado contrato o convenio con el mismo para proporcionar estos servicios.

Los municipios tienen la obligación de proporcionar estos servicios públicos de manera continua y regular. Asimismo, deben procurar se logre la satisfacción de los usuarios y la protección del ambiente. En este caso, si algún municipio no puede o no tiene la capacidad suficiente para dar este servicio puede otorgar concesión para que el sector social o privado lo pueda ofrecer y, así, garantizar el abasto de tan importante recurso.

Ahora bien, como ya lo mencionamos cuando analizamos la LAN, corresponde al municipio el tratamiento de las aguas residuales. Esta obligación nuevamente se encuentra establecida en la legislación de Michoacán, en el artículo 31, párrafo segundo de la Ley del Agua y Gestión de Cuencas, que textualmente dice:

Los municipios serán los responsables del tratamiento de las aguas residuales generadas por los sistemas a su cargo, previa su descarga a cuerpos

receptores de propiedad nacional, conforme a las condiciones particulares de descarga determinadas por la CNA, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Aguas Nacionales, su reglamento y las normas oficiales mexicanas, vigilando las actividades que al respecto realicen los prestadores de los servicios.

El servicio de agua para uso doméstico y público urbano lo puede prestar de manera directa el municipio o por medio de algún prestador del servicio, los cuales ya fueron señalados anteriormente. De esta manera, conforme al artículo 36 de esta ley, cuando el servicio es prestado de manera directa por los municipios tendrán a su cargo:

I. Prestar en sus respectivas demarcaciones territoriales los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, a través de los organismos operadores municipales respectivos o de los organismos que se constituyan en virtud de la coordinación y asociación de dos o más municipios, o bien convenir con el Gobierno del Estado, para que éste los preste por conducto de la Comisión.

II. Participar en coordinación con la Federación y el Estado en el establecimiento de las políticas, lineamientos y especificaciones técnicas conforme a las cuales deberá efectuarse la construcción, ampliación, rehabilitación, administración, operación, conservación, mejoramiento y mantenimiento de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

III. Planear, programar y ejecutar en su caso, la prestación de los servicios públicos, elaborando y actualizando periódicamente el Proyecto Estratégico de Desarrollo.

IV. Promover y fomentar el uso y aprovechamiento sustentable del agua, así como la creación de una nueva cultura del agua.

V. Realizar por sí o por terceros las obras requeridas para la prestación de los servicios públicos en su demarcación territorial y recibir las que se construyan en la misma para la prestación de dichos servicios.

VI. Realizar los actos necesarios para la prestación de los servicios públicos en todos los núcleos de población de su demarcación territorial, atendiendo a la Ley de Aguas Nacionales y su reglamento, la Ley del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, y las normas oficiales mexicanas que se emitan en relación con los mismos.

VII. Administrar, a través de organismos operadores y la participación de los sectores privado y social, la prestación de los servicios de operación, conservación y mantenimiento de los sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

VIII. Celebrar los contratos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones, en los términos de las disposiciones normativas aplicables.

IX. Realizar las gestiones que sean necesarias a fin de obtener los financiamientos que se requieran para la prestación de los servicios públicos, en los términos de las disposiciones normativas aplicables.

X. Otorgar los permisos de descargas de aguas residuales a los sistemas de drenaje o alcantarillado municipales, en los términos de la Ley de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, de las normas oficiales mexicanas, de esta Ley y su reglamento.

XI. Constituir y manejar fondos de reserva para la rehabilitación, ampliación y mejoramiento de los sistemas a su cargo.

XII. Pagar oportunamente las contribuciones, derechos, aprovechamientos y productos federales en materia de aguas nacionales y bienes inherentes, así como servicio de saneamiento que establece la legislación fiscal aplicable.

XIII. Elaborar los programas y presupuestos anuales de ingresos y egresos derivados de la prestación de los servicios públicos.

XIV. Aprobar, durante el mes de diciembre de cada año, a propuesta del organismo operador, las cuotas y tarifas de derechos por el servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, suministro o transportación de agua potable y manejo de lodos, de acuerdo con los costos reales del servicio, ordenando su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, en los estrados de las oficinas municipales y de los organismos operadores; también podrán difundirse, en su caso en otros medios que permita a los usuarios su conocimiento.

En el supuesto de que durante el mes de diciembre del último año de la administración municipal saliente, no se haya aprobado el acuerdo de cabildo a que se refiere el párrafo anterior, la administración municipal entrante podrá, durante los meses de enero y febrero del año al que correspondan las cuotas y tarifas, aprobar y mandar publicar el acuerdo respectivo.

XV. Ordenar y ejecutar la suspensión de los servicios públicos, cuando proceda.

XVI. Formular y mantener actualizado el padrón de usuarios de los servicios públicos a su cargo.

XVII. Promover la participación de los sectores social y privado en la prestación de los servicios públicos.

XVIII. Promover programas de suministro de agua potable, de uso racional y eficiente del agua y de desinfección intradomiciliaria.

XIX. Seleccionar al personal directivo, tomando en consideración la

experiencia profesional comprobada en la materia y desarrollar programas de capacitación y adiestramiento para su personal.

XX. Solicitar a las autoridades competentes la expropiación, ocupación temporal, total o parcial, de bienes o la limitación de los derechos de dominio, en términos de las disposiciones legales aplicables.

XXI. Realizar visitas de inspección y verificación.

XXII. Aplicar las sanciones que correspondan, en términos de las disposiciones legales aplicables.

XXIII. Resolver los recursos y demás medios de impugnación interpuestos en contra de sus actos o resoluciones.

XXIV. Las demás que le señale ésta Ley y otras disposiciones normativas aplicables.

Además de estas 24 fracciones, el artículo 37 de esta ley establece que los municipios deberán contar con los registros contables que identifiquen, de manera independiente, los ingresos y egresos derivados de las acciones y objeto que regula la ley, y generarán los mecanismos que aseguren que los ingresos obtenidos por la prestación de estos servicios públicos se destinen exclusivamente a la administración, operación de los sistemas y ampliación de la infraestructura hidráulica correspondiente.

4. INFRACCIONES Y SANCIONES

El artículo 126 de la Ley de Agua y Gestión de Cuencas considera como infracciones las siguientes:

I. Las personas que no cumplan con la obligación de solicitar oportunamente el servicio de agua para todos los usos y la instalación necesarias para efectuar las descargas correspondientes.

II. Las personas que instalen en forma clandestina conexiones en cualquiera de las instalaciones de agua, sin estar autorizadas o contratadas y sin apearse a los requisitos que establece la Ley.

III. Los usuarios que en cualquier caso proporcionen servicio de agua en forma distinta a la que se señale esta Ley, a personas que estén obligadas a surtirse directamente del servicio del agua.

IV. Las personas que deterioren cualquier instalación destinada a los prestadores de los servicios públicos y los demás usos de agua que contempla esta Ley.

V. Los propietarios o poseedores de predios que impidan el examen de los aparatos medidores a la práctica de la visita de inspección.

VI. Los usuarios que en cualquier caso y sin autorización de los organismos operadores ejecuten por sí o por interpósita persona derivaciones de agua y conexiones al alcantarillado.

VII. Las personas que causen desperfectos a un aparato medidor o violen los sellos del mismo.

VIII. Las personas que por cualquier medio alteren el consumo marcado por los medidores.

IX. El que por sí o por interpósita persona retire un medidor sin estar autorizado, varíe su colocación de manera transitoria o definitiva.

X. El que deteriore la infraestructura hidráulica o cualquier instalación de agua, independientemente de que la conducta observada constituya la comisión de un delito.

XI. El que utilice el servicio de hidrantes públicos para destinarlo a usos distintos a los de su objeto.

XII. Los propietarios o poseedores de los predios dentro de los cuales se localice alguna fuga que no haya sido atendida oportunamente.

XIII. Las personas que desperdicien el agua o no utilicen aparatos ahorradores.

XIV. El que descargue aguas residuales en las redes de drenaje y alcantarillado, sin haber cubierto los derechos respectivos o sin contar con el permiso de descarga correspondiente.

XV. El que conecte un servicio suspendido sin autorización del organismo operador o la autoridad competente.

XVI. Las personas que impidan la instalación de los servicios públicos o cualquier obra hidráulica.

XVII. El que emplee mecanismos para succionar agua de las tuberías de distribución en los servicios públicos.

XVIII. Los que construyan u operen sistemas para la prestación de los servicios públicos, sin la concesión correspondiente.

XIX. El que en cualquier forma incumpla lo dispuesto en esta Ley y otras disposiciones normativas aplicables.

Cualquier persona que incurra en alguna de estas infracciones será sancionada por los ayuntamientos por medio de los organismos operadores municipales en los términos de ley. Además, estas infracciones son independientes de la responsabilidad civil o penal en que se pueda incurrir.

Las sanciones que los ayuntamientos, por medio de sus organismos operadores, podrían aplicar en caso de encontrarse en alguno de los supuestos mencionados, son los establecidos en el artículo 129 de la Ley de Agua y Gestión de Cuencas:

I. Con multa por equivalente de cinco a cien veces el salario mínimo diario general vigente en el área geográfica en que se cometa la infracción, tratándose de las infracciones de las fracciones III, IV, XII, XIV, XV y XVI del artículo 126 de la ya mencionada Ley.

II. Con multa por equivalente de cinco a treinta veces el salario mínimo diario general vigente en el área en que se cometa la infracción, tratándose de las fracciones VII, VIII, IX y XIX del artículo 126.

III. Con multa por equivalente de cinco a sesenta veces el salario mínimo diario general vigente en el área en que se cometa la infracción, en caso de las fracciones II, V, XI, XVII y XIX del artículo 126.

IV. Con multa por equivalente de cien a quinientas veces el salario mínimo diario general vigente en el área en que se cometa la infracción, tratándose de las fracciones I, VI, X y XVIII del artículo 126.

Las sanciones anteriores serán impuestas conforme a las actas que levante el personal del municipio y las resoluciones deberán estar fundadas y motivadas conforme a derecho.

Los ayuntamientos que no cuenten con un organismo operador, podrán ser asesorados por la Comisión Estatal del Agua y Gestión de Cuencas para el establecimiento de las sanciones de común acuerdo.¹²

V. Conclusiones

Una vez concluida la revisión de los diversos ordenamientos para identificar las competencias municipales en materia de agua, podemos llegar a una serie de conclusiones preliminares. Las hemos llamado preliminares toda vez que a su vez constituyen un punto de referencia para posteriores estudios que tiendan a profundizar en las alternativas para constituir y consolidar un marco jurídico eficaz y positivo.

En principio, debemos señalar que las competencias —obligaciones y atribuciones— de los municipios en materia de agua están centradas en la prestación del servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento y descargas de aguas residuales provenientes del uso público

urbano y doméstico. Un asunto que parece menor, pero que en realidad resulta de enorme trascendencia.

En segundo lugar, es preciso anotar que existe una notoria repetición de normas y principios —aplicables a los municipios en materia de agua— que aparecen de manera constante en los diversos ordenamientos. En realidad, las normas estatales aportan muy poco, y de ninguna manera simplifican su entendimiento. Al contrario, la reiteración legislativa provoca una normatividad engorrosa, complicada y confusa, lo cual dificulta su aplicación. Esta complejidad, aunada al desinterés de los integrantes de los ayuntamientos por modernizar su marco jurídico, provoca que exista, en muchos municipios, un marcado desconocimiento de las disposiciones jurídicas en materia de agua y en otras materias.

En tercer lugar, se debe observar que la reforma constitucional de 1999 —en vigor a partir de marzo de 2000— amplió las competencias del municipio en diversa materias, en lo particular en el tema del agua. Sin embargo, la reforma jurídica no se acompañó de acciones administrativas o políticas públicas que permitieran canalizar tecnologías, capacitación y recursos para su adecuada implementación. Lamentablemente existe una gran cantidad de municipios que no cuentan con la infraestructura, personal capacitado y recursos económicos para hacer frente a esta problemática del agua. Incluso existe una escasa colaboración intergubernamental, lo que inhibe acciones eficientes para brindar los servicios de agua, drenaje y tratamiento. La realidad es que hoy una gran cantidad de municipios en el país sigue sin poder operar el tratamiento de aguas residuales, debido a la complejidad y altos costos que esto representa.¹³

Las anteriores situaciones evidencian la enorme responsabilidad que tienen los municipios en materia de agua. En muchos rubros, además del principio normativo, se requiere la aprobación de políticas públicas que canalicen recursos para su adecuada implementación. Incluso sería recomendable que el trabajo legislativo aplique principios de simplificación y economía normativa, que ayuden a los municipios a una mejor comprensión y aplicación de las leyes.

Por lo pronto, el hecho de ofrecer a los municipios una visión de conjunto sobre sus competencias en materia de agua —como lo intenta este modesto artículo— es un paso importante para avanzar en el rezago. A partir de aquí, se inicia la tarea de desarrollar y utilizar los instrumentos necesarios que permitan la positividad de la norma y el éxito de las políticas en materia de agua. El tema es urgente.

Notas

* Doctor en política y gobierno por la Universidad de Essex, Inglaterra; miembro del Sistema Nacional de Investigadores; profesor investigador de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UMSNH.

** Licenciado en derecho por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la UMSNH. Coordinador Jurídico Adjunto del Consejo Estatal de Ecología del Estado de Michoacán.

¹ Para más información sobre este tema visite la página web de la Comisión Nacional del Agua, <www.cna.gob.mx>.

² Conforme a esta escala mundial de la disponibilidad del agua, los países más ricos en recursos hídricos son Canadá y Brasil. *Cf.* <www.agua.org.mx>.

³ Para mayor detalle sobre esta información y datos se puede consultar la página del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, <www.inegi.gob.mx>.

⁴ En noviembre de 2002, el Comité de la Organización de Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales hizo la observación general sobre el derecho al agua, proporcionando así su primera base legal. *Cf.* <www.ohchr.org>.

⁵ Cabe señalar que esta disposición entró en vigor en marzo de 2000, ya que anteriormente señalaba que los municipios tenían a su cargo los servicios de agua potable y alcantarillado, pero con la reforma se agregó el servicio de drenaje, tratamiento y disposición final de aguas residuales.

⁶ El término de Uso Público Urbano es definido por la Ley de Aguas Nacionales en su artículo 3º fracción LX como “la aplicación de agua nacional para centros de población y asentamientos humanos, a través de la red municipal”. Del mismo modo, el numeral citado en su fracción LVI, define Uso Doméstico como “la aplicación del agua nacional para uso particular de las personas y del hogar, riego de jardines y de árboles de ornato, incluyendo el abrevadero de animales domésticos que no constituyan una actividad lucrativa, en términos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.

⁷ La autoridad del agua y de sus bienes públicos inherentes es el Ejecutivo Federal por medio de la Comisión Nacional del Agua.

⁸ El artículo 3º de la Ley de Aguas Nacionales define los cuerpos receptores como “la corriente o depósito natural de agua, presas, causes, zonas marinas o bienes nacionales donde se descarguen aguas residuales, así como los terrenos en donde se infiltran o inyectan esta agua, cuando puedan contaminar suelo, subsuelo o los acuíferos”.

⁹ Por ejemplo, pueden ser negocios o establecimientos que trabajen con solventes o productos químicos altamente contaminantes y que descargan directamente sus aguas al alcantarillado municipal sin darle un tratamiento previo para evitar mayor contaminación.

¹⁰ La Ley de Aguas Nacionales en su artículo 3º fracción XI., inciso b, define los permisos de descarga como el título que otorga el Ejecutivo Federal, por medio de la comisión o del organismo de cuenca respectivo, para la descarga de aguas residuales a cuerpos receptores de propiedad nacional, a las personas físicas o morales de carácter público y privado.

¹¹ Ley publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 27 de diciembre de 2004.

¹² De conformidad con el artículo 10 de la Ley de Agua y Gestión de Cuencas, la comisión es un organismo público descentralizado de la administración pública estatal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado a la Secretaría de Urbanismo y Medio Ambiente. Su objeto es el ejercicio de las atribuciones que le corresponden a la autoridad en materia hídrica y constituirse como el órgano superior técnico, normativo del estado, en materia de gestión integrada de los recursos hídricos, incluyendo la administración, regulación, control y protección del dominio público hídrico.

¹³ Conforme a datos proporcionados por la Comisión Estatal de Agua y Gestión de Cuencas del Estado de Michoacán, actualmente sólo 30 de los 113 municipios en el estado cuentan con planta tratadora de aguas residuales y de estas plantas ninguna trata el 100% de su capacidad instalada, por lo que creemos que la mayoría de los estados del país se encuentran en la misma condición.