

**COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA  
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE AGUA POTABLE, DRENAJE Y  
SANEAMIENTO  
GERENCIA DE FORTALECIMIENTO DE ORGANISMOS  
OPERADORES**

**INSTITUTO MEXICANO DE TECNOLOGÍA DEL AGUA  
COORDINACIÓN DE HIDRÁULICA**

**INFORME FINAL**

**DISEÑO DE UN SISTEMA TIPO DE REGULACIÓN DE LOS  
SERVICIOS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y  
SANEAMIENTO**

**TOMO II**

Noviembre 2016



## **DIRECTORIO**

### **Comisión Nacional del Agua**

Mtro. Roberto Ramírez de la Parra  
Director General

Ing. Francisco José Muñiz Pereyra  
Subdirector General de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento

Ing. Emiliano Rodríguez Briceño  
Gerente de Fortalecimiento de Organismos Operadores

### **Instituto Mexicano de Tecnología del Agua**

Dr. Felipe I. Arreguín Cortés  
Director General

M en A. José Raúl Saavedra Horita  
Coordinador de Hidráulica

M en I. José Manuel Rodríguez Varela  
Subcoordinador de Hidráulica Urbana

M en A. Jorge Arturo Casados Prior  
Jefe del Proyecto

Colaborador en la realización del proyecto:

Dr. Héctor David Camacho González



## ÍNDICE

<b>RESUMEN EJECUTIVO.....</b>	<b>7</b>
<b>4.2 DISEÑO DE UN SISTEMA DE REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS EN EL.....</b>	<b>11</b>
<b>ESTADO DE SONORA, INCLUYENDO EL ARREGLO INSTITUCIONAL PARA SU IMPLEMENTACIÓN</b>	
<b>4.2.1 Principios a considerar en el diseño.....</b>	<b>12</b>
<b>4.2.2 Ventajas que se obtienen con el diseño del sistema de regulación .....</b>	<b>14</b>
<b>4.2.3 Diseño del sistema tipo de regulación .....</b>	<b>21</b>
<b>4.2.3.1 Naturaleza jurídica .....</b>	<b>21</b>
<b>4.2.3.2 Denominación .....</b>	<b>24</b>
<b>4.2.3.3 Objeto .....</b>	<b>25</b>
<b>4.2.3.4 Patrimonio .....</b>	<b>26</b>
<b>4.2.3.5 Estructura .....</b>	<b>26</b>
<b>4.2.3.6 Funciones .....</b>	<b>32</b>
<b>4.2.3.7 Instrumentos regulatorios .....</b>	<b>34</b>
<b>4.2.3.8 Arreglo institucional .....</b>	<b>38</b>
<b>4.3 PROPUESTA DE MARCO REGULATORIO E INSTITUCIONAL.....</b>	<b>41</b>
<b>4.3.1 Aspectos fundamentales de adecuación de la Constitución Política de.....</b>	<b>44</b>
<b>los Estados Unidos Mexicanos y Constitución Política del Estado de Sonora</b>	
<b>4.3.2 El Derecho Humano al Agua como fundamento para la regulación de la .....</b>	<b>48</b>
<b>prestación de los servicios de agua potable y saneamiento</b>	
<b>4.3.3 Aspectos fundamentales de adecuación al marco legal a nivel estatal .....</b>	<b>60</b>
<b>5. RESULTADOS .....</b>	<b>87</b>
<b>6. CONCLUSIONES.....</b>	<b>93</b>

<b>ANEXOS. PRESENTACIONES EJECUTIVAS .....</b>	<b>95</b>
<b>ANEXO 1. Regulación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento</b>	<b>97</b>
<b>ANEXO 2. Fundamentos legales de la regulación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento</b>	<b>119</b>
<b>ANEXO 3. Marco legal de Sonora para la implementación de la regulación.</b>	<b>131</b>
<b>ANEXO 4. Diseño de un sistema tipo de regulación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento</b>	<b>139</b>

## **RESUMEN EJECUTIVO**

En este estudio se analizó el marco legal mexicano tanto a nivel estatal como a nivel municipal del Estado de Sonora, con la finalidad de identificar las oportunidades, el sustento jurídico y administrativo para diseñar un sistema tipo de regulación acorde a la legislación y necesidades en el estado, así como también se determinaron los factores y elementos claves para su posible implementación mediante un esquema de regulación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en el Estado de Sonora.

En esa tesitura, el análisis nos ayudó a tomar como marco de referencia las disposiciones en materia constitucional, tanto a nivel Federal como a nivel del Estado de Sonora, haciéndose especial énfasis en la vinculación existente relacionada con el Derecho Humano al Agua (DHA) establecido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) como en la Constitución Política del Estado de Sonora (CPES).

Sin embargo, también se analizó la legislación relevante, en lo particular se aborda con especial detenimiento la Ley de Aguas para el Estado de Sonora ya que es en este ordenamiento donde principalmente se identificó la fortaleza y mayor oportunidad para diseñar y crear el sistema de regulación, su vinculación con las instituciones del estado y municipios, permitiendo concentrar la mayor parte de los preceptos referidos a un esquema de regulación.

Para facilitar la identificación de las áreas de oportunidad y obstáculos en el marco legal, se elaboraron tablas comparativas con el análisis del elemento revisado y su relación con la regulación de los servicios de agua potable y saneamiento, en estos cuadros se identificaron los elementos de regulación, los artículos de la Ley en cuestión y si son acordes o no al concepto de regulación, el análisis de éstos así como su relación con otros artículos del mismo ordenamiento, sugiriéndose, en algunos casos, la posible reforma o adecuación y proponiéndose el texto correspondiente para dicha reforma.

Con base en el análisis del marco legal se planteó una propuesta de diseño del sistema de regulación, así como también una posible estructura organizacional del órgano regulador para

el estado de Sonora, con su respectiva naturaleza jurídica, denominación, objeto, patrimonio, estructura, funciones y los principales instrumentos que componen el esquema de regulación.

Una vez concluido lo anterior se realizó un arreglo institucional con la debida interrelación entre las instituciones estatales y municipales con las que el órgano regulador tiene injerencia en la vigilancia y control para el cumplimiento de la regulación referida a la calidad en la prestación de los servicios de agua y saneamiento.

La propuesta del diseño de Órgano Regulador para el Estado de Sonora, tiene su principal particularidad de que sea un ENTE independiente, autónomo, con patrimonio propio, para que pueda realizar sus funciones con libertad y sin presiones políticas que puedan coartar el buen funcionamiento y cumplimiento de la regulación, la emisión de reglas que norman las actividades (económicas o sociales) y que garanticen beneficios sociales. Entre los cuales podemos citar algunos que propicia una regulación adecuada, tales como:

- a) Funcionamiento *eficiente en la prestación de los servicios de agua potable*;
- b) Certeza jurídica a todos los prestadores de servicios;
- c) Garantía de derechos de propiedad a las partes involucradas,
- d) Evitar daños inminentes en la salud, medio ambiente, recursos naturales o a la economía.

El diseño del sistema del Órgano Regulador tiene por objeto primordial el: *Regular los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento del Estado de Sonora a fin de propiciar el mejoramiento de la eficiencia de los organismos operadores en la calidad y oportunidad de la provisión de los servicios y coadyuvar en el cumplimiento del derecho humano al agua, a través de:*

- Proponer estándares de calidad para la prestación de los servicios.
- Emitir lineamientos, estándares e indicadores en materia de prestación de los servicios.
- Elaboración de estándares, metodologías, lineamientos e indicadores para cálculo de las cuotas y tarifas

- Integrar al mecanismo de regulación del Gobierno del Estado de Sonora mediante contratos de adhesión, a los municipios y organismos operadores de Agua potable y saneamiento del Estado
- Coadyuvar en el fortalecimiento de la operación técnica, financiamiento y administrativo de los organismos operadores
- Emitir recomendaciones de mejora a los organismos y prestadores
- Medir el desempeño de los organismos operadores a través de indicadores
- Facilitar la transparencia en los prestadores de servicios
- Fortalecer la gobernabilidad de las empresas públicas de agua
- Incentivar el uso racional y eficiente del agua y su preservación
- Fomentar la investigación y el desarrollo de un esquema tarifario y modelo de administración apropiados
- Recomendar políticas públicas para lograr el acceso universal a los servicios
- Proponer el establecimiento de subsidios transparentes, explícitos y focalizados
- Coadyuvar con los municipios para definir esquemas de contratación de los servicios públicos con el sector privado y social
- Crear un sistema de información para que todas las personas tengan acceso a consultar y dar seguimiento a las actividades y resultados que se obtengan

Como parte del diseño del sistema regulatorio, se consideró que el Órgano Regulador tenga como máxima autoridad una Junta de Gobierno en su estructura organizacional conformada por; un Presidente, que será elegido por votación de los Vocales Expertos de entre sus miembros, con derecho a voz y voto; un Secretario, que será el Director del Órgano Regulador, con derecho a voz y Siete Vocales Expertos que serán designados por el Gobernador del Estado, con derecho a voz y voto.

Asimismo, para garantizar el debido cumplimiento del desempeño y de sus funciones, el Órgano Regulador estará conformado organizacionalmente por; un Director General; una Dirección de Planeación; una Dirección de Tarifas; una Dirección de Sistemas de Información y una

Dirección de Vinculación con la Comisión Estatal del Agua (CEA) y con los Organismos Operadores de Agua Potable y Saneamiento (OO) municipales.

Es importante considerar para el caso de Sonora, que el proceso de la implantación del Órgano Regulator se vaya adaptando inicialmente a las limitaciones impuestas por el marco legal, con relación a la interacción entre los municipios y los Estados, en la búsqueda de implementar un esquema de regulación en forma gradual.

Se recomienda que en una primera fase el Órgano Regulator tenga un rol de acompañamiento a los organismos operadores, como instancia especializada, para ir instrumentando un orden, clasificación y publicidad de información, así como la implementación de estándares de calidad e indicadores de desempeño.

En una segunda fase, previa modificación constitucional y adecuación del marco legal tanto a nivel Federal como Estatal, podría ir obteniendo un verdadero carácter de regulador, considerando entre otros aspectos, temas como la calificación, evaluación, definición de cuotas y tarifas, con un régimen de sanciones si no se cumple con la regulación acordada y establecida.

No obstante, el Órgano Regulator deberá maximizar procedimientos y esquemas para lograr la aceptación por parte de los organismos operadores mediante incentivos tanto económicos como fiscales, con la finalidad de que pueda lograrse trabajar en un ambiente y modelo motivante y de reconocimiento a los resultados que se vayan logrando más que un esquema coercitivo.

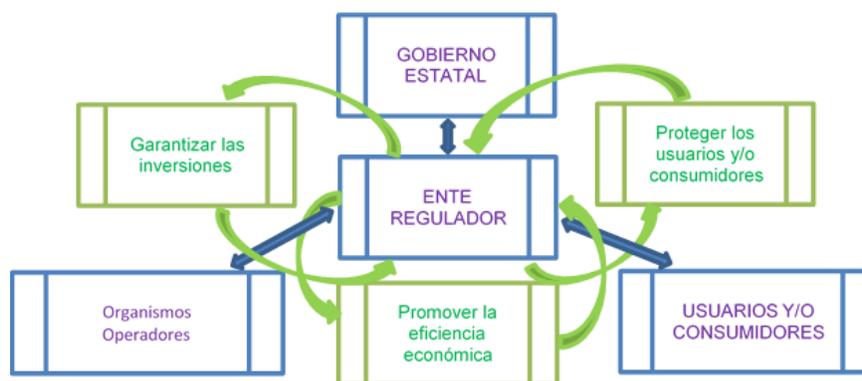
Por último, es de suma importancia que se puedan propiciar beneficios del esquema regulatorio para los prestadores de servicios, tanto de carácter económico, pero también de asistencia y asesoría técnica, legal y administrativa que promuevan la eficiencia y auto sostenibilidad de los organismos operadores en un esquema de satisfacción de los usuarios, garantizándoles el abastecimiento de agua con calidad y en cantidad.

## 4.2 DISEÑO DE UN SISTEMA DE REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS EN EL ESTADO DE SONORA, INCLUYENDO EL ARREGLO INSTITUCIONAL PARA SU IMPLEMENTACIÓN

Los marcos legales estatales y en algunos casos los municipales establecen las características para la provisión de los servicios, no obstante, el cumplimiento de éstas condiciones no son supervisadas por alguna entidad externa al control municipal o estatal, dejando que los organismos operadores actúen sin supervisión, permitan la influencia política en las decisiones referentes a la provisión de los servicios y se mantenga una asimetría en la información que les da una posición privilegiada ante los gobiernos estatales y federales para solicitar apoyos y reportar avances.

Es necesario, por tanto, instrumentar un esquema en México para regular los servicios de agua potable y saneamiento a nivel estatal con base en el marco jurídico mexicano, que otorgue transparencia, legalidad y confianza a los usuarios de los servicios a cargo de los organismos operadores. Para ello, el gobierno estatal debe establecer y propiciar los esquemas, estrategias y políticas que faciliten la aplicación y cumplimiento de las disposiciones que no podrían llevarse a cabo sin su intervención y participación. En este contexto, la regulación se convierte en la aplicación de las directrices del estado, a través de leyes emitidas por el congreso estatal o por normas administrativas establecidas por gobiernos municipales y estatales, o bien de reglamentos municipales o estatales para proteger el interés público.

También debe incluirse la participación de la sociedad civil en los procesos de regulación, de tal manera que se tenga la precaución de conocer y atender los intereses de los usuarios de los servicios de agua potable y saneamiento tal y como se muestra en la Figura 1.



*Figura 1. Interacción de los actores para el diseño del sistema de regulación*

El objetivo de implementar un sistema regulatorio que considere los actores que están representados en este esquema contribuye a la modernización y fortalecimiento de la gestión de los gobiernos estatales; de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento y de los usuarios de los servicios. Los beneficios adquiridos deben contribuir al cumplimiento del derecho humano al agua, mejorar calidad de los servicios, garantizar las inversiones en infraestructura y su recuperación, promover la eficiencia económica y optimización del manejo de los recursos, así como la operación sostenible de los organismos operadores de agua potable, alcantarillado y saneamiento (OOAPAS).

#### ***4.2.1 Principios a considerar en el diseño del sistema tipo de regulación***

A nivel internacional, el tema de la regulación de los servicios públicos y en particular los de abastecimiento de agua y saneamiento, se ha difundido y aplicado ampliamente llevándose a cabo en diversos países reformas en este sector para mejorar las condiciones y calidad de prestación de los mismos bajo las modalidades pública, privada o mixta.

La regulación es un sistema estratégico donde se establece que los servicios públicos sean inherentes a la finalidad social del Estado y sean inducidos a que se apliquen en función del interés público, siendo su deber principal en nuestro campo, asegurar y garantizar la prestación eficiente de los servicios de agua potable y saneamiento a toda la población.

En su concepto, la regulación busca establecer controles gubernamentales en sectores específicos para garantizar beneficios sociales y equidad mediante el establecimiento de disposiciones en las áreas administrativas, técnicas, sociales, ambientales y económicas.

En particular, el concepto de la regulación aplicado en el sector agua potable y saneamiento puede ser entendido como el conjunto de reglas que establecen, vigilan y hacen cumplir, entre otros temas, tarifas y estándares mínimos de servicio en los prestadores de servicio para que los ciudadanos obtengan el mejor servicio posible.

La regulación se justifica en la medida que la intervención del Estado corrija las fallas de mercado o busque conseguir fines sociales y que los beneficios sean mayores que los costos. Con base en estas premisas la regulación también fortalece y mejora los servicios públicos,

sobre todo cuando se presentan deficiencias en el servicio, debido principalmente a tres razones:

- ✓ Altos costos de capitales de inversión que no pueden ser recuperados a corto plazo (infraestructura y tecnología)
- ✓ Economías de escala y aglomeración que provocan monopolios de mercado natural o por mandato del marco jurídico
- ✓ La falta de calidad en la prestación de los servicios incide en la voluntad de los usuarios para realizar el pago correspondiente

Estas razones convertidas en hechos en nuestro País, obligan la necesidad de regular los servicios de agua y saneamiento en México. Dicha regulación, debe establecer principios generales que orienten la construcción de un arreglo institucional para implantar la regulación en cada estado y que responda, tanto a los marcos jurídicos locales como a las necesidades locales, dentro de la política nacional.

Es conveniente comentar que, si bien las experiencias internacionales muestran un conjunto de buenas o malas prácticas, estas deben analizarse y tomarse con reserva como referentes en el diseño del esquema de regulación mexicano.

Se definen a continuación los principios que son considerados como atributos de un efectivo sistema regulatorio para conseguir que los usuarios reciban un servicio de calidad con tarifas que le permitan al organismo operador proporcionar los servicios encomendados con eficiencia y sostenibilidad en el corto, mediano y largo plazo.

**Autonomía:** Se refiere a que el regulador debe contar por ley con independencia institucional y económica para tomar decisiones en su ámbito de autoridad, idealmente aislado de decisiones políticas.

**Claridad de los roles:** En el proceso de diseño, el rol de la entidad regulatoria debe ser definida en el marco jurídico, asimismo, el rol de las dependencias federales, estatales o municipales deben ser definidas para evitar duplicidades de funciones, conflictos por invasión de atribuciones o confusiones en la implementación de la política regulatoria.

**Transparencia y participación social:** El proceso regulatorio de los servicios de agua y saneamiento deben ofrecer a la ciudadanía apertura en la información de los reguladores, de los regulados y los actores involucrados en la prestación de los servicios.

**Proporcionalidad:** El diseño de un sistema regulatorio local, debe ser acorde a los retos que cada estado tiene con los servicios de agua y saneamiento, buscando que la intervención regulatoria sea la mínima necesaria para solucionar los problemas del sector y generar los beneficios sociales esperados.

**Atribuciones necesarias:** Con base en el marco jurídico los reguladores deben poseer atribuciones para desempeñarse. Algunas atribuciones mínimas que se puede esperar que asuma un regulador, entre otras, son las siguientes: a) supervisar el establecimiento de esquemas tarifarios, mediante metodologías para su diseño; b) establecer estándares mínimos de calidad de los servicios; c) dar seguimiento a quejas de usuarios; d) fungir como árbitro imparcial en posibles conflictos; e) opinar sobre planeación e inversiones para expandir servicios en zonas urbanas y rurales.

**Integridad:** Se refiere al establecimiento de códigos de ética para los tomadores de decisiones.

**Eficiencia y eficacia:** La regulación debe promover que los recursos disponibles para la prestación de los servicios se aprovechen y que se mantenga la infraestructura.

**Uso de instrumentos y técnicas de apoyo a la regulación:** Hay tres instrumentos importantes, o componentes, en que debe apoyarse la regulación, que son: a) la evaluación comparativa de desempeño y problemáticas; b) la revisión tarifaria respecto de costos reales de operación y costos marginales de crecimiento; eficiencias y planes de desarrollo y mejora institucional de cada OOAPAS; c) mecanismos de comunicación para difundir el quehacer del regulador, los resultados de desempeño de los operadores y fomentar la participación de la ciudadanía.

#### ***4.2.2 Ventajas que se obtendrán con el diseño del sistema tipo de regulación***

1. Evitar discrecionalidad en la interpretación de las leyes por parte del estado y municipios al contar con directrices claras a nivel federal, estatal y municipal

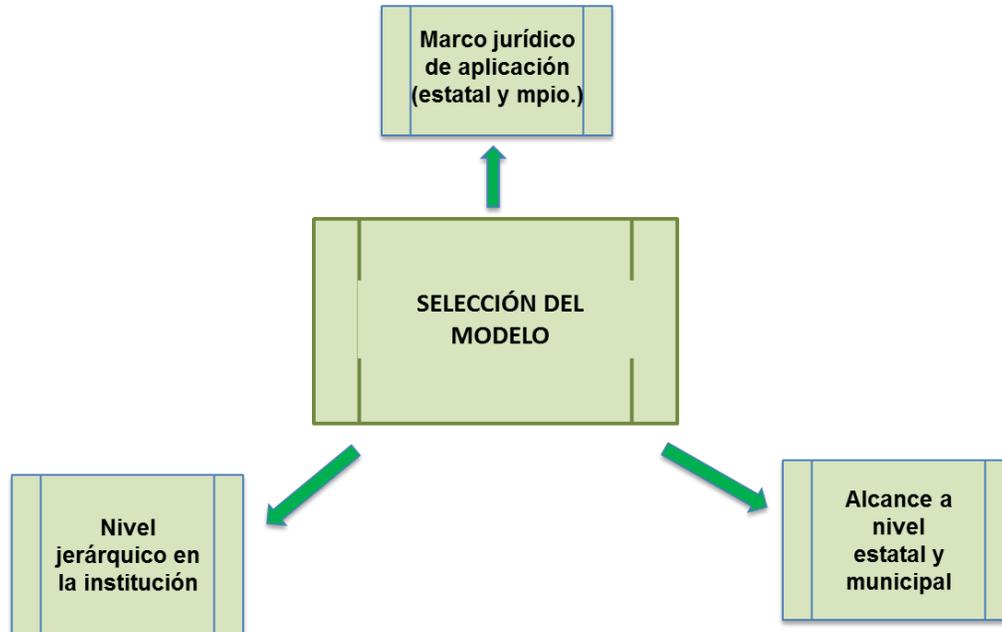
2. Contar con un ente autónomo e imparcial que regule la calidad del servicio, la autorización de tarifas, la protección de los derechos de los usuarios y la publicación de la información
3. Tener el apoyo transversal de las instituciones federales, estatales y municipales, que impulsen y promuevan la aplicación y cumplimiento de la regulación emitida, de manera equitativa
4. Garantizar a los usuarios el suministro de un buen servicio a precio asequible
5. Garantizar la sustentabilidad a corto, mediano y largo plazo de los servicios con suficiencia y eficiencia
6. Asegurar objetivos en conjunto de salud pública y preservación del medio ambiente
7. Limitar la intervención política en la prestación de los servicios
8. Ofrecer a los usuarios del agua, la posibilidad de hacer exigibles condiciones de calidad en la prestación de los servicios
9. Contar con mecanismos de rendición de cuentas sobre la administración y desempeño de los organismos operadores
10. Detección y divulgación de las “mejores prácticas” entre los organismos y el establecimiento de sistemas de comparación (*benchmarking*) y estándares apropiados a las características y particularidades de los operadores.
11. Dimensionar y acotar la participación de los poderes públicos, garantizando igualdad de condiciones para prestadores públicos y privados, para exigir los mismos niveles de eficiencia en ambos casos

La característica básica institucional de un ente regulador es su autonomía, lo cual le permite establecer políticas y decisiones regulatorias independientes que buscan alcanzar un balance entre el interés de todos los agentes económicos involucrados en la prestación y uso de los servicios públicos, siendo sus atributos:

- Autoridad autónoma y recursos financieros presupuestados y asignados para su operación, independientes de las sanciones o dictámenes que pudiera ejercer sobre los operadores.
- Órgano de gobierno permanente, con prestigio profesional y moral.
- Personal calificado, adecuado y reconocido en la materia.
- Credibilidad y confianza.
- Transparencia.
- Rendición de cuentas.
- Procedimientos de apelación.

Es necesario enfatizar que el diseño de la política pública no es función del regulador, recae en el Ejecutivo Estatal por conducto de la Comisión Estatal del Agua.

En la figura 2 y 3, se muestran los esquemas con las bases y consideraciones para la planeación de un sistema de regulación, donde se puede observar también la importancia de un marco jurídico con alcance a nivel estatal y municipal, como garantía de una uniformidad y armonización del sistema, los procesos y servicios que están involucrados en el diseño de un sistema de regulación específico para el estado de Sonora. Asimismo, es importante describir y considerar el nivel jerárquico en el sistema que sea diseñado para que pueda tener un mejor funcionamiento con el alcance a nivel estatal y municipal.

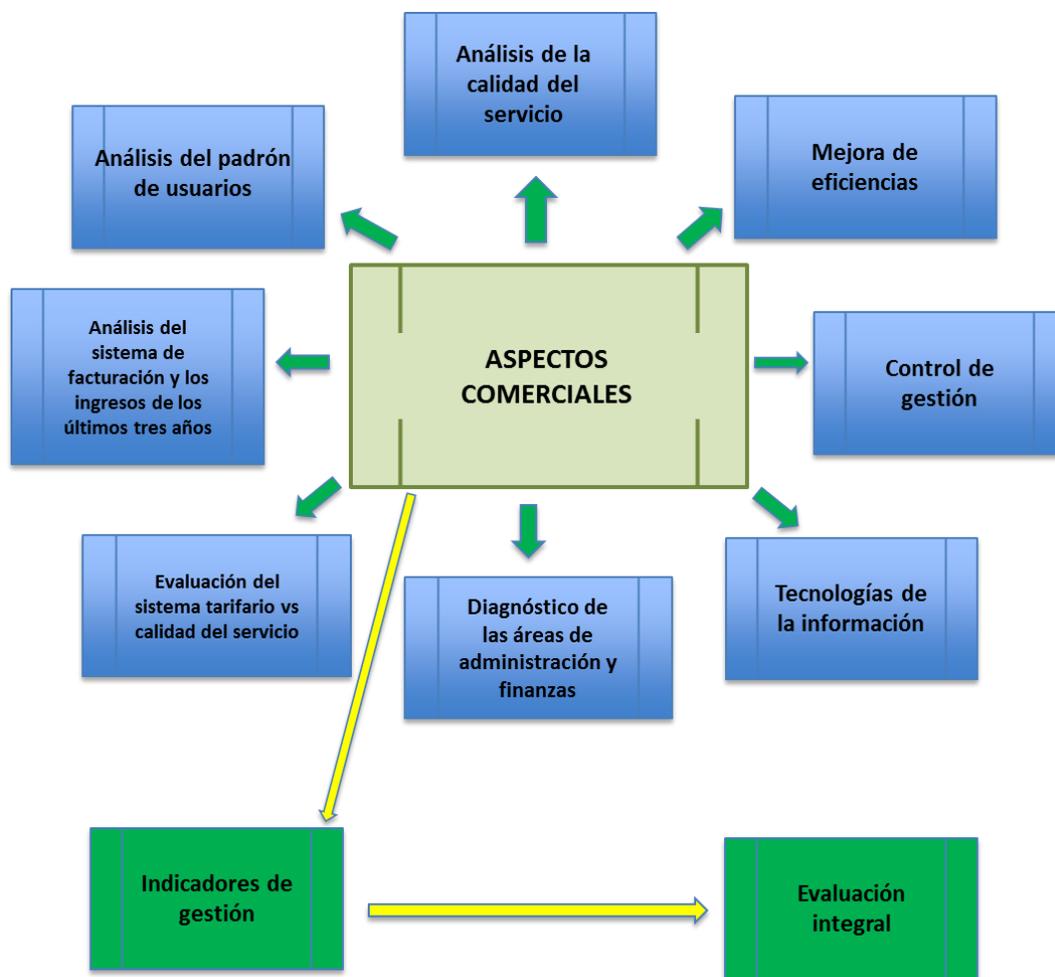


**Figura 2. Bases para la planeación del sistema de regulación**



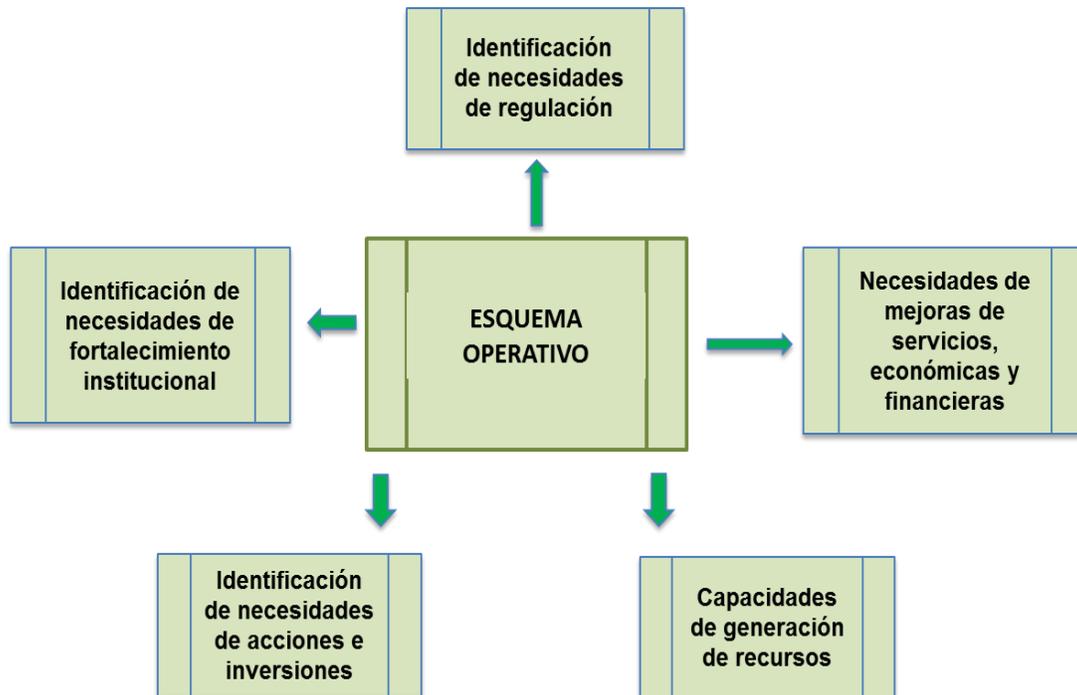
**Figura 3. Consideraciones básicas para el diseño del sistema de regulación**

Como parte de la concepción del diseño del sistema de regulación es necesario analizar los aspectos comerciales del organismo operador, con la finalidad de incluir en el proceso todas las actividades que se realizan durante la prestación de los servicios de agua y saneamiento, tal y como se ilustra en la figura 4, para que posteriormente se cuente con la información suficiente y precisa para el establecimiento de los indicadores que serán el sustento principal para una evaluación integral para la obtención de los resultados deseados.



**Figura 4. Aspectos comerciales para el diseño de la regulación**

Una vez se cuente con el diseño conceptualizado del sistema de regulación, considerando todos los factores antes mencionados, podremos definir cuál será el proceso operativo en función de las acciones descritas en la figura 5, tal y como se indica a continuación.



**Figura 5. Esquema operativo del sistema de regulación**

Es importante señalar que la implementación del sistema operativo del sistema de regulador diseñado, debe considerar la transversalidad de su funcionamiento con las demás instituciones estatales y municipales relacionadas con la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, tales como; la secretaría de salud, del medio ambiente, secretaría de hacienda, por mencionar algunas, tal y como se puede observar en la figura 6.

Por último, con toda la información descrita y considerada anteriormente, se podrá contar con la propuesta del diseño tipo del sistema de regulación mediante un plan integral que estará formado por; una estructura orgánica y funcional, un mejoramiento de la gestión comercial, un análisis de costos por servicios, un estudio que analice la actualización de las tarifas, para que se concluya con una propuesta de plan de gestión consolidado, ver figura 7.



**Figura 6. Escenario transversal para la regulación a nivel estatal y municipal**



**Figura 7. Estructura integral para el sistema de regulación**

## **4.2.3 DISEÑO DEL SISTEMA TIPO DE REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO EN EL ESTADO DE SONORA.**

### **4.2.3.1.- NATURALEZA JURÍDICA**

**Finalidad.** El marco legal vigente que rige los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento en el estado de Sonora requiere ser modificado para que sea posible la creación del Órgano Regulador que fortalezca la función rectora, normativa y promotora del gobierno del Estado, para que al tiempo de otorgarle seguridad a los organismos operadores de los municipios, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, se proporcionen los elementos indispensables que protejan las inversiones realizadas, y se sienten las bases necesarias para un mejor desempeño técnico y financiero, para beneficio de la población a fin de que reciba servicios de agua en cantidad, calidad, oportunidad y precio proporcional y equitativo a su consumo y uso racional.

**Órgano Técnico de carácter descentralizado.** Para lo cual en el estado de Sonora se sugiere la creación de un órgano técnico, especializado, de carácter descentralizado con autonomía técnica y operativa para el desarrollo de sus atribuciones.

**Denominación.** Surge la disyuntiva de la posible denominación ¿Comisión, Ente, Órgano, Organismo o Instituto? Todos estos términos guardan similitud entre ellos. En el **Cuadro 1** puede verse la definición de la Real Academia Española para tener una idea comparativa. Sin embargo, el término Instituto alude también a aspectos que están vinculados al sector académico dentro de la enseñanza; por su parte, Ente es un término que se ha utilizado poco en materia administrativa en México; Órgano y Organismo aluden a aspectos similares. Por otra parte, puede ser aplicable también el término Comisión Reguladora, aunque sería mejor diferenciar esta instancia también en cuanto a su denominación de la Comisión Estatal del Agua.

Por otra parte, los sujetos de regulación serán los organismos operadores por lo cual, para evitar confusión de términos se sugiere que el término a utilizarse sea Órgano Regulador, tanto por un aspecto de contenido formal como de armonización con la práctica administrativa.

## **Cuadro. 1** Definiciones de la Real Academia Española de distintos términos

**Órgano** Persona o conjunto de personas que actúan en representación de una organización o persona jurídica en un ámbito de competencia determinado

**Organismo:** Conjunto de leyes, usos y costumbres por los que se rige un cuerpo o institución social. Conjunto de oficinas, dependencias o empleos que forman un cuerpo o institución

**Ente:** colectividad considerada como unidad

**Instituto:** Organismo oficial que se ocupa de un servicio concreto. Establecimiento público en el que se presta un servicio o cuidado específico

**Comisión:** Conjunto de personas encargadas por la ley, o por una corporación o autoridad, de ejercer unas determinadas competencias permanentes o entender en algún asunto específico.

*Fuente: Elaboración propia*

**Sectorización.** El órgano regulador estaría sectorizado a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuicultura. En primer término, para alinear las dos instancias especializadas en materia de agua en el mismo sector, ya que la Comisión Estatal del Agua está sectorizada a esta Secretaría<sup>1</sup>. En términos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, esta Secretaría tiene, entre otras facultades, el fomentar y apoyar la conservación, preservación y uso racional de los recursos hidráulicos<sup>2</sup>.

Sin embargo, debe mencionarse que esta Secretaría vincula actividades productivas agrícolas y pecuarias con aspectos de gestión del agua, manejando por separado otros aspectos de carácter urbano, lo cual genera interrogantes respecto a la ubicación orgánica del sector agua en la parte agrícola y pecuaria, que rebasan el objeto de este estudio pero que merece la pena destacar. Por ejemplo una parte importante de las actividades del Órgano Operador están circunscritas dentro de la planeación del desarrollo urbano, cuyas atribuciones están otorgadas a la diversa Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano, como por ejemplo, facultad de proponer políticas y ejecutar programas relativos a asentamientos humanos, promover y vigilar

<sup>1</sup>Art. 20. Ley de Agua del Estado de Sonora

<sup>2</sup> Art. 31, f. V. Ley de Agua del Estado de Sonora

el desarrollo equilibrado de los asentamientos humanos y coadyuvar con los ayuntamientos en la definición de normas a que deben sujetarse los proyectos que realicen los sectores público, privado y social que guarden relación con el desarrollo urbano<sup>3</sup>. Ver Cuadro 8 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora. El arreglo institucional debe observar también las interrelaciones que se generarán del Órgano Regulador con relación a las autoridades en materia de desarrollo urbano, entre ellas la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano, pero también con las Direcciones de Planeación y Desarrollo Urbano y/o Obras Públicas a nivel municipal.

**¿Por qué un organismo descentralizado?** De acuerdo a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los asuntos de orden administrativo que correspondan al Poder Ejecutivo, la administración pública será directa y paraestatal.

Integran la administración pública directa las Secretarías, entre los que se incluyen a los órganos desconcentrados<sup>4</sup> y la administración pública paraestatal a los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones civiles asimiladas a dichas empresas y los fideicomisos públicos<sup>5</sup>.

Dada la naturaleza del órgano regulador que se requiere instalar en el Estado de Sonora para regular los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, que requiere independencia y autonomía del poder ejecutivo estatal, de los que depende la Comisión Estatal del Agua y del poder ejecutivo municipal de los que dependen los organismos operadores de dichos servicios, -aunque sean concesionados- la figura administrativa conveniente es la de un órgano descentralizado, ya que de acuerdo a la misma ley un *organismo descentralizado es una entidad creada por disposición del Congreso del Estado o por decreto del Ejecutivo, con personalidad jurídica y patrimonio propios*, siempre que entre otros su objeto o fines sean la

---

<sup>3</sup>Art. 29 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora

<sup>4</sup>Para la eficaz atención y el eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Dependencias podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados (Artículo 17)

<sup>5</sup>Artículo 3º Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora

prestación de un servicio público o social y que su patrimonio se constituya total o parcialmente con recursos o bienes del Gobierno del Estado o aportaciones del Gobierno Federal<sup>6</sup>.

De acuerdo a lo anterior, la figura de órgano descentralizado es la más conveniente de adoptar para la creación del órgano regulador de agua potable, alcantarillado y saneamiento del Estado de Sonora, ya que se requiere un mayor grado de autonomía tanto técnica como administrativa.

En el orden federal, la Ley Federal de Entidades Paraestatales menciona que los organismos descentralizados, además de atender un servicio público y social realizan actividades de carácter estratégico o prioritario<sup>7</sup>, lo cual coincide con lo dispuesto por la Ley de Aguas Nacionales que considera la preservación del agua en cantidad y calidad y su sustentabilidad como un asunto de seguridad nacional<sup>8</sup>.

**Creación.** La creación del Órgano Regulador puede darse mediante Ley expedida por el Congreso del Estado ya sea a través de reformas a la Ley de Agua del Estado de Sonora o bien mediante Decreto del Ejecutivo Estatal. En cualquiera de los casos es necesaria la adecuación de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.

#### **4.2.3.2.- DENOMINACIÓN**

“Órgano Regulador de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Sonora”

Es preciso clarificar con relación a la denominación que el término legal utilizado por la Constitución de Sonora y la ley de Agua del Estado de Sonora es “*tratamiento y disposición de aguas residuales*”. Sin embargo, consideramos que el término “*saneamiento*” engloba estos conceptos y produce una denominación más corta y de fácil comprensión.

---

<sup>6</sup>Artículo 45 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora

<sup>7</sup>Artículo 14 Ley Federal de Entidades Paraestatales

<sup>8</sup>Artículo 14 BIS 5 Fracción I Ley de Aguas Nacionales

#### **4.2.3.3.- OBJETO**

El objeto primordial del Órgano Regulador consiste en: “regular la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales del estado de Sonora a fin de propiciar el mejoramiento de la eficiencia de los organismos operadores y prestadores de los servicios y coadyuvar en el cumplimiento del derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.”

#### **Objetivos específicos:**

- Proponer estándares de calidad para la prestación de los servicios.
- Emitir lineamientos, estándares e indicadores en materia de prestación de los servicios.
- Elaboración de estándares, metodologías, lineamientos e indicadores para cálculo de las cuotas y tarifas
- Coadyuvar en el fortalecimiento de la operación, financiamiento y administrativo de los organismos operadores
- Emitir recomendaciones de mejora a los organismos y prestadores
- Evaluar el desempeño de los organismos operadores través de indicadores
- Facilitar la transparencia en los prestadores de servicios
- Fortalecer la gobernabilidad de las empresas públicas de agua,
- Incentivar el uso racional y eficiente del agua y su preservación
- Fomentar la investigación y el desarrollo de un esquema tarifario y modelo de administración apropiados
- Recomendar políticas públicas para lograr el acceso universal a los servicios
- Coadyuvar con los municipios para definir esquemas de contratación de los servicios públicos con el sector privado y social y, en los términos de la legislación aplicable, constituirse en árbitro en caso de conflictos entre autoridad concedente y concesionario.

#### **4.2.3.4.- PATRIMONIO**

De conformidad con lo previsto con el Artículo 45 BIS de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora, en el acto jurídico de creación del Órgano Regulador se deben incluir las *aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio*, así como aquellas que se determinen para su incremento:

En este sentido el patrimonio del Órgano Regulador se integraría por:

- Los recursos presupuestales que le sean asignados anualmente;
  - Los bienes muebles e inmuebles que le sean asignados o los adquiera por cualquier título,
  - Los subsidios, donaciones y aportaciones que le hagan el Gobierno Federal, el Gobierno del Estado o los Municipales, y las personas físicas o jurídicas colectivas;
  - Los rendimientos o frutos que obtenga de su patrimonio y los proveniente de las operaciones financieras que realice, así como de los intereses que obtenga de sus inversiones;
  - Los ingresos que reciba por la enajenación de los bienes de su patrimonio;
  - Las herencias y adjudicaciones que se realicen en su favor; y
- Los demás bienes y derechos que formen parte de su patrimonio por cualquier título legal

#### **4.2.3.5.- ESTRUCTURA**

**Junta de Gobierno.** La Junta de Gobierno será la máxima autoridad del órgano regulador, la cual estará conformada por:

- a) Un Presidente, que será elegido por votación de los Vocales Expertos de entre sus miembros, con derecho a voz y voto.
- b) Un Secretario, que será el Director del Órgano Regulador, con derecho a voz.
- c) Siete Vocales Expertos, que serán designados por el Gobernador del Estado, con derecho a voz y voto.

Los Vocales expertos deberán ser elegidos de la sociedad civil, debiendo contar con una reconocida trayectoria, conocimientos y experiencia en el tema de provisión de servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

Todos los miembros del órgano de gobierno mencionados, tendrán derecho a voz y voto, el Presidente tendrá voto de calidad en caso de empate.

Se declarará quórum legal en las sesiones cuando asistan la mitad más uno de las personas mencionadas. Las decisiones de dicho Consejo se tomarán por mayoría simple, salvo cuando en la Ley o su Reglamento se establezca una mayoría cualificada.

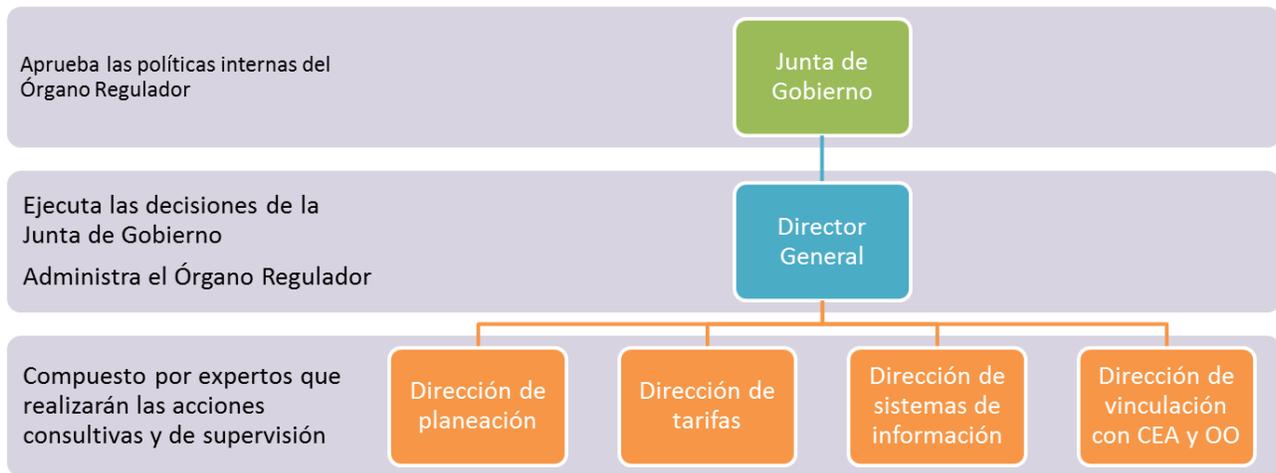
**Nombramiento del Director del Órgano Regulador.** El Director General será nombrado por el Gobernador del Estado y durará en su cargo 3 tres años, prorrogables por una sola vez, salvo que la Junta de Gobierno decida removerlo con anticipación. Para ser designado Director General se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos;
- II. Ser mayor de treinta años al día de su nombramiento;
- III. Residir en el Estado, cuando menos tres años inmediatamente anteriores al día de su designación;
- IV. Tener título en alguna licenciatura; y
- V. Tener conocimientos y experiencia mínima de cinco años en materia de agua potable y saneamiento.

La Junta de gobierno por conducto del secretario técnico cuando así lo considere conveniente, podrá invitar a sus sesiones a los titulares de las demás dependencias del Estado de Sonora de los municipios, de los usuarios y de la sociedad organizada, los cuales participarán con voz, pero sin voto.

Las decisiones de la Junta de Gobierno serán inapelables y la secretaría técnica del mismo le dará debido cumplimiento e informará sobre el seguimiento y avance de los resultados obtenidos

**Estructura organizacional.** Con la finalidad de organizar y definir funciones, atribuciones y responsabilidades en las actividades del órgano regulador, se presenta en la figura 8 el esquema propuesto de integración y operación.



**Figura 8. Estructura del Organismo Regulador del Estado de Sonora**

**Descripción de la organización.** La estructura del Órgano Regulador estará conformada de acuerdo al diagrama anterior para el desempeño y cumplimiento de sus funciones, tal y como se menciona a continuación:

- I. Una Junta de Gobierno
- II. Un Director General
- III. Cuatro Direcciones de Área

- ✓ Dirección de planeación
- ✓ Dirección de tarifas
- ✓ Dirección de sistemas de información
- ✓ Dirección de vinculación con la CEA y OO

Los Directores de área serán nombrados por el Director General. Estos deberán ajustarse al perfil definido en el Manual de Organización del Órgano Regulador.

## **Perfiles:**

El Director y los Directores de Área deberán tener título profesional de Licenciatura o de ingeniería cuando menos y contar con una experiencia comprobada de un mínimo de cinco años en el sector agua, además de ser personas de reconocida probidad y honestidad personal y profesional.

## **Atribuciones del Órgano de Gobierno.**

Las atribuciones del órgano de gobierno con especificación de las que serán indelegables (Artículo 45 BIS de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, Fracción V)

### **La Junta de Gobierno tendrá las atribuciones indelegables siguientes:**

- Aprobar los lineamientos, metodologías y normas técnicas que someta a su consideración el Director General del Órgano Regulador.
- Aprobar y evaluar el programa anual de trabajo del Órgano Regulador.
- Aprobar las políticas para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del Órgano Regulador en términos de las disposiciones aplicables.
- Aprobar, de acuerdo a las leyes aplicables y sus reglamentos el presupuesto anual del Órgano Regulador, supervisar su ejecución y en su caso aprobar los informes que presente el Director General.
- Aprobar las instancias administrativas necesarias para cumplir con su objeto
- Aprobar la evaluación de los organismos operadores.
- Aprobar los convenios y acuerdos interinstitucionales que celebre el Órgano Regulador con instancias federales o estatales inherentes a su objeto y la acción coordinada entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuacultura y los organismos operadores de agua potable las autoridades municipales y otras

dependencias de la Administración Pública estatal que deban intervenir en materia hídrica.

- Aprobar la Estructura Orgánica del Órgano Regulador, así como las modificaciones.
- Resolver y desahogar sobre otros asuntos que cualquiera de los miembros de la Junta de Gobierno someta a consideración en las sesiones de trabajo correspondiente

**Atribuciones del Director General.** Tendrá la representación legal del Organismo con base en el Artículo 45 BIS de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, Fracción VII y de manera enunciativa más no limitativa las siguientes atribuciones:

**Son atribuciones del Director General del Órgano Regulador:**

- Elaborar y someter a la Junta de Gobierno para su aprobación los lineamientos, metodologías y normas técnicas de regulación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales que se indican en esta Ley y su Reglamento.
- Gestionar ante las autoridades competentes incentivos y estímulos, fiscales y financieros en beneficio de los organismos operadores o municipios cumplan con las metas establecidas.
- Gestionar y concertar los recursos necesarios, incluyendo los de carácter financiero, para la consecución de los programas y acciones necesarios para su funcionamiento.
- Tramitar ante las dependencias competentes el ejercicio del presupuesto aprobado por la Junta de Gobierno.
- Proponer para aprobación de la Junta de Gobierno las unidades administrativas necesarias para cumplir con su objeto.
- Tener a su cargo la administración del Órgano Regulador, la representación legal de éste, y el ejercicio de sus funciones.
- Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno.

- Aplicar las políticas para la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del Órgano Regulador de acuerdo a su objeto y programas.
- Celebrar con la aprobación de la Junta de Gobierno los convenios y acuerdos interinstitucionales que celebre el Órgano Regulador con instancias federales o estatales inherentes a su objeto.
- Realizar las acciones necesarias para el cumplimiento del objeto del Órgano Regulador.
- Presentar los informes que le sean solicitados por la Junta de Gobierno y por otras autoridades competentes
- Presentar para su aprobación, la evaluación de los organismos operadores.
- Las demás que señale la normatividad aplicable.

**Órgano de Control.** Las funciones de control y evaluación del Órgano Regulador estarán a cargo de un Órgano de Control y Desarrollo Administrativo, órgano desconcentrado de la Secretaría de la Contraloría General, el cual despachará en las oficinas del Órgano Regulador, estando jerárquica, administrativa y funcionalmente dependiente de dicha Secretaria.

**El régimen laboral de los servidores públicos del Órgano Regulador.** Las relaciones de trabajo del organismo Órgano Regulador de los Servicios de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento del Estado de Sonora, se regirán por el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria<sup>9</sup>

Los servidores públicos a los que se refiere el párrafo anterior ejercerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, las facultades previstas en la **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora**, la Ley de Responsabilidades de Los Servidores Públicos del Estado y de los Municipios y en los demás ordenamientos aplicables, conforme a lo previsto en el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría General del Estado.

---

<sup>9</sup> Ver art. 45 BIS, f. IX, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado)

#### **4.2.3.6.- FUNCIONES**

De manera exhaustiva más no limitativa se presentan enseguida posibles funciones del Órgano Regulador de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento del estado de Sonora.

##### **Funciones de regulación:**

- Elaborar lineamientos y normas técnicas de los estándares de calidad que se deben cumplir los organismos operadores en la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.
- Elaborar lineamientos de carácter técnico y financiero para la definición y actualización de las cuotas y tarifas aplicables a los servicios y asesorar a los organismos operadores en el desarrollo de metodologías para su cálculo, actualización y cobro.
- Elaborar metodologías y lineamientos para la definición, actualización y aplicación de indicadores de gestión para evaluar el desempeño de los organismos operadores y reflejar el avance en el cumplimiento del derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.
- Establecer metodologías y lineamientos para la integración, actualización y homogenización de la información relacionada con la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, que será integrada al Subsistema Estatal de Información y Estadística del Agua.
- Realizar la evaluación de los organismos operadores, conforme a las metodologías y lineamientos que emita para tal efecto.
- Implementar, en coordinación con la Comisión Estatal del Agua los lineamientos, metodologías y normas de carácter técnico que elabore en el ejercicio de sus atribuciones.
- Recomendar a la Comisión Estatal del Agua, municipios y organismos operadores y otras dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, políticas públicas para lograr el acceso universal a los servicios en el estado.

- Realizar observaciones sobre el cumplimiento de la normatividad aplicable a los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, y asesorar en las propuestas de reformas al marco normativo e institucional y en las acciones para su implementación efectiva y su evaluación.
- Proponer mecanismos de coordinación con y entre las autoridades federales, estatales, municipales y la sociedad organizada, con el objeto de mejorar la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.
- Coadyuvar con la Comisión Estatal del Agua y los organismos operadores en la elaboración de programas relacionados con el fomento de una cultura del agua que incluya su uso racional y eficiente, la concienciación sobre el valor del agua, los costos por los servicios y la importancia del pago por parte de los usuarios.
- Proponer a la Comisión Estatal del Agua, municipios y organismos operadores esquemas e incentivos para fomentar la participación ciudadana informada en la planeación, programación y financiamiento de obras y servicios.
- Participar a solicitud de la Comisión Estatal del Agua y de los organismos operadores, en la realización de estudios e investigaciones y fomento relacionados con la incorporación y desarrollo de tecnologías apropiadas de bajo costo y accesibles, para mejorar la eficiencia y calidad en la prestación de los servicios, especialmente en zonas rurales y periurbanas.
- Participar, asesorar y opinar sobre los programas de capacitación y actualización profesional para el personal directivo, técnico y operativo de los organismos operadores del estado, incluyendo los sistemas operados por grupos organizados de usuarios.
- Emitir criterios respecto a la aplicación de estándares de calidad en la prestación de los servicios.
- Analizar y emitir recomendaciones sobre el cumplimiento de programas municipales de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

#### **4.2.3.7.- INSTRUMENTOS REGULATORIOS**

##### **INSTRUMENTOS DE PLANEACIÓN**

**Programa rector de la política regulatoria de los servicios de agua y saneamiento:** Este programa tendría el propósito de alinear las acciones de los programas municipales de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, a nivel estatal con una visión de al menos seis años. Este instrumento debe cubrir la planeación de los servicios en los ámbitos urbano y rural; conteniendo lo siguiente:

- a) Diagnóstico de la prestación de los servicios públicos en el ámbito urbano y rural, definiendo los retos y prioridades en cada uno y en las dimensiones de oferta y demanda.
- b) Una proyección de las inversiones necesarias para afrontar los retos de gestión de oferta, demanda y mejora institucional

Este instrumento establecerá las prioridades y metas para la mejora de los servicios en el estado.

**Análisis tarifario:** una de las tareas principales de la entidad reguladora de los servicios de agua potable y saneamiento será la de contribuir en la dirección de los organismos operadores hacia una situación de sostenibilidad financiera, de manera gradual. A través de este instrumento, el sistema de regulación y la entidad ejecutora, deben estar coordinados para establecer incentivos a los operadores a través de la mejora en la eficiencia comercial, promover equidad en el pago entre usuarios, incentivar el uso eficiente del agua y establecer una política adecuada de subsidios focalizados, transparentes y proporcionales a la situación socioeconómica de los usuarios. Para ello, la entidad reguladora contribuirá estableciendo los criterios y métodos para el cálculo de la tarifa que se adecúe a las necesidades del operador, así como de los usuarios.

## **INSTRUMENTOS DE CALIDAD EN LOS SERVICIOS**

**Estándares de calidad en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento:** la entidad reguladora establecerá los estándares de calidad para los indicadores de desempeño que los organismos operadores deben cumplir bajo parámetros mínimos, medios y máximos. Estos estándares pueden comprender alcanzar metas en calidad del agua de acuerdo a lo establecido en las Normas Oficiales Mexicanas (NOM's), continuidad, presión, cobertura de recolección y tratamiento de aguas residuales, rapidez en la atención a usuarios, entre otros.

**Evaluar el desempeño de los organismos operadores:** La recopilación, análisis y validación de los datos sobre costos, ingresos y desempeño es esencial para los análisis tarifarios y por consiguiente la mejora de la calidad en los servicios de agua potable y saneamiento. Por ello es esencial que la Comisión Estatal del Agua recopile la información necesaria de los organismos operadores y la envíe al órgano regulador, a efecto de que este realice la evaluación del desempeño y formule las recomendaciones pertinentes.

## **INSTRUMENTOS PARA LAS INVERSIONES**

**Fideicomiso Fondo Revolvente Sonora (FFRS):** Este organismo es un intermediario financiero que otorga créditos con tasas preferenciales a organismos operadores para: redes de agua potable y alcantarillado; plantas de tratamiento de aguas residuales; cárcamos de bombeo y rebombeo; fuentes de captación y equipamiento; pilas de almacenamiento; macro medición y micro medición entre otras.

Deberá promoverse una reforma a la Ley de Agua del Estado, a fin de establecer que los créditos del FFRS se otorguen con base a criterios y metas que establezca el órgano regulador con cada organismo operador.

**Gasto federalizado para el Estado de Sonora:** Los recursos económicos provenientes de la federación, son transferidos al estado de Sonora a través del ramo 28 Participaciones

Federales; Ramo 33 Aportaciones Federales y en menor medida las Provisiones Salariales y Económicas contenidas en el ramo 23.

Del ramo 28 se cuenta con:

- a) Fondo de Fomento Municipal (FFM): El cual puede ser fuente de recursos para apoyar la mejora de los servicios. Esta fuente de recursos se constituye del 1 por ciento de la recaudación federal participable y se distribuye a las entidades federativas conforme al monto asignado al FFM en el año 2013, y el excedente respecto a dicho año se asigna conforme al crecimiento de la recaudación de impuesto predial y de los derechos de agua y al tamaño de la población de la entidad.

Debido que este fondo tiene como fin asignar los recursos de manera proporcional a la participación de las entidades federativas en la actividad económica y la recaudación; se pretende generar incentivos para incrementar el crecimiento económico y el esfuerzo recaudatorio de los ayuntamientos en materia predial y tarifas por servicios de agua y saneamiento.

En cuanto al ramo 33, los fondos que se identifican como potencial fuente de recursos son los siguientes:

- a) Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS). El monto de este fondo se determina en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Estos recursos se destinan exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria. Con la coordinación del sector estatal de desarrollo social y la entidad reguladora, pueden destinarse recursos para obras de mejora en localidades menores a 2500 habitantes y de alta marginación.

- b) Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento de los Municipios y Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUNDF). El monto de este fondo se determina en el PEF Estos se destinarán exclusivamente a la satisfacción de los requerimientos de los municipios y de las demarcaciones del Distrito Federal, dando prioridad a los siguientes aspectos: i) cumplimiento de sus obligaciones financieras; ii) pago de derechos y aprovechamientos por concepto de agua; y iii) atención de las necesidades directamente vinculadas a la seguridad pública de sus habitantes. Este fondo, puede ser de interés para apoyar a organismos operadores que se encuentren en situación de adeudos con la CONAGUA por pago de derechos por aprovechamiento de aguas nacionales.

## **INSTRUMENTOS PARA LA ATENCIÓN A USUARIOS**

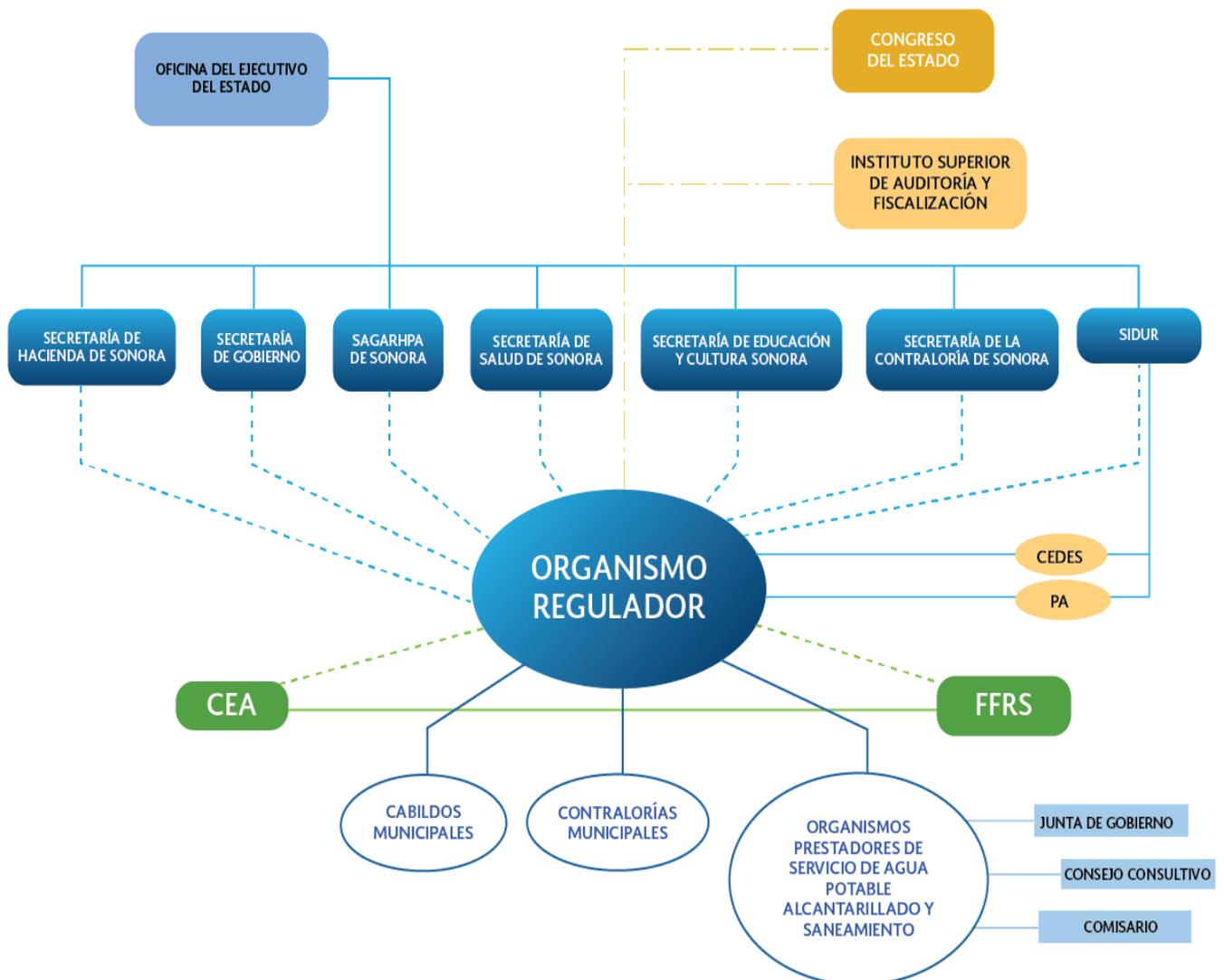
**Arbitraje en conflictos entre partes:** Los conflictos entre usuarios y operadores pueden surgir por temas como tarifas, planes para expandir infraestructura de agua potable o alcantarillado, ubicación de infraestructura que puede beneficiar o perjudicar a algún sector de población o calidad del agua por mencionar algunos ejemplos. Esta tarea subraya la necesidad del regulador de contar con autoridad para mediar posibles disputas. Instrumentos como foros, talleres o resoluciones emitidas con su autoridad, pueden ser mecanismos para determinar un arbitraje a situaciones a conflictos entre el operador- usuario, operador-regulador; operador-gobierno estatal.

## **INSTRUMENTOS PARA LA TRANSPARENCIA Y RENDICIÓN DE CUENTAS**

**Reportar el desempeño del sector y la actividad regulatoria:** La entidad reguladora deberá emitir reportes de su actividad y del desempeño del sector de los servicios de agua y saneamiento ante una autoridad superior. Hacer públicos sus informes de actividades dará transparencia en su actuación. No obstante; el regulador puede proporcionar información y recomendaciones a otras entidades gubernamentales que se relacionen con la prestación de los servicios, tales como: salud, ambiente, desarrollo social y urbano, economía, entre otros.

Por ello, se deben contar con instrumentos de coordinación efectiva entre otros sectores relacionados con los servicios. En este sentido el rol del regulador debe ser proactivo para tomar acciones que eviten potenciales conflictos o crisis que se puedan derivar de políticas gubernamentales que afecten el desempeño de los servicios en el estado. Para ello el regulador puede emitir opiniones a políticas de otros sectores que puedan tener un efecto negativo sobre los operadores o usuarios, por ejemplo; políticas de desarrollo urbano o políticas de desarrollo social.

#### 4.2.3.8.- ARREGLO INSTITUCIONAL



El esquema anterior representa la importancia y la interrelación que el Órgano Regulador debe tener con todas las instituciones que forman parte del gobierno del estado y con todas las instituciones municipales del Estado de Sonora, en ambos casos estas instituciones tienen relación o vínculo con el uso, aprovechamiento y prestación de los servicios del agua y saneamiento en el Estado de Sonora. Asimismo, al realizar esta correlación se puede hacer la identificación de todos los actores del agua en el estado y por ende el Órgano Regulador debe tener una coordinación estrecha con cada uno para cumplir su objetivo y garantizar que la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento que reciban los usuarios sean de calidad por parte de los prestadores de estos servicios.

Las Instituciones con las que tendría relación principalmente son:

#### **1.- A NIVEL ESTATAL:**

##### **OFICINA DEL EJECUTIVO DEL ESTADO.**

**SAGARHPA:** SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, RECURSOS HIDRÁULICOS, PESCA Y ACUACULTURA DEL ESTADO DE SONORA.

**CEA:** COMISIÓN ESTATAL DEL AGUA.

**FFRS:** FIDEICOMISO FONDO REVOLVENTE SONORA.

**SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA.**

**SECRETARÍA DE HACIENDA DEL ESTADO DE SONORA.**

**SECRETARÍA DE SALUD DEL ESTADO DE SONORA.**

**SEC:** SECRETARÍA DE EDUCACIÓN Y CULTURA DEL ESTADO DE SONORA.

**SECRETARÍA DE LA CONTRALORIA ESTATAL.**

**SIDUR:** SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO URBANO.

**PA:** PROCURADURÍA AMBIENTAL.

**CEDES:** COMISIÓN DE ECOLOGÍA Y DESARROLLO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE SONORA.

##### **CONGRESO DEL ESTADO.**

**ISAF:** INSTITUTO SUPERIOR DE AUDITORÍA Y FISCALIZACIÓN.

## **2.- A NIVEL MUNICIPAL**

**ORGANISMOS PRESTADORES DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO** en los distintos municipios del estado.

**CABILDOS MUNICIPALES** (72 municipios en el estado).

**CONTRALORÍAS MUNICIPALES** (72 municipios en el estado).

### **4.3 PROPUESTA DE MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL**

En este estudio se analiza el marco legal tanto a nivel Federal como del Estado de Sonora para la implementación de un esquema de regulación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales (*en lo sucesivo para mayor claridad APAyS*) en el Estado de Sonora. Se analiza en primer término el marco constitucional para señalar los aspectos que posibilitan o en su caso dificultan la implementación de esquemas de regulación en México, pero con el fin de encontrar formas de trascender el esquema de autonomía municipal para la prestación de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado.

En esa tesitura, el análisis comienza con el estudio de las disposiciones en materia constitucional, tanto a nivel Federal como del Estado de Sonora, haciéndose especial énfasis en la vinculación existente entre el derecho humano al agua consagrado tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en la del Estado de Sonora.

De igual forma se analiza la legislación relevante, en lo particular se aborda con especial detenimiento la Ley de Agua para el Estado de Sonora ya que es en este ordenamiento donde eventualmente se deben consignar la mayor parte de los preceptos referidos a un esquema de regulación.

Para facilitar la identificación de las áreas de oportunidad y obstáculos en el marco legal, se construyeron cuadros en los que se identificaron los elementos de regulación, los artículos de la Ley en cuestión y si son acordes o no al concepto de regulación, el análisis de éstos, así como su relación con otros artículos del mismo ordenamiento, sugiriéndose, en algunos casos, la posible reforma o adecuación y proponiéndose el texto correspondiente para dicha reforma.

Una vez efectuado lo anterior se podrá observar una propuesta de diseño de Órgano Regulador para el Estado de Sonora, en la que se identificaron como componentes esenciales su

naturaleza jurídica, denominación, objeto, patrimonio, estructura, funciones y los principales instrumentos que componen el esquema de regulación.

Históricamente, la regulación ha tomado especial énfasis cuando se trata de servicios públicos, los cuales, como lo señala Rodríguez (2010) por sus condiciones intrínsecas constituyen monopolios naturales son susceptibles de posición dominante en el mercado, entre otros aquellos que son estratégicos y donde el interés público requiere un suministro de calidad, universal, constante y a precio justo.

Apuntalando la anterior, la Comisión de Mejoras Regulatorias (COFEMER) señala que la regulación consiste en la emisión de reglas que norman las actividades (económicas o sociales) y que garantizan beneficios sociales. A continuación, se enumeran los beneficios que propicia una regulación adecuada:

- a) funcionamiento *eficiente del mercado*;
  - b) certeza jurídica los participantes en el mercado;
  - c) garantía de derechos de propiedad a las partes involucradas,
  - d) evitar daños inminentes en la salud, medio ambiente, recursos naturales o a la economía.
- (COFEMER, 2016) y en línea con el derecho humano al agua deben agregarse las modalidades para dar cumplimiento a dicho derecho, es decir, que el acceso al agua potable y saneamiento sean en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.

En México, las experiencias en materia de regulación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento han sido muy incipientes. Sin embargo, se dice que hay una regulación implícita cuando existen organismos de carácter estatal que asumen la responsabilidad de controlar la prestación de los servicios en todo el estado, son los casos de los Estados de Chihuahua, Quintana Roo, Querétaro (salvo unos municipios), Baja California y otros parcialmente. En realidad, no existe en dichos estados una regulación como tal, sino un control centralizado, pero se refieren básicamente al manejo de monopolios por parte del estado de los servicios, que además tienen muchos cuestionamientos respecto a su constitucionalidad,

dado que los municipios son de acuerdo a nuestra Carta Magna las únicas instancias encargadas de prestar dichos servicios.

Como antecedente reciente y único en esta materia está la Constitución del Estado de México que instituye un organismo en materia de agua, integrado por un Comisionado Presidente aprobado por la Legislatura estatal a propuesta del Gobernador, el cual regulará y propondrá los mecanismos de coordinación para la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado, saneamiento, tratamiento y disposición de aguas residuales<sup>10</sup>. La Ley de Agua del Estado de México y Municipios materializa ese mandato y establece sus atribuciones y dicha Comisión Técnica de Agua del Estado de México (CTAEM) se instala el 22 de febrero de 2013, como un organismo público descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado de la Secretaría de Infraestructura.

Un aspecto a destacar con respecto a la regulación es la explícita separación institucional de los agentes económicos participantes en la prestación del servicio de agua potable y saneamiento como lo señala Jourvalev (2004) al referirse a experiencias en países Latinoamericanos. En este sentido, en cuanto a sus funciones destaca:

- a) La importancia de definir y establecer las políticas sectoriales y de planeación estratégica: Queda a cargo de los entes que establecen políticas públicas en su materia (agua, salud, protección civil, entre otros);
- b) El establecimiento de la regulación económica, la fiscalización y el control de las empresas prestadoras de servicios: Se institucionaliza este rubro a través de comisiones y organismos regulatorios, para los cual, es necesario que se asegure su capacidad técnica y financiera;

---

<sup>10</sup>Artículo 18, último Párrafo de la Constitución Política del Estado de México, Artículos 25 y 26 de la Ley del Agua para el Estado de México y Municipios.

c) La prestación de los servicios y administración de los sistemas: Se transfiere a organismos públicos autónomos, gobiernos locales o del sector privado, con criterios técnicos y comerciales (CEPAL).

En el diseño del Órgano Regulador se buscó tomar en consideración los elementos antes mencionados dentro del marco legal de los tres niveles de gobierno, en el entendido que la implementación de esquemas regulatorios de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento (APAyS) en México requieren ser diseñados, analizados e implementados en diferentes fases en el tiempo y que se deben encontrar mecanismos de legitimación de dicho sistema entre los sujetos regulados.

#### **4.3.1.- ASPECTOS FUNDAMENTALES DE ADECUACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA CONSTITUCIÓN EN EL ESTADO DE SONORA EN MATERIA DE REGULACIÓN**

En este apartado se analizan los artículos de la Constitución Federal que son relevantes para sustentar la regulación de los servicios de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales (en lo sucesivo APAyS) en lo particular. Nos referimos en lo particular a los artículos 4 y 115. El primero ellos referente al denominado derecho humano al agua y el segundo a la facultad de los municipios para otorgar la prestación de los servicios públicos antes mencionados.

En el diseño de un organismo regulador, ya sea para el Estado de Sonora o para cualquier otro Estado del país es fundamental tomar en consideración el marco de oportunidades y obstáculos de la actual redacción de nuestra Constitución Federal pues es con base en la violación de los preceptos de este ordenamiento legal que se interpondrán juicios por ayuntamientos y/o organismos operadores con relación a la implementación de sistemas de regulación de los servicios públicos de APAyS. Esto cobra relevancia con relación a la facultad constitucional atribuida a los ayuntamientos y a la autonomía que estos gozan para la prestación de estos servicios, si bien es cierto que en términos del artículo 115 constitucional, están sujetos a las disposiciones que establezcan los Estados.

**Redacción original del artículo 115.** La redacción original del artículo 115 constitucional estableció al *municipio libre* como base de la división territorial de los Estados, a ser administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, estableciéndose la prohibición de cualquier autoridad intermedia entre el municipio y el Gobierno del Estado. Por otra parte, se otorgó a los municipios personalidad jurídica propia que incluye la administración libre de su hacienda en términos de las contribuciones señaladas por las Legislaturas de los Estados (1917)<sup>11</sup>.

**Reforma de 1983 significó un cambio de paradigma en la administración pública en materia de descentralización a los municipios.** No fue sino con la reforma de 1983 que se fortaleció la autonomía administrativa de los municipios y los dotó de la facultad de expedir bandos y reglamentos. Esta reforma constituyó un cambio de paradigma para la administración pública, por una parte por la ya referida *atribución reglamentaria* para expedir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general; asimismo por la *ampliación del campo de ingresos municipales*, estableciéndose que éstos percibirán las contribuciones, inclusive las tasas adicionales sobre propiedad inmobiliaria, participaciones federales cubiertas por la Federación a los municipios, ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo; dotó de atribuciones para la regulación urbana en materia de zonificación, planes de desarrollo urbano municipal, creación de reservas, intervención en la regularización de la tenencia de la tierra urbana y el otorgamiento de permisos y licencias de construcciones<sup>12</sup>.

**Prestación autónoma, coordinada y concertada.** Otro de los aspectos fundamentales de esta reforma la constituyó el otorgamiento de competencia para prestar los servicios públicos a cargo de los municipios, con el concurso de los Estados cuando fuese necesario. Los servicios que se dejaron a cargo de los municipios fueron los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles parques y jardines y

---

<sup>11</sup>D.O.F. 5/02/1917

<sup>12</sup>D.O.F. 3/02/1983

seguridad pública y tránsito. Se estableció asimismo la posibilidad de coordinación y asociación de los municipios para la más eficaz prestación de los servicios públicos que les correspondan.

**Inclusión de tratamiento y disposición de aguas residuales en 1999.** Es de hacerse notar que el saneamiento no quedó reconocido en este artículo dentro del ámbito de los servicios públicos a cargo de los municipios. No fue sino hasta la reforma de 1999 que se incluyó éste, redactándose en la Constitución como *“tratamiento y disposición de aguas residuales”*. La reforma de 1999 al artículo 115 de la Constitución Mexicana amplió las posibilidades de celebrar convenios con el Estado para que éste *“de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio”*<sup>13</sup>.

**Competencia municipal para prestar estos servicios en la Constitución de Sonora.** Por su parte, la Constitución Política de Sonora, en sintonía con la Constitución Federal define la competencia de los municipios para prestar los servicios de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales y los autoriza para crear organismos descentralizados y autorizar la constitución de empresas de participación municipal mayoritarias y fideicomisos públicos para la prestación de los servicios públicos<sup>14</sup>. Asimismo establece la competencia del Congreso del Estado para expedir leyes en materia municipal conforme a las cuales los Ayuntamientos aprobarán sus bandos de policía y gobierno y reglamentos respecto a la organización pública municipal, entre otras materias con respecto a los servicios públicos de su competencia, así como definir el procedimiento y condiciones para que en caso de imposibilidad del municipio, el Gobierno Estatal asuma el servicio municipal<sup>15</sup>, así como la facultad del Ejecutivo del Estado para auxiliar a los municipios en la prestación de dichos servicios<sup>16</sup>.

**Problemas de los municipios para prestar los servicios de APAYS.** Si bien es cierto que el ámbito municipal es el que presenta mayor cercanía con los usuarios servidos y de dar

---

<sup>13</sup>D.O.F. 23/12/1999

<sup>14</sup>Arts. 137 a) y 136 VII. Constitución Política del Estado de Sonora

<sup>15</sup>Artículo. 64 X, d). Constitución Política del Estado de Sonora

<sup>16</sup>Artículo. 79 XV. Constitución Política del Estado de Sonora

respuesta a los problemas derivados de la deficiencia de dichos servicios, en la realidad ha generado una multiplicidad de problemas como:

- Alta proclividad a la sujeción de diversos intereses locales
- Criterios no técnicos en la designación de funcionarios
- Alta rotación de personal directivo y en ocasiones operativo debido a la duración de las administraciones municipales
- Dificultad para establecer y actualizar tarifas que conlleven a la autosuficiencia financiera de los organismos.
- Falta de planeación a largo plazo y de continuidad de planes y programas en la materia
- Heterogeneidad de las políticas públicas relativas a la prestación de los servicios.
- Falta de transparencia en el manejo de los recursos derivados de la prestación de los servicios
- Inversiones en agua con base en criterios político-electorales, con un consiguiente abandono de temas que tienen una menor rentabilidad política, entre ellos, el saneamiento

**Concepto de regulación.** El análisis de las disposiciones constitucionales, tanto a nivel federal como estatal que definen la competencia de los municipios para la prestación de los servicios antes referidos en materia de agua es vital para comprender los obstáculos para la implementación de esquemas de regulación de la operación de los servicios de APAyS en México, pues la regulación implica un sistema de control –mayor o menor- de la prestación de los servicios, de ahí que se le denomine regulación. El Diccionario de la Real Academia Española define el término regulación como *la acción y efecto de regular* y al referirse al término *regular* señala que proviene del latín tardío *regulare*, entre cuyos sentidos se encuentran:

- a) *determinar las reglas o normas;*
- b) *medir, ajustar o computar algo por comparación o deducción;*
- c) *ajustar, reglar o poner en orden algo;*
- d) *ajustar el funcionamiento de un sistema a determinados fines y;*

e) *determinar las reglas o normas a que debe ajustarse alguien o algo*<sup>17</sup>.

**La regulación, el derecho humano al agua y el derecho a un medio ambiente sano.** La regulación de los servicios públicos de APAYS encuentra un fundamento importante en esta definición al significar el normar una conducta o sistema para que se ajuste a la normatividad, entre ellas como en el caso de México, para la satisfacción del derecho humano al agua y a un medio ambiente sano, ambos consagrados en el artículo 4 constitucional.

**Competencia de los municipios y prestación temporal por parte de los Estados.** No obstante, la redacción actual del artículo 115 de la Constitución Federal otorga a los municipios la facultad para la prestación de los servicios públicos de APAYS, aunque éstos pueden prestarse también por el Estado mediante convenio con el o los municipios en cuestión y siempre con carácter temporal, aunque en la práctica la temporalidad cobre tintes de permanencia en un número importante de Estados en el país.

**Municipios deben acatar leyes federales y estatales.** La fracción III del artículo 115 constitucional establece la *obligación de los municipios de observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales*, pero ello no significa que los estados o la Federación puedan, de acuerdo al marco constitucional vigente, vulnerar la autonomía municipal que establece la competencia exclusiva de los municipios en la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

#### **4.3.2.- EL DERECHO HUMANO AL AGUA (DHA) COMO FUNDAMENTO PARA LA REGULACIÓN DE LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO**

**Reconocimiento del derecho humano al agua en la Constitución Federal y en la del Estado de Sonora.** De la lectura de la definición de regular se advierte el ámbito normativo mediante la determinación de reglas o normas, así como un ámbito de administración y control mediante el ajuste, verificación y de un sistema para determinados fines. En el caso, estos fines

---

<sup>17</sup><http://dle.rae.es/?id=VkJMYOa2|VkJMn9cm>

atienden en primer término a la satisfacción del derecho humano al agua y saneamiento para consumo personal y doméstico reconocido en el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos donde se establece que *“Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, el estado garantizará este derecho y la Ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como también la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”*. Este derecho fue reconocido asimismo en el artículo 1º de la Constitución Política de Sonora. **En ambos se definió de la siguiente manera: “Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible”<sup>18</sup>.**

**Incumplimiento del derecho humano al agua por falta de regulación.** Sin embargo, ¿Cómo puede hacerse efectivo este derecho frente a las deficiencias de un número importante de organismos operadores? En este sentido, la regulación puede convertirse en uno de los instrumentos clave para la consecución de este derecho. Es importante un cambio de paradigma respecto a la operación municipal en lo que atañe a la prestación de los servicios públicos, en lo particular por lo que respecta a agua potable y saneamiento.

**Obligaciones de municipios para contar con indicadores mínimos confiables.** Si se pretende alcanzar el derecho humano al acceso al agua, disposición y saneamiento para todas las personas, es imprescindible reestructurar el esquema organizacional bajo el cual se ha prestado el servicio de agua potable y saneamiento a la fecha. La intención no es socavar la autonomía municipal en materia de prestación del servicio de agua y saneamiento, sino lograr el mejoramiento en la eficiencia, la estandarización de organismos operadores, la obligación de contar con indicadores mínimos y confiables que sean públicos y transparente, proporcionados en fechas definidas y actualizados en forma constante –derecho a la información-, todo en aras

---

<sup>18</sup>La reforma del art. 4 de la CPEUM fue publicada en D.O.F. 8/02/2012

de contar con un mejoramiento en la eficiencia en la operación, mantenimiento, planeación y ejecución de acciones.

**Separación del órgano prestador de servicios del regulador.** Por otra parte, aun a pesar de que la prestación se llevase a cabo por una instancia estatal, es fundamental separar la prestación de la regulación del órgano estatal prestador del servicio, trátase de Comisiones Estatales del Agua u organismos operadores operados por un Ente Estatal. En este sentido, cabe argumentar que la justificación de la regulación está dada en aras de la mejora de la eficiencia de la prestación del servicio, pero también debe vincularse al cumplimiento de indicadores mínimos en un marco de equidad y sustentabilidad, modalidades estas del reciente reconocimiento constitucional del derecho humano de acceso al agua.

**El derecho humano al agua es elemento básico para sustentar esquemas de regulación.** El derecho humano al agua constituye un fundamento importante para sustentar esquemas de regulación, ya que para alcanzar las características y modalidades del mismo es imprescindible se cuente con un esquema para armonizar los elementos básicos de la prestación de dichos servicios, así como de supervisión y control de los mismos. Es en este sentido que cobra sentido la regulación, es a través de la vinculación con el derecho humano al agua que puede encontrarse una cabeza de playa para la sustentación jurídica de la regulación de estos servicios.

**Tabla 1. Análisis y reformas propuestas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Datos de identificación	
<b>Nombre del ordenamiento legal:</b> <i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>	
<b>Fecha de expedición:</b> <i>05/febrero/1917</i>	Fecha de publicación de última reforma: <b>29/enero/2016</b>
<b>Ámbito de aplicación:</b> <i>Federal, Estatal, Municipal.</i>	

Elemento de regulación	Artículo	Análisis	Propuesta de redacción	Relación directa con otros artículos del mismo ordenamiento y con los artículos que se proponen en la Tabla 2.
<i>Derecho Humano al Agua</i>	<b>Artículo 4º.</b> Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, el estado garantizará este derecho y la Ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como también la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines	Se mantiene, por ser una disposición constitucional para todo el país, que garantiza que todas las personas tengan acceso y derecho al agua y saneamiento para su bienestar y desarrollo familiar.  El DHA es un elemento importante para sustentar la necesidad e importancia de la regulación de la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, ya que su instauración se hace precisamente para hacer efectivo este derecho fundamental		Este mandato constitucional se deberá relacionar con toda la legislación estatal y municipal relacionada con la prestación de los servicios de agua y saneamiento, así como dentro del sistema de regulación que sea diseñado para el estado de Sonora.
Competencia municipal para prestación servicios	<b>Artículo 115, f. III</b>  "III. Los municipios tendrán a su	Establece que los municipios deben observar lo dispuesto por las leyes federales y		Arts. 4 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

	<p>cargo las funciones y servicios públicos siguientes:</p> <p>a) agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales...</p> <p>Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observaran lo dispuesto por las leyes federales y estatales”</p>	<p>estatales en la prestación de los servicios a su cargo, también define expresamente la facultad de prestar los servicios de APAYS a los municipios.</p>		
--	--	--	--	--

**Tabla. 1. Análisis y reformas propuestas a la Constitución Política del Estado de Sonora**

Datos de identificación	
Nombre del ordenamiento legal: <i>Constitución Política de Sonora</i>	
Fecha de expedición: <i>16/09/1917 y 12/10/1917</i>	Fecha de publicación de última reforma: <i>11/07/2016</i>
Ámbito de aplicación: <i>Estatul y Municipal.</i>	

Elemento de regulación	Artículo	Análisis	Propuesta de redacción	Relación directa con otros artículos del mismo ordenamiento y con los artículos que se proponen en la Tabla 2.
<b>Competencias del Congreso del Estado</b>	<b>Artículo 64º fracc. X inciso d).</b> Compete al Congreso del Estado expedir las Leyes en materia municipal conforme a las cuales los Ayuntamientos aprobarán sus bandos de policía y buen gobierno y	Se requiere modificar para que dentro de la competencia de la prestación de los servicios de agua, se incluya y se controle la regulación para mejorar la calidad de los servicios, exista la transparencia	Modificar y agregar que se tenga la competencia para mejorar los servicios de agua potable y saneamiento.	Este mandato constitucional se deberá relacionar con toda la legislación estatal y municipal relacionada con la prestación de los servicios de agua y saneamiento, así como dentro del sistema de regulación que sea diseñado para el estado de Sonora.

	reglamentos respecto a la organización pública municipal, con respecto a los servicios públicos de su competencia, así como definir el procedimiento y condiciones para que en caso de imposibilidad del municipio, el Gobierno Estatal asuma el servicio Municipal.	de las inversiones y rendición de cuentas.		
<b>Competencia del Estado en apoyo a los municipios en la prestación de los servicios</b>	<b>Artículo 79º fracc. XV.</b> Define la posibilidad de que el Ejecutivo del Estado pueda auxiliar a los municipios de la Entidad en la prestación de servicios con el fin de mejorar la Administración, todo ello a solicitud de sus Ayuntamientos.	Se requiere modificar para que dentro de la competencia de la prestación de los servicios de agua, se incluya y se controle la regulación para mejorar la calidad de los servicios, exista la transparencia de las inversiones y rendición de cuentas.	Modificar y agregar que se tenga competencia la regulación para mejorar los servicios de agua potable y saneamiento y sea transparente el manejo de recursos.	Este mandato constitucional se deberá relacionar con toda la legislación estatal y municipal relacionada con la prestación de los servicios de agua y saneamiento, así como dentro del sistema de regulación que sea diseñado para el estado de Sonora.
<b>Competencia de los municipios para prestar los servicios de agua potable y saneamiento</b>	<b>Artículo 136º fracc. VII y Artículo 137º inciso a).</b> Define la competencia de los municipios para prestar los servicios de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales y los autoriza para crear organismos descentralizados y autorizar la constitución de empresas de participación municipal mayoritarias y fideicomisos Públicos para la prestación de los	Se requiere modificar para que dentro de la competencia de la prestación de los servicios de agua, se incluya y se controle la regulación para mejorar la calidad de los servicios, exista la transparencia de las inversiones y rendición de cuentas.	Modificar y agregar que se tenga competencia la regulación para mejorar los servicios de agua potable y saneamiento, el manejo de los recursos sea transparente y se haga la rendición de cuentas.	Este mandato constitucional se deberá relacionar con toda la legislación estatal y municipal relacionada con la prestación de los servicios de agua y saneamiento, así como dentro del sistema de regulación que sea diseñado para el estado de Sonora.

	servicios públicos.			
<b>Derechos fundamentales</b>	<b>Artículo 1º.-</b> Apartado Último Párrafo: Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.	Posible introducción de la regulación vinculada al DHA	Agregar al Artículo 1º. Último Párrafo  A efecto de complementar este derecho, La Ley establecerá las bases y modalidades para la prestación y regulación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, saneamiento, tratamiento y disposición de aguas residuales	64, 79, 136
<b>Facultades del Congreso:</b>	<b>Artículo 64º.-</b> El Congreso tendrá facultades:  <b>X.-</b> Para expedir las Leyes en materia municipal conforme a las cuales los Ayuntamientos aprobarán sus bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, en sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, <b>regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia,</b> asegurando la participación ciudadana y vecinal.	Este artículo define la posibilidad del Congreso de emitir leyes que regulen, entre otros los servicios públicos, lo cual ofrece una oportunidad, pero al mismo tiempo limita el objeto de dichas leyes a las materias que señala y faltaría incluir la posibilidad de la regulación por parte del organismo del Estado creado para tal efecto para la regulación de la prestación del servicio público de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales	<b>Art. 64º, fracc. X y Agregar el inciso f)</b>  “Las disposiciones en materia de regulación de la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales”	79, XV y 136, VII

	<p>El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:</p> <p><b>a).</b>- Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;</p> <p><b>b).</b>- Los casos en los que se requiere el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al período del Ayuntamiento;</p> <p><b>c).</b>- Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren los <b>Artículos 79º, fracción XVI, 138º y 139º</b> de esta Constitución;</p> <p><b>d).</b>- El procedimiento y</p>			
--	--	--	--	--

	<p>condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, el Congreso del Estado considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y</p> <p>e).- Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.</p>			
<b>Facultades Gobernador</b>	<p><b>Artículo 79º.-</b> Son facultades y obligaciones del Gobernador:</p> <p><b>XV.-</b> Auxiliar, a solicitud de sus Ayuntamientos, a los Municipios de la Entidad a fin de mejorar la ejecución de obras, la prestación de servicios o cualquier otro propósito del que se derive un mejoramiento de la administración y fortalecimiento de la autonomía Municipal.</p>	<p>En su redacción actual, esta fracción enfatiza la autonomía municipal en la prestación de servicios y dificulta la implementación de esquemas de regulación</p>	<p>Agregar a redacción de <b>Artículo. 79º, fracc. XV</b></p> <p>“sin menoscabo de la regulación de dichos servicios, que se efectúe por parte del organismo que corresponda”</p>	64, X, 136

<p><b>Facultades y obligaciones Ayuntamientos</b></p>	<p><b>Artículo 136º.-</b> Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:</p> <p><b>IV.-</b> Aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal y regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación Ciudadana y vecinal, conforme a las leyes que se expidan en observancia del <b>Artículo 64, fracción X</b> de esta Constitución y publicarlos en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.</p> <p><b>VII.-</b> En los términos señalados por las leyes en materia municipal, crear organismos descentralizados y autorizar la constitución de empresas de participación</p>	<p>Agregar obligación de los municipios de someterse a la regulación</p>	<p>Agregar una fracción al <b>Artículo. 136º</b></p> <p>“Sujetarse a las normas y procedimientos aprobados por el Congreso del Estado y al órgano regulador correspondiente para la regulación de la prestación del servicio público de agua, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales”</p>	<p>1, 64</p>
---	--	--	--	--------------

	<p>municipal mayoritarias y fideicomisos públicos para la prestación de los servicios públicos, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia social, la realización de actividades prioritarias o el desarrollo económico.</p>			
<p><b>Funciones y servicios públicos municipios</b></p>	<p><b>Artículo 137°.-</b> Los Municipios, dentro de sus respectivas jurisdicciones, tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: <b>a)</b> Agua Potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.</p>			
<p><b>Coordinación y asociación entre Ayuntamientos y convenios con el Estado</b></p>	<p><b>Artículo 138°.-</b> Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios del Estado con Municipios de otro u otros Estados, deberán contar con la aprobación del Congreso del</p>		<p>“tanto los municipios como la entidad estatal que en su caso preste los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, deberán sujetarse a las normas y procedimientos definidos para la regulación de dichos servicios”</p>	<p>1, 64, X, 79, 136</p>

	<p>Estado. Asimismo, cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio. Los servicios públicos municipales también podrán ser prestados mediante concertaciones con particulares o a través del otorgamiento de concesiones, en los términos de las leyes aplicables. En los casos en que los servicios públicos de competencia municipal se encuentren a cargo de particulares, podrán revocarse para que los Municipios los presten de manera directa, por razones de orden e interés público y en los términos que establezca la Ley.</p>			
--	---	--	--	--

Fuente: Elaboración propia

### **4.3.3.- ASPECTOS FUNDAMENTALES DE ADECUACIÓN DEL MARCO LEGAL A NIVEL ESTATAL**

#### **Ley de Agua para el Estado de Sonora**

En el apartado precedente se expusieron algunos de los elementos de análisis relevantes de la Constitución Política del Estado de Sonora y se propuso la reforma legal para posibilitar esquemas de regulación de la prestación de los servicios de APAYS en el Estado. En este apartado se identifican aspectos importantes para armonizar el marco jurídico para efectos de constituir un sistema de regulación.

**Ley de Agua principal ordenamiento a adecuarse.** Debido a su objeto y a la especialización de la Ley de Agua del Estado de Sonora se considera que, junto con la Constitución Política del Estado de Sonora, este es el principal ordenamiento a reformarse para posibilitar la regulación de los servicios públicos de APAYS. En la **Tabla 3** puede observarse el análisis por artículo y las modificaciones propuestas. En un esquema de reforma integral, sería necesario incluir un Título específico referente a la regulación de la prestación de los servicios. En el cuadro se marcan los principales temas o rubros que deberían cubrirse, mismos que se analizan con detalle en el apartado relativo a la propuesta de un Órgano Regulador para el Estado de Sonora.

**Objeto de la Ley la ubica como ordenamiento importante de adecuación.** Es en la *Ley de Agua del Estado de Sonora* donde se identifica el mayor número de reformas necesarias para implementar la regulación de los servicios de APAYS, ya que es objeto de este ordenamiento, entre otros, regular la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en el Estado<sup>19</sup>. Esta Ley contiene un número importante de disposiciones referente a la prestación de estos servicios, entre otros considera de utilidad pública, entre otros, la planeación, construcción, ampliación, rehabilitación, conservación, mantenimiento y administración de las obras y servicios para la

---

<sup>19</sup>Art. 2, f. V. Ley de Agua del Estado de Sonora

operación de los servicios públicos de APAYS, así como la prevención y control de la contaminación de las aguas<sup>20</sup>.

**Estándares de desempeño en la prestación de servicios.** Destaca asimismo dentro del objeto de la Ley el establecimiento de estándares de desempeño en la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales<sup>21</sup>. No obstante, a pesar de ser parte de su objeto, la Ley carece de disposiciones que permitan llevar a la práctica en forma constante y puntual esta finalidad. Un esquema de regulación podría llenar este hueco.

**Marco de competencia.** - La Ley contiene un Título<sup>22</sup> referido a las autoridades estatales y municipales. En este marco otorga competencias al Ejecutivo del Estado, a la Comisión Estatal del Agua y a los ayuntamientos. La inclusión de un órgano regulador requeriría ampliar el marco legal para considerar la existencia de un Órgano con estas características y definir su marco competencial. Entre otros aspectos, deberán considerarse aquellas facultades a la fecha otorgadas a la Comisión Estatal del Agua que podrían pasar al órgano regulador y otras en las que tanto el órgano regulador como la Comisión Estatal del Agua tendrían competencia dentro de un marco de coordinación.

**Necesidad de un órgano diferente a la CEA para la regulación de los servicios.** La Comisión Estatal del Agua tiene entre otras facultades la de asesorar, auxiliar y prestar servicios de apoyo y asistencia técnica a los organismos operadores y a los prestadores de los servicios públicos de APAYS<sup>23</sup>. Esto es sin embargo insuficiente ya que está restringida a una asesoría y auxilio pero ello no ataja la acuciante problemática de las deficiencias en la prestación de los servicios, la disparidad existente entre un organismo con relación al otro, la ausencia de indicadores, programas de gestión, la homogenización de criterios, así como la aplicación de políticas públicas que garanticen la adecuada prestación de estos servicios, además de que no

---

<sup>20</sup>Art. 3. Ley de Agua del Estado de Sonora

<sup>21</sup>Art. 2, f. VII. Ley de Agua del Estado de Sonora

<sup>22</sup>Título Cuarto Ley de Agua del Estado de Sonora

<sup>23</sup>Art. 21, f. III. Ley de Agua del Estado de Sonora

aborda el problema de la necesaria separación de funciones entre el Órgano que presta los servicios y aquél que los regula, en específico en los casos en que el Estado asume la función de prestador de servicios.

Lo anterior hace necesario contar con unos mismos principios y bases para la prestación del servicio y una instancia que permita su regulación para la evaluación constante de los sistemas hacia su mejoramiento, aspectos éstos que no se regulan o se regulan con deficiencia en la legislación estatal, en lo particular en la Ley de Agua del Estado de Sonora.

La multiplicidad de funciones de la Comisión Estatal del Agua, así como el hecho de que ésta instancia es asimismo prestador de servicios en algunos municipios, llevan a señalar la necesidad de repensar la necesidad de separar ambas funciones, para que la CEA pueda preservar sus funciones en materia de asesoría técnica con relación a infraestructura pero que sea un órgano regulador el que mire los aspectos con relación a la administración de los sistemas de operación, entre ellos, la definición y consecución de metas, definición de lineamientos, estándares e indicadores, el apoyo para la elaboración y propuesta de cuotas y tarifas, así como el acompañamiento y a los organismos operadores en esta materia.

**Ampliación de definiciones.** En la adecuación de este ordenamiento legal precizaría incluir la definición de regulación y de órgano regulador. La definición de regulación aportaría los elementos básicos para definir el objeto de la regulación y el concepto de órgano regulador clarificaría la naturaleza jurídica y algunas de las funciones de este Órgano. Asimismo, aclararía la denominación como órgano, ente u organismo.

**Vinculación con derecho humano al agua.** Es notable que tanto la Constitución Federal como la del Estado de Sonora regulen el derecho humano al agua y que la Ley de Agua de Sonora carezca de preceptos para definir las bases y modalidades para regular este derecho. La adecuación del marco legal para sustentar la regulación de los servicios públicos de APAyS requiere sustentarse en una regulación del derecho humano al agua como eje rector y finalidad clave del esquema de regulación.

**Programación del Desarrollo Hidráulico y gestión del agua.** Es importante vincular los principios que sustentan la programación del desarrollo hidráulico y aquellos de la gestión del agua, dentro del marco de regulación de la prestación de los servicios públicos de APAYS. En lo particular, resultaría importante hacer la conexión con los instrumentos contenidos en la Ley que pudieran resultar útiles para dar un mayor impulso al sistema de regulación, entre ellos el Fondo Estatal para el Desarrollo Hidráulico Sustentable, la vinculación con fondos para inversión en infraestructura hidráulica y los esquemas de prevención y control de la contaminación del agua.

**Adecuación de títulos referente a la administración y la prestación de los servicios.** La posible inclusión de un esquema de regulación de la prestación de los servicios de APAYS requeriría reformar los Títulos Séptimo y Octavo de la Ley de Agua del Estado de Sonora con relación a la administración y prestación, respectivamente, de dichos servicios públicos. En la **Tabla 4** Se formula el análisis de distintos numerales de ambos títulos y se efectúan propuestas de adecuación al marco legal. La posibilidad de reforma de este ordenamiento es muy amplia por lo que en dicha Tabla se efectuó una síntesis de aquellas que se consideran relevantes.

**Inclusión de un Título específico en materia de regulación.** La materia de regulación reviste un carácter distintivo tanto de la administración como de la prestación de los servicios públicos. En un escenario ideal sería mejor integrar las disposiciones referidas a la regulación en un Título específico ya que aquí se pueden contener las distintas disposiciones necesarias para un esquema regulatorio como lo son su objeto, la naturaleza jurídica del Órgano regulador, patrimonio, funciones e instrumentos, su marco competencial, así como los derechos y obligaciones derivados de los esquemas de regulación. De aprobarse, este título debería ubicarse como Título Noveno y el actual Título Noveno dedicado a la inspección, verificación, infracciones, sanciones y recursos pasar a ser el Título Décimo.

**Tabla. 2. Ley de Agua del Estado de Sonora, artículos vigentes**

<b>Datos de identificación</b>	
<b>Nombre del ordenamiento legal:</b> <i>Ley de Agua del Estado de Sonora</i>	
<b>Fecha de expedición:</b> (26/06/2016)	<b>Fecha de publicación de última reforma:</b> (20/10/2011)
<b>Ámbito de aplicación:</b> <i>Estatal</i>	

Fuente: Elaboración propia

Elemento de regulación	Artículo	Análisis	Propuesta de redacción.	Relación directa con otros artículos del mismo ordenamiento y con los artículos que se proponen en la tabla 2.
<i>Objeto</i>	<b>ARTÍCULO 1º.-</b> Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y regulan la participación de las autoridades estatales y municipales, así como de los sectores privado y social, en la planeación y programación hidráulica y la administración, manejo y conservación del agua, en la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, así como en la realización de los estudios, proyectos y obras relacionadas con los recursos Hídricos en el marco del desarrollo sustentable del Estado.	Falta integrar el cumplimiento del derecho humano al agua, y la regulación de los servicios.  La Constitución del Edo. Sonora la contempla en el Art. 1º, es necesario regularla mediante un título específico o un capítulo dentro de uno de los títulos existentes.		2, 4
<i>Objeto</i>	<b>ARTÍCULO 2º.-</b> Objeto de la Ley	Falta integrar el cumplimiento del derecho humano al agua como objeto de la Ley. Se puede adicionar una fracción para tal efecto.	Art. 2.- Esta Ley tiene por objeto regular que:  Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y	1,4

			asequible, el estado garantizará este derecho y la Ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la federación, las entidades federativas y los municipios, así como también la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines	
<i>Objeto: Prestación de servicios</i>	<b>ARTÍCULO 2º.-</b> Esta Ley tiene por objeto regular V.- La prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en el Estado;	Es necesario hacer precisiones en el objeto, a efecto de que quede claro que se debe <b>NORMAR</b> y la <b>REGULACIÓN</b> en la prestación de los servicios.	<b>ARTÍCULO 2º.-</b> Esta Ley tiene por objeto normar:  V.- La regulación de prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en el Estado;	
<i>Objeto: Establecimiento o de estándares de desempeño</i>	<b>ARTÍCULO 2º.-</b> Esta Ley tiene por objeto regular:  VII.- El establecimiento de los estándares de desempeño en la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales, así como de la gestión de las aguas nacionales concesionadas a las personas morales que hubieren celebrado	Sin cambios.  Esta fracción es clave como fundamento para instaurar un esquema de regulación de la prestación de los servicios. Sin embargo, no se considera necesario modificarla en forma alguna ya que es en otros artículos que debe complementarse		

	<p>convenio de concertación de acciones con el Gobierno del Estado de Sonora, en forma directa o por conducto de la Comisión Estatal del Agua;</p>			
<i>Utilidad Pública</i>	<p><b>ARTÍCULO 3º.-</b> Se declara de utilidad pública, para los efectos de la presente Ley:</p>	<p>Tiene cinco fracciones respecto a los temas que son considerados de utilidad pública. Aquí hay</p>	<p><b>Adición art. 3, f. VI</b></p> <p>“VI.- La participación del Estado en la regulación de la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales”</p>	
<i>Definición de regulación y órgano regulador</i>	<p><b>Artículo 4. Definiciones</b></p>	<p>No se define el término regulación ni el de organismo regulador. Se requeriría incluir una fracción para estas definiciones, se propone lo siguiente.</p>	<p>Regulación. Es el conjunto de principios, procedimientos, métodos y mecanismos a través de los cuales el Estado verifica, controla y evalúa la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.</p> <p>Órgano Regulador.- Es el ente autónomo de carácter técnico-consultivo, con personalidad jurídica y patrimonio propio encargado de la regulación de la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje,</p>	

			alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.	
<i>Objetivos del Sistema Estatal del Agua</i>	<b>ARTÍCULO 8º.-</b> Son objetivos del Sistema Estatal del Agua: I.- El diseño de las políticas para el fomento y unificación de criterios normativos en materia de agua; II.- El fomento de una coordinación permanente de las acciones en materia agua de los tres órdenes de Gobierno y la participación de los sectores social y privado, mediante los mecanismos expresados en esta Ley; III.- El fomento de la participación activa y permanente de los organismos representativos de los sectores social y privado; y	Agregar la elaboración e implementación de políticas y estrategias para la consecución del derecho humano al agua.		1, 2, 4,
<i>Integración del Consejo Estatal del Agua</i>	<b>ARTÍCULO 10.-</b> Integración del Consejo Estatal del Agua	Agregar la participación del Titular del órgano regulador en el Consejo	Podría ser el numeral VI y los invitados el VII y sucesivamente el orden numerario que siga.	
<i>Funciones, órgano estatal</i>	<b>ARTÍCULO 11.-</b> Funciones del Consejo Estatal del Agua  El Consejo Estatal del Agua tendrá a su cargo las funciones siguientes:  II.- Sistematizar y evaluar los resultados de los indicadores de desempeño y calidad de los servicios hidráulicos en el Estado, y formular las recomendaciones que en su caso se deriven de dicha evaluación;	La facultad de sistematizar y evaluar resultados de indicadores de desempeño por lo que a los organismos operadores se refiere podría pasar al órgano regulador.  Otras como el impulso a la actualización del marco normativo por lo que respecta al sector agua potable pueden atenderse igualmente por el órgano regulador sin detrimento que se conserven por el Consejo Estatal del Agua en general		

	VII.- Impulsar la actualización del marco normativo y los mecanismos de supervisión y control de la administración y aprovechamiento del agua;			
<i>Programación Estatal del Desarrollo Hidráulico</i>	<b>ARTÍCULO 14.-</b> La programación estatal del desarrollo hidráulico	Agregar la integración y actualización de indicadores	<b>Agregar inciso “h”</b>  “h. La integración y actualización de información e indicadores de gestión de la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales”	15, 17
<i>Programación municipal</i>	<b>ARTÍCULO 17.-</b> Se refiere a los requisitos mínimos de contenido del Programa Municipal de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Tratamiento y Disposición de Aguas Residuales	Agregar como parte de los requerimientos mínimos la planeación con base en los indicadores que para tal efecto se definan en la Ley o mediante el órgano regulador	<b>Adición fracción IX</b> “IX.-Los indicadores que para tal efecto se definan en la Ley o mediante el órgano regulador”	
<i>CEA, atribuciones en materia institucional y de servicios</i>	<b>ARTÍCULO 22.- Atribuciones de la CEA</b>  La Comisión tendrá las atribuciones siguientes:  A. En materia institucional:  XI.- A solicitud de los concesionarios y los contratistas de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento, fungir como árbitro en las controversias que se susciten entre éstos y las autoridades concedentes; y	Fungir como árbitro en controversias entre autoridad concedente y concesionarios, así como la elaboración de estudios para formular propuestas de cuotas y tarifas son dos aspectos esenciales del órgano regulador.  Las gestiones de financiamiento cuando son referidas a aspectos de infraestructura sería competencia de la CEA pero la parte específica de coadyuvar en la gestión puede generar el interés de los organismos regulados en la aceptación del esquema de regulación	Derogar fracc. XI de inciso “A”, así como la fracc. IV de inciso “B”, para pasarlas a ser atribuciones del órgano regulador	20, 21

	<p>B.- En materia de servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales:</p> <p>IV.- Promover y coadyuvar con las autoridades correspondientes en la elaboración de los estudios para la formulación de las propuestas de las cuotas y tarifas de los servicios prestados por los organismos operadores y prestadores de servicios, conforme a los criterios establecidos en la presente Ley; y</p> <p>V.- Coadyuvar con los organismos operadores en las gestiones de financiamiento, planeación y construcción de las obras y equipos que requieran los sistemas de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, incluido el aprovechamiento de las aguas tratadas y el manejo de los lodos producto del tratamiento;</p>			
<p><i>Junta de Gobierno CEA: atribuciones</i></p>	<p>Artículo 26.- Atribuciones Junta de Gobierno CEA</p> <p>IX.- Aprobar o rechazar, según sea el caso, el proyecto de resolución arbitral que presente el Vocal Ejecutivo de la Comisión respecto de las controversias suscitadas entre concesionantes y concesionarios, contratantes y contratistas de los</p>	<p>La atribución de arbitraje entre autoridad concedente y concesionario debe pasar al órgano regulador.</p>		<p>24, 26, 27, 28</p>

	servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento;			
<i>Órgano de Control y Desarrollo Administrativo</i>	<b>ARTÍCULO 29.-</b> Las funciones de control y evaluación de la Comisión, estarán a cargo del Órgano de Control y Desarrollo Administrativo, órgano desconcentrado de la Secretaría de la Contraloría General, el cual despachará en las oficinas de la Comisión, estando jerárquica, administrativa y funcionalmente dependiente de dicha Secretaría	El órgano regulador, al igual que la CEA debe contar con un órgano de control	Incluir un artículo similar al artículo 29, para el órgano regulador:  “Las funciones de control y evaluación del Órgano Regulador estarán a cargo de un Órgano de Control y Desarrollo Administrativo, órgano desconcentrado de la Secretaría de la Contraloría General, el cual despachará en las oficinas del Órgano Regulador, estando jerárquica, administrativa y funcionalmente dependiente de dicha Secretaria”	
<i>Consejo Consultivo CEA</i>	<b>ARTÍCULO 31.-</b> La Comisión contará con un Consejo Consultivo, como organismo de apoyo, que se integrará a nivel estatal o regional, con representantes de los sectores social y privado, incluidos los representantes de los usuarios de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en el Estado, de las asociaciones de usuarios de riego, de las organizaciones de industriales y de las organizaciones no gubernamentales	Es preciso analizar y discutir si la creación de un órgano regulador deja sin sustancia la conformación de un Consejo Consultivo de la CEA, ya que en definitiva, un Consejo similar debiera conformarse en el seno del órgano regulador para efecto de la prestación del servicio público urbano.  En su redacción actual, la integración del Consejo Consultivo mezcla usuarios urbanos con asociaciones y usuarios de riego, pero con la existencia de un órgano regulador no tendría sentido conformar un Consejo Consultivo en la forma actualmente prevista en la Ley.		

	reconocidas por su interés en la materia.			
<i>Atribuciones de los Ayuntamientos</i>	<p><b>ARTÍCULO 36.-</b> Los ayuntamientos tendrán a su cargo las siguientes atribuciones:</p> <p>III.- Establecer, preferentemente en el marco del Sistema Estatal del Agua, las políticas, lineamientos, criterios y especificaciones, conforme a las cuales deberán efectuarse las propuestas para la determinación y actualización de las tarifas para la recuperación de las inversiones y el cobro de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, con criterios de autosuficiencia financiera;</p> <p>IV.- Sistematizar y evaluar los resultados de los indicadores de desempeño en la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales y formular las recomendaciones que, en su caso, se deriven de dicha evaluación, y hacerla del conocimiento del Subsistema Estatal de Información y Estadística del Agua.</p>	<p>Este artículo, aunque está redactado en términos de atribuciones de los ayuntamientos, establece también obligaciones, como por ejemplo el establecimiento de lineamientos y políticas. En un esquema ideal, este artículo debería hacer referencia expresa a la regulación y pasar atribuciones como la evaluación de resultados de indicadores al órgano regulador. En lugar de hacer del conocimiento esta información del Subsistema Estatal de Información y Estadística del Agua se haría del conocimiento del regulador.</p>	<p>Artículo 36.- Los ayuntamientos tendrán las siguientes atribuciones:</p> <p>III.- Establecer, preferentemente en el marco del Sistema Estatal del Agua, <b>con el apoyo e intervención del Órgano Regulador</b>, las políticas, lineamientos, criterios y especificaciones, conforme a las cuales deberán efectuarse las propuestas para la determinación y actualización de las tarifas para la recuperación de las inversiones y el cobro de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, con criterios de autosuficiencia financiera;</p> <p>IV.- <b>Analizar</b> los resultados de los indicadores de desempeño en la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales y formular las recomendaciones</p>	31, 32, 34

			s que, en su caso, se deriven de dicho análisis, y hacerla del conocimiento del <b>Órgano Regulator para su sistematización y evaluación</b>	
<i>Coordinación de la CEA con la federación</i>	<b>ARTÍCULO 59.-</b> Se declara de interés público las medidas y acciones necesarias para proteger la calidad de las aguas de jurisdicción estatal y las que la Federación asigne o reserve al Gobierno del Estado o a los municipios en los términos de la legislación federal en la materia.	Agregar como de interés público las medidas para dar cumplimiento al derecho humano al agua		
<i>CEA, atribuciones, protección del agua</i>	<b>ARTÍCULO 61.-</b> Con el objeto de garantizar la calidad del agua para consumo humano y reducir la contaminación, dentro del Sistema Estatal del Agua, las autoridades estatales y municipales, en coordinación con las autoridades federales, así como los organismos operadores y los prestadores de servicio a que se refiere la presente Ley, en el ámbito de su competencia, promoverán la realización de las acciones necesarias para conseguir y mantener un adecuado nivel de calidad de las aguas, incluido el establecimiento de sistemas de potabilización y, en su caso, de tratamiento de aguas residuales y manejo de lodos, así como el fomento de sistemas alternos que sustituyan al alcantarillado sanitario,	Agregar al Órgano Regulator como parte del esquema de coordinación		

	cuando éste no pueda construirse.			
<i>Responsables de prestar los servicios</i>	<b>ARTÍCULO 70.-</b> Una vez que el Ayuntamiento determine la forma o formas para la prestación de los servicios públicos, se procederá a instrumentar las acciones y actos jurídicos correspondientes, a efecto de instituir los órganos, sean organismos descentralizados o empresas de participación municipal mayoritaria, señalándoles, las facultades y obligaciones y la fecha de iniciación de actividades, o bien de iniciar los procedimientos administrativos correspondientes a fin de otorgar las concesiones o contratos administrativos y celebrar los convenios de coordinación y de concertación para la prestación de los servicios públicos.		Título Séptimo, Capítulo I. Incluir un artículo referido a la regulación.  “Los ayuntamientos, los organismos operadores ya sea públicos o privados, así como cualquier prestador, deberán sujetarse a las disposiciones que establece esta Ley en materia de regulación de los servicios de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales”.  (Posiblemente art. 69 bis)	63, 64
<i>Autonomía financiera, información</i>	<b>ARTÍCULO 73.-</b> Los organismos operadores municipales, cuando presten los servicios públicos en forma descentralizada de la Administración Pública Municipal, tendrán personalidad jurídica y patrimonio propios y ejercerán funciones de autoridad administrativa, de conformidad con las atribuciones que les confiere la presente Ley.	Además de ofrecer eficacia, eficiencia y transparencia, hablar de calidad de servicio y cumplimiento del derecho humano al agua.	<b>ARTÍCULO 73 bis.-</b> El ENTE Regulador, propondrá a los organismos operadores criterios y lineamientos para alcanzar autonomía financiera en la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, y propondrán los mecanismos de	

			control necesarios para garantizar al público usuario condiciones adecuadas de eficiencia, eficacia y transparencia, en los términos dispuestos por el presente ordenamiento, así como por las disposiciones reglamentarias aplicables. Para los efectos del párrafo anterior, los organismos operadores estarán obligados a integrar y enviar al ENTE Regulador los indicadores de gestión y desempeño que establece esta Ley	
<i>Atribuciones del organismo operador tanto en materia técnica como comercial</i>	<p><b>ARTÍCULO 75.-</b> Atribuciones de los organismos operadores en materia técnica, administrativa y comercial</p> <p>B.- En materia comercial:</p> <p>VIII.- Elaborar los estudios que fundamenten las cuotas y tarifas apropiadas para el cobro de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, tomando en cuenta la opinión del Consejo Consultivo del organismo;</p> <p>C. En materia de informática:</p>	<p>Dentro del campo de atribuciones-obligaciones de los organismos operadores es importante señalar expresamente la obligación de proporcionar información al Órgano Regulador</p> <p>Por otra parte, incluir también obligación en materia comercial para presentar la información para sistematización y evaluación del Órgano Regulador de los estudios que fundamenten las cuotas y tarifas, el cual podrá emitir opinión sobre las mismas</p>	<p><b>Adicionar fracción. VIII Apartado A Art. 75 y adicionar la fracción VIII del Apartado B</b></p> <p><b>A. En materia técnica:</b></p> <p>“VIII.- Proporcionar información técnica e información con base en indicadores al Órgano Regulador”.</p> <p><b>B. En materia comercial:</b></p> <p>VIII.- Elaborar los estudios que fundamenten las cuotas y tarifas</p>	73, 70

	<p>II.- Integrar y enviar al Subsistema Estatal de Información y Estadística del Agua, los indicadores de gestión y desempeño, conforme a lo que establece la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias.</p>		<p>apropiadas para el cobro de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, <b>tomando en cuenta la opinión del Órgano Regulador al que se deberán presentar los estudios para su sistematización y evaluación</b></p> <p><b>C. En materia de informática:</b></p> <p>II.- Integrar y enviar al Órgano Regulador, los indicadores de gestión y desempeño, conforme a lo que establece la presente Ley y sus disposiciones reglamentarias.</p>	
--	--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia

## Otra legislación del Estado de Sonora

El análisis aborda también otros ordenamientos del Estado de Sonora que en mayor o menor grado tienen relación con la implementación de esquemas de regulación de la prestación de los servicios de APAyS. En algunos de ellos se propone adecuar el marco normativo, en específico en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora y en la Ley de Alianzas Público Privadas del Estado de Sonora. En otros ordenamientos se señalan los artículos relacionados que no requieren modificación pero que es importante considerar al diseñar un Órgano Regulador, entre éstas se encuentra la Ley del Equilibrio Ecológico y de Protección al Medio Ambiente del Estado de Sonora.

Es importante tomar en consideración los distintos ordenamientos que componen el andamiaje jurídico e institucional, para posibilitar un marco que posibilite la coordinación, que permita homogeneizar criterios, aplicar políticas públicas de forma ordenada. Este marco es necesario para la implementación efectiva de esquemas de regulación de la prestación de los servicios públicos, entre ellos, de APAyS.

**Tabla. 3. Ley del Equilibrio Ecológico y de Protección al Medio Ambiente del Estado de Sonora**

Datos de identificación	
<b>Nombre del ordenamiento legal: <i>Ley del Equilibrio Ecológico y de Protección al Medio Ambiente del Estado de Sonora</i></b>	
<b>Fecha de expedición: 25/septiembre/2008</b>	<b>Fecha de publicación de última reforma: 28/febrero/2013</b>
<b>Ámbito de aplicación: <i>Estatal y Municipal.</i></b>	

Fuente: Elaboración propia

Elemento de regulación	Artículo	Análisis	Propuesta de redacción	Relación directa con otros artículos del mismo ordenamiento y con los artículos que se proponen en la Tabla 2.
<b><i>Competencia del Estado para la regulación y aprovechamiento sustentable, prevención y control de la contaminación del agua estatal y nacional</i></b>	<b><i>Artículo 7º fracc. VIII.</i></b> Esta Ley contiene la competencia del Estado para la regulación y aprovechamiento sustentable, prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal y de las aguas nacionales asignadas al Estado.	Se mantiene, por ser una disposición estatal con alcance municipal, que garantiza que todas las personas tengan acceso y derecho al saneamiento para su bienestar y desarrollo familiar.	Esta competencia de regulación debe estar acorde y vinculada a lo que establece la Ley Estatal del Agua, art. 62 fracc. II a la VI	Este mandato se deberá relacionar con toda la legislación estatal y municipal relacionada con la prestación de los servicios de agua, alcantarillado, drenaje y saneamiento, así como dentro del sistema de regulación que sea diseñado para el estado de Sonora.
<b><i>Define el régimen de competencia y responsabilidad de los municipios, en la calidad del agua descargada</i></b>	<b><i>Artículo 8º fracc. VI y VIII.</i></b> Define el régimen de competencia de los municipios, entre cuyas responsabilidades recae la calidad del agua descargada en los sistemas de drenaje y alcantarillado, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico.	Se mantiene, por ser una disposición estatal con alcance municipal, que garantiza que todas las personas tengan acceso y derecho al agua, alcantarillado, drenaje y saneamiento para su bienestar y desarrollo familiar.	Esta competencia de regulación debe estar acorde y vinculada a lo que establece la Ley Estatal del Agua, art. 62 fracc. II a la VI	Este mandato se deberá relacionar con toda la legislación estatal y municipal relacionada con la prestación de los servicios de agua, alcantarillado, drenaje y saneamiento, así como dentro del sistema de regulación que sea diseñado para el estado de Sonora.
<b><i>Establece la prevención y el control de la contaminación del agua,</i></b>	<b><i>Título Quinto, Capítulo Segundo.</i></b> Esta Ley contiene un	Se mantiene, por ser una disposición estatal con alcance	Esta competencia de regulación debe	Este mandato se deberá relacionar con toda la legislación

<p><b>obligaciones para el Estado, los ayuntamientos y los organismos operadores.</b></p>	<p>capítulo referente a la prevención y el control de la contaminación del agua en el que destacan obligaciones para el Estado, los ayuntamientos y los organismos operadores, entre las que destacan la vigilancia de las normas oficiales mexicanas en el aprovechamiento, reuso y descarga de aguas, la instalación de sistemas de tratamiento de aguas y llevar y actualizar registros de descargas a los sistemas de drenaje y alcantarillado que administren.</p>	<p>municipal, que garantiza que todas las personas tengan acceso y derecho al saneamiento para su bienestar y desarrollo familiar.</p>	<p>estar acorde y vinculada a lo que establece la Ley Estatal del Agua, art. 62 fracc. II a la VI</p>	<p>estatal y municipal relacionada con la prestación de los servicios de agua, alcantarillado, drenaje y saneamiento, así como dentro del sistema de regulación que sea diseñado para el estado de Sonora.</p>
---	---	--	---	--

Fuente: Elaboración propia

**Tabla. 4. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Sonora**

Datos de identificación	
Nombre del ordenamiento legal: <i>Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Sonora</i>	
Fecha de expedición: <b>23/agosto/1984</b>	Fecha de publicación de última reforma: <b>27/noviembre/2014</b>
Ámbito de aplicación: <i>Estatal y Municipal.</i>	

Fuente: Elaboración propia

Elemento de regulación	Artículo	Análisis	Propuesta de redacción	Relación directa con otros artículos del mismo ordenamiento y con los artículos que se proponen en la Tabla 2.
<p><b>Normar lo relativo a obras públicas y servicios, efectuados con recursos estatales y municipales o recursos particulares.</b></p>	<p><b>Artículo 1º.</b> Esta Ley es relevante para la regulación en virtud de su objeto que incluye, entre otros aspectos, normar todo lo relativo a obras públicas y servicios relacionados con las mismas que se efectúen con recursos estatales y municipales o bien con recursos de particulares en las hipótesis previstas por la propia Ley.</p>	<p>Se mantiene, por ser una disposición para todo el estado y municipios, porque promueve la participación del sector social e iniciativa privada para la realización de obras públicas y prestación de servicios, así como los mecanismos de inversión para la mejora de la infraestructura</p>		<p>Este mandato se deberá relacionar con toda la legislación estatal y municipal relacionada con la obra pública, prestación de los servicios de agua y saneamiento, así como para las inversiones de desarrollo de infraestructura hidráulica y como parte del sistema de regulación que sea diseñado para el estado de Sonora.</p>

	<p>Asimismo, tiene por objeto promover la participación de los sectores social y privado en la realización de obras públicas y establecer los mecanismos e instrumentos de inversión y financiamiento bajo los cuales el Gobierno del Estado, los Gobiernos Municipales y la iniciativa privada podrán concurrir a la realización de obras públicas de infraestructura física en el Estado y en los municipios.</p>	<p>hidráulica. Asimismo, para la implementación de esquemas de regulación deberá tomarse en consideración las disposiciones de esta Ley.</p>		
--	---	--	--	--

Fuente: Elaboración propia

**Tabla. 5. Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora**

Datos de identificación	
<b>Nombre del ordenamiento legal: <i>Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora</i></b>	
<b>Fecha de expedición: 14/julio/2008</b>	<b>Fecha de publicación de última reforma: 15/diciembre/2014</b>
<b>Ámbito de aplicación: <i>Estatal y municipal.</i></b>	

Fuente: Elaboración propia

Elemento de regulación	Artículo	Análisis	Propuesta de redacción	Relación directa con otros artículos del mismo ordenamiento y con los artículos que se proponen en la Tabla 2.
<p><b>Regula las acciones relativas a la autorización, planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y seguimiento de los proyectos</b></p>	<p><b>Artículo 1º fracc. I y II.</b> Esta Ley tiene por objeto regular las acciones relativas a la autorización, planeación, programación, presupuestación, contratación, gasto y seguimiento de los proyectos que se lleven a cabo bajo la modalidad de alianza público privada de servicios, así como los contratos que con ese carácter celebren:</p>	<p>Se mantiene, por ser una disposición para todo el estado y municipios, porque promueve la modalidad de alianzas entre el sector público e iniciativa privada para la realización de servicios y contratos con las dependencias, organismos descentralizados y ayuntamientos.</p>	<p>.</p>	<p>Este mandato se deberá relacionar con toda la legislación estatal y municipal para promover las alianzas entre las instituciones del sector público y la iniciativa privada para la prestación de los servicios y contratos. Así como para las inversiones de desarrollo de infraestructura hidráulica y como parte del sistema de regulación que sea diseñado para el estado de Sonora.</p>

	<p><b>Fracc. I.-</b> Las dependencias, los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y los fideicomisos públicos estatales del Gobierno del Estado;</p> <p><b>Fracc. II.-</b> Los ayuntamientos de los municipios del Estado y las entidades, organismos auxiliares y fideicomisos públicos de los municipios.</p>			
<p><b>Define los requisitos para la regulación de contratos a largo plazo</b></p>	<p><b>Artículo 7º y 32º.</b> Esta Ley define requisitos que son relevantes para la regulación como la necesidad de generar contratos de largo plazo con la definición de las características y elementos que éstos deben contener, la vinculación de contratos con el cumplimiento eficaz de los objetivos institucionales de acuerdo al Plan Estatal de Desarrollo y la forma de administración de los bienes tanto propios como de terceros.</p>	<p>Se mantiene, por ser una disposición para todo el estado y municipios, porque promueve la modalidad de alianzas entre el sector público e iniciativa privada para la realización de servicios y contratos con las dependencias, organismos descentralizados y ayuntamientos</p>		<p>Este mandato se deberá relacionar con toda la legislación estatal y municipal para promover las alianzas entre las instituciones del sector público y la iniciativa privada para la prestación de los servicios y contratos. Así como para las inversiones de desarrollo de infraestructura hidráulica y como parte del sistema de regulación que sea diseñado para el estado de Sonora.</p>
<p><b>Definición de alianza público privada y de largo plazo</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 2.-</b> Para los efectos de la presente ley, se entenderá por:</p> <p><i>I.- Alianza Público Privada de Servicios o Alianza: la asociación entre un Ente Contratante y un Proveedor mediante la cual éste se obliga a prestar, a largo plazo, uno o más servicios con los activos que el mismo construya o provea, por sí o a través de un tercero,</i></p>	<p>Estas dos definiciones son útiles como marco de la regulación</p>		

	<p><i>incluyendo activos públicos, a cambio de una contraprestación pagadera por el Ente Contratante por los servicios que le sean proporcionados y según el desempeño del Proveedor;</i></p> <p><i>VI.- Largo Plazo: Un período de por lo menos cinco años;</i></p>			
<p><b>Norma general de tomar en consideración principios y normas de regulación de los servicios públicos en alianzas público-privadas</b></p>	<p>ARTÍCULO 6.- Para aquellos Proyectos que pretendan desarrollar los Entes Contratantes señalados en la fracción II del artículo 1 de esta ley, la presente ley será aplicable bajo las siguientes disposiciones:</p> <p>I.- Cuando los Proyectos pretendan realizarse por los Municipios con fondos estatales conforme a un convenio de coordinación o colaboración con el Estado, las facultades, autorizaciones y procedimientos administrativos previstos en esta ley podrán ejercerse o realizarse por las dependencias señaladas en la misma, según se acuerde en el convenio correspondiente, y</p> <p>II.- Cuando los Proyectos pretendan realizarse únicamente con fondos municipales, las facultades y autorizaciones que en esta ley le corresponden a la Secretaría serán ejercidas u otorgadas por el Tesorero Municipal, y las autorizaciones de</p>	<p>La regulación podría fomentarse de mejor forma incluyendo una fracción IV para incluir como regla general en las alianzas público-privadas que en materia de prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales se deben atender a los principios y normas referentes a la regulación de dichos servicios, definidos por la Ley respectiva</p>		

	<p>asignaciones presupuestales que rebasen un ejercicio presupuestal que conforme a esta ley debe otorgar el Congreso del Estado, deberán ser otorgadas por el Ayuntamiento. En este supuesto, las inconformidades que esta ley señala deben presentarse a la Contraloría, se presentarán ante el Órgano de Control Gubernamental. Los Municipios podrán solicitar la opinión de la Secretaría o del Congreso del Estado para determinar la viabilidad del Proyecto como Alianza. Igualmente, en el caso previsto en esta fracción, cualquier referencia a instrumentos jurídicos propios del Gobierno del Estado, se deberá entender referida al instrumento jurídico municipal correspondiente.</p> <p>III.- Los Proyectos que se realicen por el Municipio sin participación estatal podrán ser garantizados a través de garantías que en términos de la legislación aplicable estén disponibles para estos Proyectos.</p>			
--	---	--	--	--

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 7. Ley de Gobierno y Administración Municipal**

Datos de identificación	
Nombre del ordenamiento legal: <i>Ley de Gobierno y Administración Municipal</i>	
Fecha de expedición: <i>02/febrero/1984</i>	Fecha de publicación de última reforma: <i>03/noviembre/2014</i>
Ámbito de aplicación: <i>Municipal.</i>	

Fuente: Elaboración propia

Elemento de regulación	Artículo	Análisis	Propuesta de redacción	Relación directa con otros artículos del mismo ordenamiento y con los artículos que se proponen en la Tabla 2.
<b>Competencia del ayuntamiento en el servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento</b>	<p><b>Artículo 61º.</b> Corresponde al Ayuntamiento las competencias y funciones siguientes:</p> <p>II. En el ámbito Político:</p> <p>H).- Coordinarse con el Ejecutivo Estatal y con el Ejecutivo Federal a efecto de: (Múltiples incisos)</p> <p>en su respectivo ámbito territorial y en los términos fijados en esta y demás leyes relativas, tal como es el caso para; <b>Fracc. III inciso F)</b> el servicio de Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.</p>	<p>Requiere ser modificada para establecer los requerimientos de regulación sobre la prestación y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento, es necesario armonizarla con las demás leyes estatales relacionadas con esta función.</p> <p>En las funciones que da este artículo en el ámbito político incluye aspectos de coordinación. Podría incluirse un inciso para que los Ayuntamientos se coordinen con el Ejecutivo Estatal para participar en la definición y revisión del Sistema de Regulación de los servicios públicos de APA</p>		<p>Este mandato se deberá relacionar con toda la legislación estatal y municipal para promover las alianzas entre las instituciones del sector público y la iniciativa privada para la prestación de los servicios y contratos. Así como para las inversiones de desarrollo de infraestructura hidráulica y como parte del sistema de regulación que sea diseñado para el estado de Sonora.</p>
<b>Propuesta y aprobación de tarifas</b>	<p><b>ARTÍCULO 111. -</b> <i>Cuando el organismo público descentralizado tenga por objeto la prestación de un servicio público, el Ayuntamiento, a propuesta del propio organismo y del estudio técnico que presente,</i></p>	<p>Requiere ser modificado dentro del esquema de definición tarifaria en el marco de la regulación</p>		

	<p><i>propondrá las tarifas que en su caso correspondan, y, una vez que éstas sean autorizadas por el Congreso del Estado, se publicarán en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado. Asimismo, podrá ejercer la facultad económico-coactiva, conforme a su acuerdo de creación.</i></p>			
<p><b>Dispone que los servicios de agua potable y saneamiento se prestarán en términos de leyes correspondientes</b></p>	<p><b>Artículo 258º.</b> Dispone asimismo que los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento y disposición de aguas residuales, se prestarán en los términos de las leyes y reglamentos de la materia.</p>	<p>Requiere ser modificada para establecer los requerimientos de regulación sobre la prestación y calidad de los servicios de agua potable y saneamiento, asimismo, es necesario armonizarla con las demás leyes estatales relacionadas con esta función y atribución que este estudio identifique y proponga.</p>		<p>Este mandato se deberá relacionar con toda la legislación estatal y municipal para promover las alianzas entre las instituciones del sector público y la iniciativa privada para la prestación de los servicios y contratos. Así como para las inversiones de desarrollo de infraestructura hidráulica y como parte del sistema de regulación que sea diseñado para el estado de Sonora.</p>
<p><b>Observancia de ordenamientos en materia de prestación de servicios públicos</b></p>	<p><b>ARTÍCULO 260.</b> - <i>En la prestación y regulación de los servicios públicos deberá observarse lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la del Estado Libre y Soberano de Sonora, la presente Ley y las Leyes de Desarrollo Urbano y de Salud para el Estado de Sonora, así como las disposiciones reglamentarias que se deriven de éstas, las Normas Oficiales y Técnicas Mexicanas y los demás ordenamientos jurídicos federales y estatales aplicables.</i></p>	<p>Sería importante agregar la regulación de los servicios públicos en este artículo</p>		

Fuente: Elaboración propia

**Tabla 8. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Sonora**

Datos de identificación	
Nombre del ordenamiento legal: <i>Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Estado de Sonora</i>	
Fecha de expedición: (30/12/1985)	Fecha de publicación de última reforma:
Ámbito de aplicación: <i>Estatal, municipal.</i>	

Fuente: Elaboración propia

Elemento de regulación	Artículo	Análisis	Propuesta de redacción.	Relación directa con otros artículos del mismo ordenamiento y con los artículos que se proponen en la tabla 2.
<b>Ubicación en el organigrama de la Administración Pública Estatal</b>	<b>ARTÍCULO 22.-</b> Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo del Estado contará con las siguientes dependencias:  VIII. Secretaria de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuacultura.	El Órgano Regulador podría quedar como órgano descentralizado de esta Secretaría  En términos del art. 20, segundo párrafo de la Ley de Agua del Estado de Sonora la sectorización la hace a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuacultura  La sectorización tendría que estar dentro de esta misma Dependencia, aunque debe hacerse notar que también tiene relación en el ámbito de infraestructura y desarrollo urbano		
<b>Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuacultura</b>	<b>Artículo 31.</b> a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuacultura le corresponden las facultades y obligaciones siguientes:  En materia de planeación y desarrollo sectorial:  VI. proponer y apoyar la realización de programas para la ejecución de proyectos de obras de infraestructura hidráulica;	Vincular con esquemas de regulación. Sería importante reformar este artículo para incluir la regulación	“apoyar y fomentar los esquemas de regulación de la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales”	

	<p>En materia de desarrollo de infraestructura:</p> <p>V. fomentar y apoyar la conservación, preservación y uso racional de los recursos hidráulicos, suelos agrícolas, agostaderos, áreas forestales y recursos pesqueros y acuícolas, en coordinación con las dependencias y entidades estatales, federales y municipales competentes;</p>			
<p><b>Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano</b></p>	<p>Artículo 29. A la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano le corresponden las facultades y obligaciones siguientes:</p> <p>a. en materia de desarrollo urbano e infraestructura:</p> <p>i. proponer las políticas y ejecutar los programas relativos a asentamientos humanos, equipamiento urbano y vivienda;</p> <p>ii. promover y vigilar el desarrollo equilibrado de los asentamientos humanos del estado, así como ejecutar las acciones tendientes al mejoramiento de las zonas deprimidas y marginadas;</p> <p>iii. coadyuvar con los ayuntamientos, en la definición de las normas a que deben sujetarse los proyectos que realicen los sectores público, privado y social, que guarden relación con el desarrollo urbano;</p>	<p>Revisar relación con esta Secretaría dentro del arreglo institucional</p>		

Fuente: Elaboración propia



## 5. CONCLUSIONES

Mediante el presente estudio fue posible identificar las principales necesidades para adecuar y modificar las leyes estatales que van a permitir que el sistema de regulación opere en beneficio del estado y municipios en cuanto a la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado, drenaje, tratamiento y disposición final del agua a cuerpo receptor nacional o estatal se realice.

Asimismo, con base en la información obtenida de la revisión del marco legal, se llevó a cabo el análisis correspondiente para el diseño organizacional del órgano regulador identificando los factores y elementos sustantivos que se requieren adecuar, modificar y mejorar para la conceptualización del “*Sistema de regulación en el estado de Sonora*”, con lo cual se cumplió con el objetivo de este proyecto.

En cuanto al “*Diseño de un sistema de regulación de los servicios en el estado de Sonora, incluyendo el arreglo institucional para su implementación*”, se presenta la conformación del sistema con base en la naturaleza jurídica proponiéndose que sea un órgano descentralizado, con el objeto de vigilar y controlar mediante la regulación el cumplimiento de los servicios de agua a los usuarios, así como la definición de la estructura organizacional de conformación del órgano regulador, diagrama organizacional, los derechos y obligaciones inherentes a su función y los instrumentos para su gestión a nivel estatal y municipal.

Por otro lado, se identificaron todos los actores del agua y su interacción con el órgano regulador debido a que serán los principales involucrados en el sistema de regulación para establecer las bases de la planeación y las consideraciones fundamentales, así como los aspectos comerciales, el funcionamiento operativo, la estructura integral del sistema regulador y los posibles escenarios de transversalidad que se deben considerar por la atribución y competencia de las instituciones federales, estatales y municipales que tienen relación directa con la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento. Este principio se ha desarrollado con base en los primeros resultados de la revisión del marco legal, el cual fue la base sustantiva

para la concepción y fundamentación del sistema de regulación propuesto para el estado de Sonora.

Una necesidad imperativa para que el órgano regulador cuente con una relación directa tanto con los prestadores de servicios, como con los usuarios, es la creación de un sistema de información abierto al público en el que se pueda tener acceso, consultar y darle seguimiento a lo siguiente:

- a. Los indicadores de gestión y evaluación de los prestadores de servicio
- b. Actividades y resultados
- c. Medición del desempeño por comparación
- d. Medición del cumplimiento de las metas de planeación estatal y municipal
- e. Rendición de cuentas y transparencia en la ejecución de los recursos públicos
- f. Atención a quejas de los usuarios y organismos operadores

En la revisión de las leyes estatales y municipales que se analizaron como parte del estudio, se identificó que actualmente ninguna legislación hace referencia a un proceso o sistema de regulación sobre la calidad en la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento que este implantado y operando.

Con base en el punto anterior, se requiere realizar un análisis cuidadoso para identificar las oportunidades y opciones viables, para proponer la modificación a la ley(es) correspondiente(s) y sea agregado el o los artículos que permitan el funcionamiento de un sistema de regulación.

Una de las acciones que debe proponerse para ser incluida en toda la legislación estatal y municipal relacionada con la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, es la relacionada con el derecho humano al agua, debido a que actualmente ninguna lo considera y al ser mandato constitucional se debe implementar y regular para su cabal cumplimiento. Esta es una función sustantiva del órgano regulador debido a que será el encargado de vigilar que

este mandato constitucional se cumpla y se establezcan indicadores para evaluarlos y demostrar el apego a este derecho.

Se identificó que es necesario, prioritario y estratégico crear un sistema de regulación para la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, que garantice la calidad en el abastecimiento, dotación y mejora de la infraestructura hidráulica, acompañado de un proceso fiscal que fortalezca la eficiencia comercial para obtener el pago equitativo por estos servicios y promueva la reinversión, rehabilitación, mejora y desarrollo de nueva infraestructura. Así como también propiciando los elementos, factores y condiciones para que los organismos operadores de agua sean auto sostenibles.

En el caso de México, el objeto del Órgano Regulador deberá adaptarse al marco legal, con relación a la interacción entre los municipios y los estados, en la búsqueda de implementar un esquema de regulación en forma gradual. Es decir, mediante la madurez y evolución del sistema se irá mejorando y consolidando la regulación, el sistema y la estructura organizacional responsable de llevar a cabo estas funciones.

Por otra parte, resulta vital generar la percepción que los beneficios del esquema regulatorio son mayores que las cargas y la importancia de no impugnar este esquema si se pretende acceder al conjunto de beneficios que no solo serían de carácter económico, sino también de asistencia y asesoría que promuevan la eficiencia y auto sostenibilidad de los organismos operadores en un esquema de satisfacción de los usuarios, entendidos éstos como la población cuyo derecho al agua y saneamiento debe ser garantizado.

Sandoval (2008) presenta en forma esquemática tres conceptos claves para entender la relación entre el prestador al que denomina “el agente” y la sociedad a la que se prestan los servicios, a la que denomina “el principal”. Estos tres aspectos consisten en síntesis en:

a) definición explícita de objetivos que debe cumplir el prestador de servicios y la relación entre medios y fines que le permitirá desempeñar las funciones o tareas;

- b) existencia de mecanismos contractuales, de supervisión, auditoría, incentivos, penalizaciones y gestión de conflictos;
- c) la influencia de las reglas generales del juego o ambiente institucional en la configuración de los mecanismos que delimitan la transacción.

Un esquema de regulación coadyuvaría precisamente a complementar estos tres aspectos, por lo que en el arreglo institucional es importante prever mecanismos que tomen en consideración a las personas que reciben los servicios y establecer formas de medir niveles de satisfacción o insatisfacción, para cumplir con la característica de aceptabilidad del derecho humano al agua.

En cuanto a las tarifas y cuotas, es decir, los derechos y/o cobros relacionados a los servicios que se proporcionan por conducto de los organismos operadores o entes a los que se les tiene encomendado la prestación del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, son vitales para que éstos cuenten con autonomía financiera y alcancen la autosuficiencia que los lleve a prestar un servicio adecuado y de calidad. Así como para que dicho servicio sea proporcionado de manera correcta y respetando las normas, leyes y garantías que son aplicables en tal actividad.

Para ello, se requiere que dichos cargos se determinan con base a estudios tarifarios, con los sustentos correspondientes y la clasificación y estratificación de los usuarios del servicio, así como la determinación adecuada de los rangos de consumo que se deben de tomar en cuenta para la fijación de cuotas y tarifas justas. Para garantizar la correcta aplicación de las metodologías, será necesario que los estudios tarifarios sean revisados por el Órgano Regulador.

Para realizar los estudios, se deberá contar con la información financiera, geográfica y variables que incidan o afecten tanto la prestación del servicio como los destinatarios del mismo, con el correspondiente respeto al derecho y garantías que cuentan, así como previniendo la autonomía financiera del prestador del servicio. Cualquier cuota, monto, derecho, concepto o

servicio que cobre y se encuentre relacionado con el servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento, debe de estar contemplado en la ley aplicable y ser previamente autorizado por el ente regulador. Es conveniente que en las correspondientes leyes de ingresos municipales en las que se establezcan las tarifas, cuotas, derechos y/o cobros relacionados este servicio, esté previsto la actualización de cualquier tipo de ellas.

La política tarifaria deberá impulsar la micro medición del consumo de los usuarios, además, es necesario que en el estudio tarifario se analicen y sean actualizados los rangos, parámetros y medidas que sirven de base para la estructuración de tarifas.

De ello se concluye la importancia de que los cobros, cuotas o tarifas de cualquier índole que aplique el prestador del servicio deben de ser producto de un estudio correspondiente que tenga sustento legal y que estén determinadas en conjunto entre el prestador del servicio y el Organismo Regulador, con la aprobación de las instancias correspondientes, respetando los derechos de los usuarios y teniendo como uno de sus objetivos lograr la autosuficiencia del prestador del servicio para que se encuentre en posibilidad de ejercitar de manera correcta las atribuciones que la ley de la materia le otorga, fomentando la cultura de su uso y cuidado, bajo el respeto al derecho constitucional que establece que toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.

En este tenor de ideas, la legislación local debe adecuarse para que los prestadores de los servicios entren a un marco regulatorio e involucrar al órgano regulador para la aprobación de las cuotas y tarifas, así como ayudar a desaparecer las erróneas prácticas y usos que actualmente se tiene en este servicio respecto al otorgamiento de descuentos, condonaciones, quitas, subsidios, borrón y cuenta nueva, ente otros privilegios relativos a los pagos que se deben efectuar a favor del prestador del servicio por parte de los usuarios. El Órgano Regulador se encargará de vigilar la aplicación de las tarifas a la prestación del servicio bajo una política tarifaria adecuada, así como de desaparecer y que no se contemplen facultades a funcionarios municipales ni servidores públicos ni a persona alguna respecto modificaciones en adeudos

que impliquen disminuciones en los montos a pagar, pues tales acciones y políticas son inaceptables dado que contravienen la autosuficiencia del prestador del servicio y perjudican en la calidad del mismo, así como también afectan los programas de inversión, metas e indicadores de este servicio.

El Organismo Regulador trabajará con los prestadores del servicio en el aspecto tarifario: con el fin de determinar el costo de la tarifa; así como la elaboración de estándares, metodologías, lineamientos e indicadores para cálculo de la tarifa de acuerdo a la disposición y capacidad de pago del usuario; en la supervisión de la aplicación de las tarifas a la prestación del servicio; en el impacto tarifario entre el usuario y el operador y en todo el proceso tarifario.

Ello conlleva una relación institucional con los correspondientes Consejos Consultivos y Juntas de Gobierno de cada organismo. Entes a los cuales se involucraría en la determinación de las tarifas correspondientes, en atención a la realidad del organismo operador que preste el servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

CEPAL. (s.f.). *SERIE Recursos Naturales e Infraestructura*.

CEPAL. (2000). <http://www.eclac.org/>. Obtenido de <http://www.eclac.org/publicaciones/SecretariaEjecutiva/1/lcg2071/lcg2071.pdf>

COFEMER. (21 de Noviembre de 2016). <http://www.cofemer.gob.mx/>. Obtenido de <http://www.cofemer.gob.mx/contenido.aspx?contenido=89>

Jouravlev, A. (2004). *Los servicios de agua potable y saneamiento en el umbral del siglo XXI*. Santiago de Chile.

Rodriguez, A. F. (2010). *Fortalecer a los reguladores cambiando las reglas del juego en México*. México, D.F.: Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.

Sandoval, R. (2008). Regulación, participación social y gobernabilidad del Agua Potable en México-elementos para un análisis de su evolución institucional-En *El Agua Potable en México-Historia reciente, actores, procesos y propuestas*. Roberto Olivares y Ricardo Sandoval (coordinadores). Asociación Nacional de Empresas de Agua y Saneamiento de México A.C.



# **ANEXOS**

## **PRESENTACIONES EJECUTIVAS**



## **ANEXO 1**

# **Regulación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento**





CONAGUA  
COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

IMTA  
INSTITUTO MEXICANO  
DE TECNOLOGÍA  
DEL AGUA

## Introducción

- Un mercado libre es un *proceso* en el que muchas personas actúan de manera individual, movidas por iniciativas personales, realizando intercambios entre sí y *sin* intervención gubernamental que oriente esas acciones
- La economía de mercado es una forma de producir, consumir y distribuir riquezas que se basa en los principios de la *oferta y la demanda* a través del *mercado*. Existe una libertad plena para que los agentes económicos compren y vendan

El mercado es el que fija los precios y el estado solo puede intervenir para cuestiones mínimas, pero no toma *decisiones sobre los precios* ni sobre las acciones de los agentes económicos



0

- En un mercado perfecto, los precios de los bienes y servicios son fijados por la oferta y la demanda

- **Competencia perfecta:** Hay muchos vendedores y muchos compradores, por lo tanto ninguno puede influir en el funcionamiento (especialmente en los precios) del mercado

**Oligopolio:** Hay pocos ofertantes para un determinado producto o servicio y por lo tanto se ponen de acuerdo en fijar precios y condiciones de venta. De esta manera se elimina la competencia entre ellos

**Monopolios:** Un solo ofertante de un producto o servicio muy demandado, por lo tanto puede fijar el precio y las condiciones

101

## I. LOS SERVICIOS PÚBLICOS EN MÉXICO

### ¿CÓMO SE IDENTIFICAN COMO PARTE DEL MERCADO?

102

CONAGUA  
COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

IMTA  
INSTITUTO MEXICANO  
DE TECNOLOGÍA  
DEL AGUA

## Naturaleza monopólica de los servicios públicos

Un monopolio se caracteriza por no existir la competencia entre proveedores de un servicio o producto.

↓

Los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento poseen una estructura monopólica de dos clases: natural y legal

103

CONAGUA  
COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

IMTA  
INSTITUTO MEXICANO  
DE TECNOLOGÍA  
DEL AGUA

## Monopolio natural

- Los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento poseen una estructura industrial o de mercado
- El monopolio natural suele presentarse en las industrias que requieren de una gran inversión para entrar en el mercado y en las economías de escala, que se caracterizan por unos altos costos fijos
- La convergencia de empresas es ineficiente. Aumentar el número de empresas que provean alcantarillado o construir dos redes, en un lugar donde ya existe no conduce a una mejora de los servicios, pero sí incrementa los costos. Es más eficiente que sólo haya una empresa, puesto que los costos medios tienen a bajar al aumentar la producción, propiciando que el monopolista baje el precio.

104

## Monopolio legal (constitucional)

- Los municipios tienen a su cargo, **con carácter exclusivo**, la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales (artículo 115)

Artículo 28. En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los monopolios, .....

La sujeción a regímenes de servicio público se apegará a lo dispuesto por la Constitución y solo podrá llevarse a cabo mediante ley

105

## Regulación

Es la intervención del Estado en mercados asimétricos (oligopolios y monopolios) para determinar el equilibrio del mercado en beneficio de todos los actores



106

## Los monopolios deben regularse

- En México, la regulación del monopolio del servicio público de agua potable, alcantarillado y saneamiento no se ha ejercido efectivamente por el estado.
- En otros países de América Latina la regulación ha permitido mejorar los servicios.
- La regulación debe aplicarse a todos los organismos operadores, privados y públicos, supervisando el impacto sobre los actores.

107

## Regulación, una necesidad

- La regulación es una necesidad para mejorar el nivel de servicios que recibimos como usuarios y
- Es una herramienta para mejorar los servicios que prestamos como responsables del subsector en nuestro papel de servidores públicos

108

## II. MEJORAR LA CALIDAD DE LOS SERVICIOS

### UNA NECESIDAD PARA CUMPLIR CON EL DERECHO HUMANO AL AGUA

109

### Relación entre derecho humano al agua y provisión de servicios públicos de agua potable y saneamiento

El derecho humano al agua  
en la constitución nacional  
y en la constitución de  
Sonora:

*“Toda persona tiene  
derecho al acceso,  
disposición y saneamiento  
de agua para consumo  
personal y doméstico en  
forma suficiente, salubre,  
aceptable y asequible”*



Se encuentra ligado a la provisión  
de servicios públicos de agua  
potable, drenaje, alcantarillado,  
tratamiento y disposición de aguas  
residuales, ya que se identifican  
como **la forma natural de lograr su  
cumplimiento.**

110

**Los elementos del derecho humano al agua se cumplen con el desempeño adecuado de los servicios**

Para lograr la disponibilidad y suficiencia se requiere de servicios continuos.

Para lograr la salubridad se requieren servicios regulares.

Para lograr la accesibilidad se requiere servicios generales o universales.

Para lograr la asequibilidad se requieren servicios con un esquema tarifario y financiero que conlleve a la autosuficiencia y sostenibilidad.

En suma, se trata de elementos interrelacionados que en ejercicio conjunto y bien planteado llevarán progresivamente a que toda la población tenga acceso al agua potable y saneamiento, con servicios de calidad y sostenibles.

111

**Por lo tanto...**

- El ejercicio integral y armónico de los artículos constitucionales 4 y 115 ofrecen a la población mexicana el marco necesario para acceder a servicios de agua potable y saneamiento de calidad.

112

No obstante, existen algunas asignaturas pendientes para lograr que este acceso sea de calidad, sostenible y equitativo para toda la población, y que pueden atenderse **mediante la implementación de la regulación de los servicios.**

113

### III. REGULACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE AGUA POTABLE, ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO

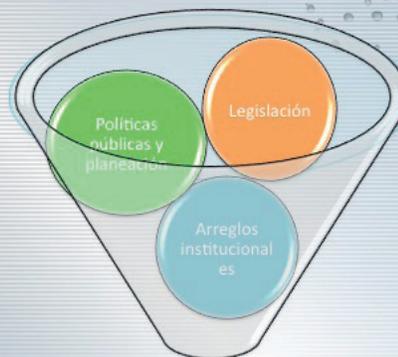
114

## ¿Qué es regular los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento?

Es la intervención del Estado dentro del marco regulatorio, en la prestación de los servicios públicos de agua potable, alcantarillado y saneamiento para conducir la conducta de los organismos operadores hacia la sostenibilidad y calidad en la prestación de los servicios mencionados.

115

**Regular no es  
sinónimo de  
legislar, además  
de crear el marco  
legal, se requiere  
intervenir en  
diversas áreas de  
la administración  
pública**



**Crear condiciones de sostenibilidad  
y calidad en los servicios públicos  
de naturaleza monopólica**

116



## En Colombia, la regulación es una realidad

La regulación la encabeza la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.

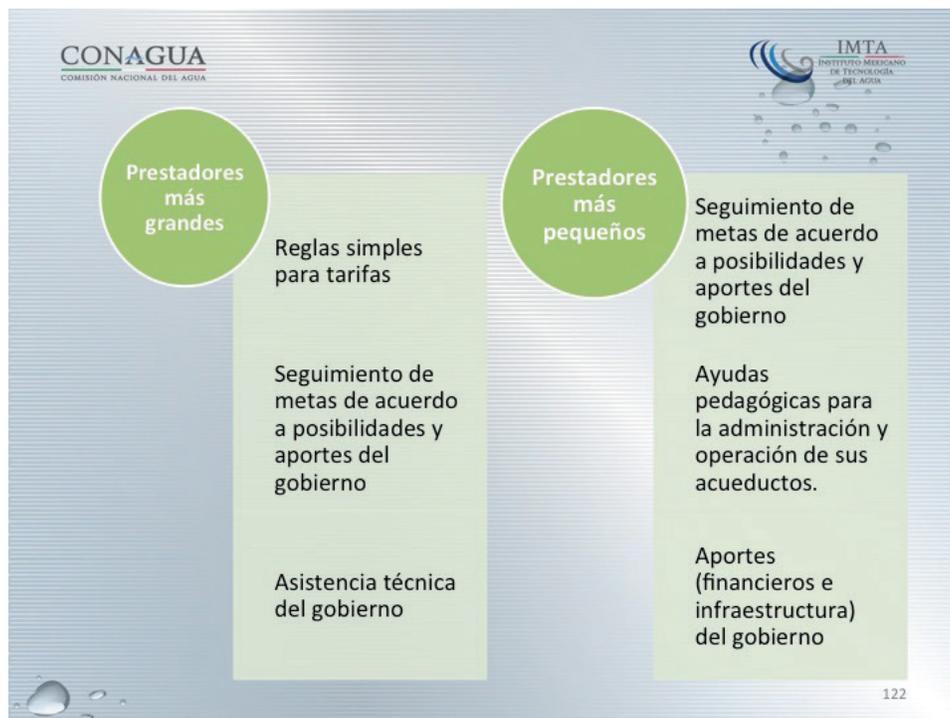
Realizando las siguientes actividades:

- Promover la competencia entre los prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento básico
- Expedir metodologías tarifarias
- Definir criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para evaluar la gestión financiera, técnica y administrativa de las empresas de servicios públicos
- Fijar normas de calidad que deben cumplir las empresas prestadoras de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo

119

## Composición de la Comisión





**ESTRATIFICACIÓN EN COLOMBIA**

ESTRATO	DENOMINACIÓN Estrato Socioeconómico
<b>Residencial</b>	
1	Bajo- Bajo
2	Bajo
3	Medio – Bajo
4	Medio
5	Medio – Alto
6	Alto
<b>Industrial</b>	
<b>Comercial</b>	
<b>Oficial y Especial</b>	

123

**LEY 142 DE 1994. Régimen de los servicios públicos domiciliarios**

**SUBSIDIOS:** Diferencia entre lo que se paga por un bien o servicio, y su costo real, cuando este último es mayor al pago que se recibe (primeros 20 m<sup>3</sup> de consumo)

<b>SUBSIDIOS</b>	
Estrato 1	Hasta 70%
Estrato 2	Hasta 40%
Estrato 3	Hasta 15%

**TECHO** →

Las comisiones de regulación definirán las condiciones al estrato 3

- Fondos suficientes y descuento mayor a los estratos 1 y 2.
- Cobertura efectiva del servicio mayor al 95%

124

**CONAGUA** COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA **IMTA** INSTITUTO MEXICANO DE TECNOLOGÍA DEL AGUA

## LEY 142 DE 1994. Régimen de los servicios públicos domiciliarios

Estrato 4

Oficial y especial

Costo de referencia

Sin subsidios ni aportes

PISO

CONTRIBUCIONES

Estrato 5 Desde 50%

Estrato 6 Desde 60%

Industrial Desde 30%

Comercial Desde 50%

**CONTRIBUCIONES:** Diferencia entre el valor que se paga por un servicio público domiciliario y el costo económico de referencia, cuando este costo es menor al pago que efectivamente se recibe (todos los rangos de consumo)

125

**CONAGUA** COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA **IMTA** INSTITUTO MEXICANO DE TECNOLOGÍA DEL AGUA

## Operatividad del esquema de subsidios

Cada Prestador de servicios públicos domiciliarios solicita recursos para cubrir los subsidios de su respectivo servicio

↓

A quién?

Dependencia que administra el Fondo de Solidaridad y Redistribución de Ingresos (FSRI) del respectivo Municipio o Distrito

↓

Remite a:

Alcalde, quien prepara proyecto con los montos de Subsidios y los Aportes Solidarios requeridos para atender la población

↓

Presenta a:

Concejo, define los porcentajes de Subsidio y Aporte Solidario a aplicar en el respectivo municipio

126

- En México es posible implementar la regulación de los servicios, retomando experiencias exitosas y atendiendo a las particularidades de cada estado y el marco constitucional nacional.

127

## ¿Por qué la regulación de los servicios?

- Los servicios son de naturaleza monopólica, por lo que es necesario que el Estado regule la conducta de los agentes que intervienen.
- Al ser la prestación de servicios de índole municipal, se abre un panorama de 2456 municipios muy diferentes entre sí, agrupados en estados igualmente heterogéneos, por lo que es importante que el ejercicio de regulación se lleve a cabo por parte de cada entidad federativa.
- Con la regulación se debe buscar alcanzar una alta eficiencia física y comercial de los sistemas de agua potable y saneamiento, independientemente de quién sea el operador: gobierno municipal directamente, organismo descentralizado, concesionario, sistema intermunicipal u otra organización autorizada.

128

CONAGUA  
COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

IMTA  
INSTITUTO MEXICANO  
DE TECNOLOGÍA  
DEL AGUA

## Los tres órdenes de gobierno tienen responsabilidades en materia de regulación

Federal	Estatal	Municipal
<ul style="list-style-type: none"><li>• Impulsar la regulación de los servicios a nivel estatal</li><li>• Dictar las Normas Mexicanas y Normas ... que deben cumplirse en la prestación de los servicios</li><li>• Vigilar en materia de calidad del agua</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Crear un órgano regulador estatal</li><li>• Establecer el marco legal de la regulación</li><li>• Vigilar que se cumpla la regulación</li><li>• Apoyar a los organismos operadores en la implementación</li><li>• Aprobar tarifas que lleven al organismo operador al camino de la autonomía financiera</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Prestar los servicios</li><li>• Reglamentar la prestación de los servicios atendiendo el esquema de regulación estatal</li><li>• Generar la información requerida al órgano regulador</li></ul>

129

CONAGUA  
COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

IMTA  
INSTITUTO MEXICANO  
DE TECNOLOGÍA  
DEL AGUA

## Participación de los gobiernos estatales en la regulación

Es indispensable la participación estatal para ordenar y armonizar los servicios públicos de agua potable y saneamiento en el territorio estatal, por lo que se deben ejercer y fortalecer las atribuciones conferidas por la Constitución y por la legislación federal y estatal para intervenir en la prestación de los servicios, es decir, en la regulación de los servicios de agua y saneamiento.

130

## Participación de los gobiernos estatales en la regulación

Es necesaria la existencia de un organismo estatal suficientemente fortalecido jurídica, administrativa y financieramente que apoye a los municipios en aspectos que van desde la planeación, gestión de recursos, estructuración de mecanismos de apoyo para la operación y mantenimiento, así como en organización de los servicios y su gobernabilidad con la participación social, la cual deberá ser planteada de acuerdo a las características de cada municipio y su organismo operador, y que pueda ejercer una efectiva regulación.

131

- Las Comisiones Estatales de Agua (CEA) deben enfocarse en la planeación, la supervisión y el apoyo, no en la operación de los sistemas de agua potable y saneamiento.
- Para lograr lo anterior, es conveniente que la CEA apoye y promueva la intermunicipalización de los servicios, que apoye en la gestión de los organismos operadores, en los estudios tarifarios y ante el Congreso Estatal para lograr que los esquemas de suficiencia y sostenibilidad municipales e intermunicipales sean aprobados

132

## Funciones de regulación a nivel estatal

Garantizar a los usuarios el suministro de un servicio de calidad, tanto en zonas urbanas como rurales.

Garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los servicios.

Asegurar objetivos colectivos de salud pública y preservación del medio ambiente.

Delimitar con claridad la participación de los entes públicos y privados, como una forma de exigir los mismos niveles de eficiencia y calidad a todos los tipos de prestadores de servicio.

Delimitar funciones y organizaciones; por un lado, las funciones normativas y fiscalizadoras corresponden a los estados, mientras que las netamente productivas y comerciales corresponden a los municipios o a los organismos operadores, evitando así la fusión de roles juez y parte en la prestación de los servicios.

Propiciar las economías de escala en los sistemas de abastecimiento, a través de la constitución de organismos intermunicipales.

Establecer un sistema tarifario encaminado a la sostenibilidad y asequibilidad de los servicios.

## ¿Qué incluye la regulación?

- Sistema de información confiable.
- Indicadores de desempeño que permitan evaluar objetivamente al organismo operador.
- Marco legal con responsabilidades claras.
- Progresividad en la implementación y metas a corto, mediano y largo plazo.
- Sistema tarifario asequible y que conduzca a la sostenibilidad de los servicios.
- Despolitizar la aprobación de las tarifas, estableciendo criterios claros para su definición.

**CONAGUA**  
COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA

**IMTA**  
INSTITUTO MEXICANO DE TECNOLOGÍA DEL AGUA

## La regulación es un proceso que se implementa de manera progresiva

```
graph LR; A[Armado del marco legal e institucional] --> B[Sistema de información y evaluación funcionando]; B --> C[Sistema tarifario]; C --> D[Otorgamiento de estímulos]
```

- Armado del marco legal e institucional**
  - Creación del ente regulador
  - Se reforma el marco legal para dar sustento a la regulación
  - Emisión de metodologías y lineamientos por parte del ente regulador
  - Establecimiento de redes de coordinación con dependencias estatales y federales
  - La política pública y planeación estatal reflejan los objetivos de la regulación
- Sistema de información y evaluación funcionando**
  - Implementación de metodologías y lineamientos referentes al sistema de información y evaluación
  - Se dejan claras las reglas del juego con los municipios y organismos operadores
  - Se establece un sistema de clasificación y calificación de los organismos operadores para la determinación de metas
- Sistema tarifario**
  - Al interior de los organismos operadores, se adecuan sus procesos para identificar los costos de la prestación de los servicios
  - Con información confiable, se realizan los estudios tarifarios de los organismos operadores
- Otorgamiento de estímulos**

135



## **ANEXO 2**

# **Fundamentos legales de la regulación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento**





## Organización Municipal

### Artículo 115 Constitucional

La organización de los municipios se establece en la Constitución en el artículo 115, que obliga a los municipios, entre otros servicios, a suministrar el agua potable así como su saneamiento, considerándose una de sus atribuciones esenciales la de prestar servicios públicos a su comunidad.

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

"III.- Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

a).- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;..."

## Saneamiento

**El saneamiento debe ser considerado como parte del servicio de agua potable cuando existe alcantarillado.**

**Lo que implica la necesidad de que los costos del mismo estén integrados en las tarifas del servicio de agua potable.**

## **Artículo 44 de la Ley de Aguas Nacionales**

**Señala que corresponde al Municipio, al Distrito Federal y, en términos de Ley, al Estado, así como a los organismos o empresas que presten el servicio de agua potable y alcantarillado, el tratamiento de las aguas residuales de uso público urbano, previa a su descarga a cuerpos receptores de propiedad nacional.**

## **Los municipios deben atender la legislación estatal referente a la prestación de servicios públicos**

### **Artículo 115 constitucional.**

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.

## Hacienda Municipal

### **Artículo 115 Constitucional**

**IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:**

- Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.**

## **Los estados pueden y deben regular los servicios ya que no es una atribución federal**

### **Artículo 124 constitucional.**

Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias.

## Los estados pueden y deben regular los servicios ya que no es una atribución federal

### Artículo 117 y 118 constitucional.

Estos artículos establecen cuales son las prohibiciones expresas a los Estados, por ser competencia de la federación, sin que se señale que la Regulación de los Servicios se encuentre en estas.

## Artículo 4 de la Constitución Federal:

Toda persona tiene derecho:

- al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico
- en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.

En resumen, las principales obligaciones son:

- **Prestar los Servicios de Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, conforme al marco normativo vigente.**

**Suficiente**

Este componente atiende el requisito de disponibilidad y se cumple cuando se otorga una cantidad suficiente y continua de agua para satisfacer las necesidades básicas para usos personales (consumo directo, preparación de alimentos, saneamiento e higiene personal y familiar), así como para usos domésticos (limpieza del hogar y lavado de enseres y ropa).

**Salubre**

El agua, tanto para el uso personal como doméstico, debe ser saludable, libre de microorganismos, sustancias químicas y peligros radiológicos que constituyan una amenaza para la salud humana. Las medidas de seguridad del agua potable están definidas en la Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-127-SSA1-1994, relativa a agua para uso y consumo humano, en la que se establecen los límites permisibles de calidad y tratamientos a que debe someterse el agua para su potabilización.

En resumen, las principales obligaciones son:

- **Prestar los Servicios de Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, conforme al marco normativo vigente.**

**Aceptable**

El término aceptable se entiende como un elemento cualitativo, debiendo el agua tener color, olor y sabor adecuados para el uso personal y doméstico, por lo cual se tendrá que contar con las suficientes plantas de potabilización y tratamiento de agua y se deberá asegurar la permanencia de calidad en su trayecto por la red de conducción.

En cuanto al suministro de agua potable y de servicios de saneamiento, éste también deben ser aceptable y en este contexto se entiende como el cumplimiento de las características inherentes al servicio público: generalidad, regularidad, continuidad, uniformidad y economía.

**Accesible**

La accesibilidad física se refiere a brindar la oportunidad de tener agua potable dentro del domicilio o a una distancia corta y de acceso a pie. Es decir, los servicios deben encontrarse al alcance seguro de todos los sectores de la población.

**En resumen, las principales obligaciones son:**

- **Prestar los Servicios de Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, conforme al marco normativo vigente.**

**Asequible**

La asequibilidad también se entiende como accesibilidad económica y se refiere a que los servicios deben ser asequibles para todos. Es preciso aclarar que el derecho humano al agua no implica la prestación gratuita del servicio. Si bien los gobiernos tienen la tarea de brindar el servicio, éste implica una aportación del usuario.

**En resumen, las principales obligaciones son:**

- **Autosuficiencia.**

El Organismo Operador debe tener como meta el lograr la sostenibilidad para lograr una adecuada prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.

La sostenibilidad (como concepto económico) es indispensable para que el Organismo Operador implemente una tarifa que logre recuperar los costos de operación y mantenimiento de los servicios de agua potable y saneamiento, así como los de explotación y protección de las fuentes de abastecimiento.

Esto tendrá como consecuencia que el servicio se pueda mantener en operación con calidad en el tiempo, sin que tenga que intervenir el Municipio con recursos propios en la prestación del mismo.

En resumen, las principales obligaciones son:

- **Macromedición.**

Es vital dentro de las condiciones de los Organismos Operadores, ya que por su función se puede conocer cuales son los volúmenes de agua extraídos de las fuentes, sirviendo como control para determinar si se cumple con los títulos de concesión.

Es indispensable que se realice como una actividad continua, siendo que es un elemento indispensable en la planeación adecuada del mejor uso y aprovechamiento de los recursos hídricos, así como de su cuidado.

### **Carencia de Reglamentos a nivel Nacional**

**A pesar de que el reglamento municipal de agua potable y saneamiento es un instrumento fundamental que debe servir a los Municipios para llevar una adecuada gobernanza del agua, es un tema que ha sido abordado por muy pocos a nivel Nacional.**

**Es importante señalar que dichos ordenamientos deben de cumplir con los requisitos que marcan las normatividades aplicables, para que éstos tengan vigencia.**

## **Necesidad de Reglamentos de Prestación de Servicios de Agua Potable y Saneamiento**

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

### **Artículo 115**

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

### **¿Por qué debe de haber un reglamento ?**

Porque fija las reglas con las cuales el Municipio debe prestar los servicios públicos, para dar seguridad a los ciudadanos sobre la competencia en la materia.

¿Cuáles son los beneficios de tener un reglamento?

- Otorga Derechos a los Ciudadanos
- Genera corresponsabilidad entre Ciudadanos y Prestadores de Servicios
- Establece la forma de prestar los servicios
- Da certeza jurídica a los Ciudadanos y al Prestador de Servicios

**Solamente existen 68 Reglamentos Municipales, es decir, menos del 3% de los municipios cuentan con este importante marco jurídico, indispensable para la óptima prestación de los servicios.**

## Reflexiones finales

La regulación requiere:

- La articulación de un sistema integrado por legislación, políticas públicas, planeación y arreglos institucionales que permitan la intervención de la autoridad para crear condiciones de sostenibilidad y calidad en los servicios públicos de naturaleza monopólica, en otras palabras, no se trata solo de la creación o reforma de leyes.
- Es un sistema de interacciones entre autoridades, organismos operadores y usuarios, bajo la dirección del estado mediante los instrumentos legales y técnicos adecuados y de una institución estatal fortalecida para tal efecto.
- Para que se dé la regulación es necesaria la existencia de un marco jurídico que permita la creación y un funcionamiento de un sistema con estas características.
- Con la regulación se busca el equilibrio en la relación de los distintos actores: organismos operadores de agua, autoridades y usuarios.

## Reflexiones finales

- La regulación debe permitir, fundamentalmente, proteger al usuario y al mismo tiempo evitar que el organismo operador pueda ser capturado políticamente, de forma que esté en condiciones de cumplir adecuadamente con sus funciones.
- La Constitución Federal no establece prohibiciones para que los Estados puedan regular la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento.
- Es necesario considerar, que conforme al artículo 4 de la Carta Magna, es una forma de dar cumplimiento al Derecho Humano.
- La Regulación debe realizarse por un Órgano de Gobierno Estatal, lo suficientemente fortalecido para que relice sus funciones con una visión de generar calidad en la prestación de servicios públicos.

## **ANEXO 3**

# **Marco legal de Sonora para la implementación de la regulación**



## **Marco legal de Sonora para la implementación de la regulación.**

## **Legislación relacionada del Estado de Sonora:**

- Constitución Política del Estado de Sonora.
- Ley de Agua del Estado de Sonora.
- Ley del Equilibrio y de Protección al Medio Ambiente del Estado de Sonora.
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas para el Estado de Sonora.
- Ley de Gobierno y Administración Municipal.
- Ley de Hacienda del Estado de Sonora.
- Ley Orgánica del Estado de Sonora.
- Ley de Alianzas Público Privadas de Servicios del Estado de Sonora.
- Ley de Ingresos Municipal.
- Ley de Fomento de la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Sonora.

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE SONORA.

Artículo 1.- (Parte final)

**«Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a ese derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque, en términos de lo dispuesto por la Ley.**

**Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.»**

**Acertadamente el Derecho Humano al agua en el estado está elevado a rango constitucional.**

## Ámbito de Competencia de los Municipios

Artículo 136.- Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos:

**IV.- Aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que expida el Congreso, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general, dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal y regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal, conforme a las leyes que se expidan en observancia del artículo 64, fracción X de esta Constitución y publicarlos en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado de Sonora.**

**VII.- En los términos señalados por las leyes en materia municipal, crear organismos descentralizados y autorizar la constitución de empresas de participación municipal mayoritarias y fideicomisos públicos para la prestación de los servicios públicos, la obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia social, la realización de actividades prioritarias o el desarrollo económico.**

**Artículo 137.- Los municipios, dentro de sus respectivas jurisdicciones, tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:**

**a).- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.**

**Artículo 150.-**

Los recursos económicos de que disponga el Gobierno del Estado, los municipios, así como sus respectivas administraciones públicas descentralizadas, y los organismos autónomos, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para cumplir los objetivos y programas a los que estén destinados.

## **LEY DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL**

### **DE LAS ATRIBUCIONES DEL AYUNTAMIENTO**

**ARTÍCULO 61.- Corresponde al Ayuntamiento las competencias y funciones siguientes:**

**III. En el ámbito Administrativo:**

**F).- Prestar en su respectivo ámbito territorial y en los términos fijados en esta Ley y demás leyes relativas, las siguientes funciones y servicios públicos:**

**a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;**

**ARTÍCULO 111.- Cuando el organismo público descentralizado tenga por objeto la prestación de un servicio público, el Ayuntamiento, a propuesta del propio organismo y del estudio técnico que presente, propondrá las tarifas que en su caso correspondan, y, una vez que éstas sean autorizadas por el Congreso del Estado, se publicarán en el Boletín Oficial del Gobierno del Estado. Asimismo, podrá ejercer la facultad económico-coactiva, conforme a su acuerdo de creación.**

## DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES

### CAPITULO I DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 258.- El presente título regula los servicios públicos de: alumbrado público; limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; panteones; calles, parques, jardines y campos deportivos y su equipamiento; estacionamientos y rastros.

Los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado y tratamiento y disposición de aguas residuales, se prestarán en los términos de las leyes y reglamentos de la materia. En los mismos términos estarán las funciones de seguridad pública, policía preventiva y tránsito.

ARTÍCULO 259.- El Ayuntamiento prestará los servicios públicos de la siguiente forma:

- I. Directamente, a través de sus propias dependencias administrativas y órganos desconcentrados;
- II. A través de los organismos públicos descentralizados creados para tal fin y empresas de participación municipal mayoritarias;
- III. Mediante el régimen de concesión y concertación con particulares; y
- IV. En coordinación y asociación, con ayuntamientos del Estado o de otro u otros Estados, o mediante la celebración de convenios con el Ejecutivo del Estado para que éste los preste en forma temporal o coordinadamente con el Ayuntamiento.

Para los efectos del párrafo anterior, tratándose de la asociación de municipios del Estado con municipios de otro u otros Estados, los municipios del Estado de Sonora deberán contar con la aprobación del Congreso del Estado.

## LEY DE AGUA DEL ESTADO DE SONORA

**ARTÍCULO 69.-** Los ayuntamientos tendrán a su cargo la prestación y administración de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en todas las localidades y asentamientos humanos de su jurisdicción territorial, a través de cualquiera de los organismos operadores o prestadores de servicios a que se refiere el artículo 37 de esta Ley.

Los ayuntamientos y sus organismos operadores serán responsables solidarios del tratamiento de las aguas residuales generadas por los sistemas a su cargo, previa su descarga a cuerpos receptores de propiedad nacional, conforme a lo establecido en las normas oficiales mexicanas y en la legislación federal aplicable.

**ARTÍCULO 70.-** Una vez que el Ayuntamiento determine la forma o formas para la prestación de los servicios públicos, se procederá a instrumentar las acciones y actos jurídicos correspondientes, a efecto de instituir los órganos, sean organismos descentralizados o empresas de participación municipal mayoritaria, señalándoles, las facultades y obligaciones y la fecha de iniciación de actividades, o bien de iniciar los procedimientos administrativos correspondientes a fin de otorgar las concesiones o contratos administrativos y celebrar los convenios de coordinación y de concertación para la prestación de los servicios públicos.

**ARTÍCULO 72.-** Los organismos operadores, adoptarán las medidas necesarias para alcanzar autonomía financiera en la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, y establecerán los mecanismos de control necesarios para garantizar al público usuario condiciones adecuadas de eficiencia, eficacia y transparencia, en los términos dispuestos por el presente ordenamiento, así como por las disposiciones reglamentarias aplicables.

Para los efectos del párrafo anterior, en el marco del Sistema Estatal del Agua, los organismos operadores estarán obligados a integrar y enviar al Subsistema Estatal de Información y Estadística del Agua los indicadores de gestión y desempeño que establece esta Ley.

**ARTÍCULO 112.-** En la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, se deberán observar los criterios de eficiencia, eficacia, transparencia, continuidad, calidad y cualquier otro que se considere aplicable, incluyendo un panel de indicadores compuesto por cuatro perspectivas:

- I.- De financiamiento;
- II.- De los clientes;
- III.- De los procesos; y
- IV.- Del crecimiento, innovación, y desarrollo que comprende los factores: recursos humanos, inversión y avance tecnológico.

## Ley de Ingresos Municipal

Adecuar la legislación para incluir e involucrar al órgano regulador en la validación y aprobación de cualquier cobro, concepto o cuota que recaude el organismo que preste los servicios de agua, alcantarillado y saneamiento en los municipios del estado.

Las tarifas y cuotas de los servicios y conceptos que cobra el prestador del servicio de agua potable, alcantarillado y saneamiento debe de tener como sustento un estudio tarifario y la correspondiente validación de dicho estudio por un ente distinto al que realice el estudio tarifario. Dicho estudio debe de realizarse teniendo toda la información financiera, geográfica y variables que incidan o afecten tanto la prestación del servicio como los destinatarios del mismo, con el correspondiente respeto al derecho y garantías que cuentan, así como el respeto de la autonomía financiera del prestador. Cualquier cuota, monto, concepto o servicio que se cobre y preste debe de estar contemplado en la ley aplicable y contar con la autorización y aval del regulador.

Es conveniente sea actualizado el contenido de cualquier cobro que haga el organismo dado que tiene fundamentos desactualizados. Se debe de tener una política tarifaria que impulse la micro medición. Es necesario que el estudio tarifario que se haga, analice y sean actualizados los rangos, parámetros y medidas que sirven de base para la estructuración de tarifas. Se concluye la importancia de que los cobros, cuotas o tarifas de cualquier índole que aplique el organismo deben de ser producto de un estudio correspondiente que tenga sustento y que esté validado por un ente distinto al que efectuó dicho estudio.

Contemplar de manera específica lo correspondiente a sanciones e infracciones que marca la Ley de Aguas del Estado de Sonora, ya que está de forma general e incompleta los supuestos para fincar sanciones e infracciones. Es necesario ejercitar de manera correcta las atribuciones que la ley de la materia otorga al prestador de servicio, fomentando así la cultura del uso y cuidado del agua.

## **ANEXO 4**

# **Diseño de un sistema tipo de regulación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento**



# I. INTRODUCCIÓN

**“Diseño de un sistema tipo de regulación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento”**

- Se revisó la legislación relacionada con la gestión de los servicios del estado de Sonora, para identificar las reformas necesarias para la implementación de la regulación.
- Se realizaron entrevistas con personal de la CEA para conocer el estado actual que guarda la reglamentación de los servicios públicos y las relaciones de coordinación con los organismos operadores.
- Se concluyó que es posible y conveniente implementar el esquema de regulación en el estado, haciendo las adecuaciones legales e institucionales pertinentes.

## Ley de Agua

- La Ley de Agua del Estado es **el instrumento legal base para implementar la regulación.**
- Es indispensable emitir el **reglamento** de la Ley de Agua, en el cual se deberán desarrollar los postulados de regulación que se insertarán en la Ley.



## Aspectos generales en que debe reformarse la Ley de Agua del Estado

- Introducir el derecho humano al agua y la regulación de la prestación de los servicios como parte de su objeto.
- Creación de un capítulo especial en que se aborde la creación de un Órgano Regulador, su objeto, funciones, composición y previsiones generales para su funcionamiento.
- Reforma a las facultades de la CEA para constituirla como un organismo operativo de la regulación.

## Aspectos generales en que debe reformarse la Ley de Agua del Estado

- Declarar de utilidad pública la participación del Estado en la regulación de la prestación de los servicios.
- Incluir las definiciones de regulación y ente regulador:

### Regulación

- Es el conjunto de principios, procedimientos, métodos y mecanismos a través de los cuales el Estado verifica, controla y evalúa la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

### Órgano Regulador

- Es el ente autónomo de carácter técnico consultivo, con personalidad jurídica y patrimonio propio encargado de la regulación de la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.

## Aspectos generales en que debe reformarse la Ley de Agua del Estado

- El Consejo Estatal del Agua deberá conocer y opinar los resultados de los indicadores de desempeño y calidad de los servicios hidráulicos en el Estado, y las recomendaciones que realice el Órgano Regulador que deriven de dicha evaluación.
- En la programación estatal del desarrollo hidráulico se deberá considerar la integración y actualización de información e indicadores de gestión de la prestación de los servicios.
- El Órgano Regulador evaluará mediante indicadores el cumplimiento de todas las fases del Programa Municipal de Agua Potable, Drenaje, Alcantarillado, Tratamiento y Disposición de Aguas Residuales y recomendará acciones relacionadas con el cumplimiento del mismo.

## II. PROPUESTA DEL ESQUEMA DE REGULACIÓN

## Órgano Regulador de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento del estado de Sonora

- Organismo público descentralizado de la Administración Pública Estatal.
- De carácter técnico-consultivo.
- Sectorizado a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Recursos Hidráulicos, Pesca y Acuicultura
- Con personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Con funciones de autoridad administrativa

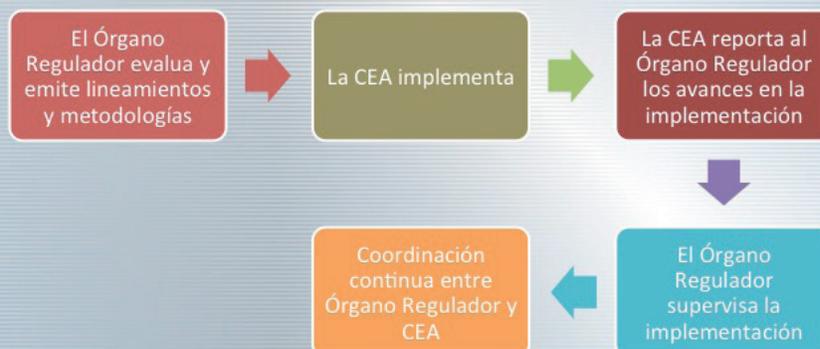
## Objeto del Órgano Regulador

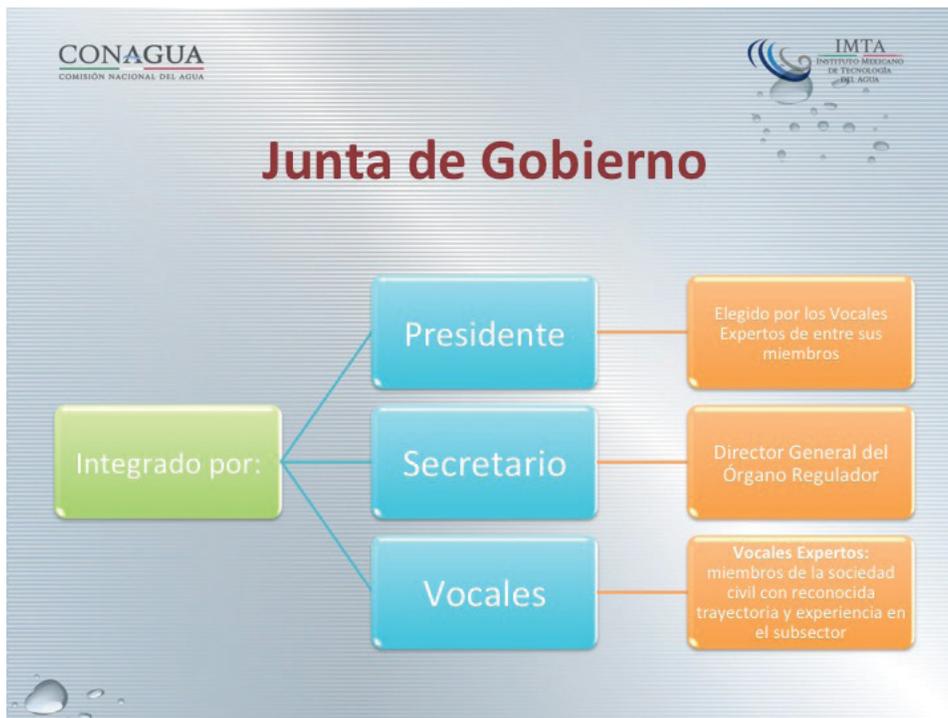
Evaluar y emitir lineamientos y metodologías para regular la prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales del estado de Sonora **a fin de que se de cumplimiento al derecho de acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible a toda la población**

## Carácter consultivo del Órgano Regulador

- El Órgano Regulador se constituye como un ente consultivo, que emitirá las metodologías y lineamientos necesarios para la implementación de la regulación.

## Órgano Regulador y CEA se coordinan para la implementación de la regulación





## Director General

- Nombrado por el Gobernador del Estado
- Requisitos para ocupar el cargo:
  1. Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos;
  2. Ser mayor de treinta años al día de su nombramiento;
  3. Residir en el Estado, cuando menos tres años inmediatamente anteriores al día de su designación;
  4. Tener título en alguna licenciatura; y
  5. Tener conocimientos y experiencia mínima de cinco años en materia de agua potable y saneamiento.

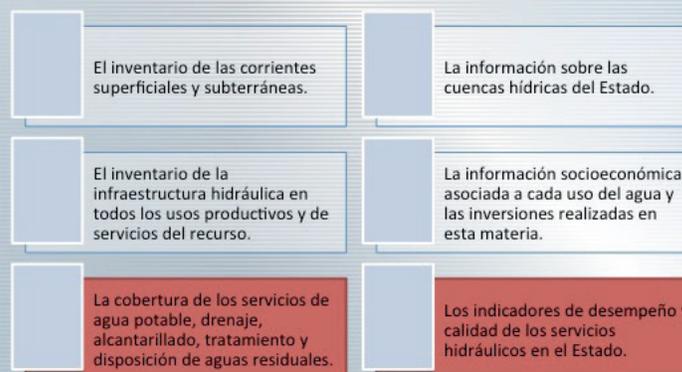
## Funciones del Órgano Regulador

- Elaborar normas técnicas en:
  - Estándares de calidad para la prestación de los servicios
- Elaborar lineamientos y metodologías en:
  - Definición y actualización de cuotas y tarifas por los servicios
  - Integración, actualización y homogenización de la información relacionada con la prestación de los servicios
  - Definición, cálculo y análisis de los indicadores de desempeño de los organismos operadores
  - Asignación de recursos estatales con base al resultado de los indicadores de desempeño y cumplimiento de metas

## Funciones del Órgano Regulador

- Recomendar a la Comisión, municipios y organismos operadores acciones para lograr el acceso universal a los servicios
- Emitir recomendaciones sobre el cumplimiento de la normatividad aplicable a la prestación de los servicios
- Proponer e implementar mecanismos de coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales relacionadas con el cumplimiento de su objeto
- Proponer lineamientos para el otorgamiento y supervisión de concesiones de los servicios
- Participar, asesorar y opinar sobre los programas de capacitación del personal de los organismos operadores
- Analizar el cumplimiento de programas municipales relacionados con la provisión de servicios y emitir recomendaciones al respecto

## Composición del Subsistema Estatal de Información y Estadística del Agua actual



A cargo del Vocal Ejecutivo de la CEA.

## Panel de indicadores actual

Se deben observar los criterios de eficiencia, eficacia, transparencia, continuidad y calidad en la prestación de los servicios.

- Comprende los factores de rentabilidad, liquidez y endeudamiento.

Financiamiento

- Comprende los factores de continuidad, cobertura, cantidad de agua potable, calidad de agua potable, costos y la satisfacción del cliente de acuerdo a los estándares internacionales.

Clientes

- Comprende los factores de agua no contabilizada, producción, distribución del agua, recolección, tratamiento de aguas residuales y comercialización.

Procesos

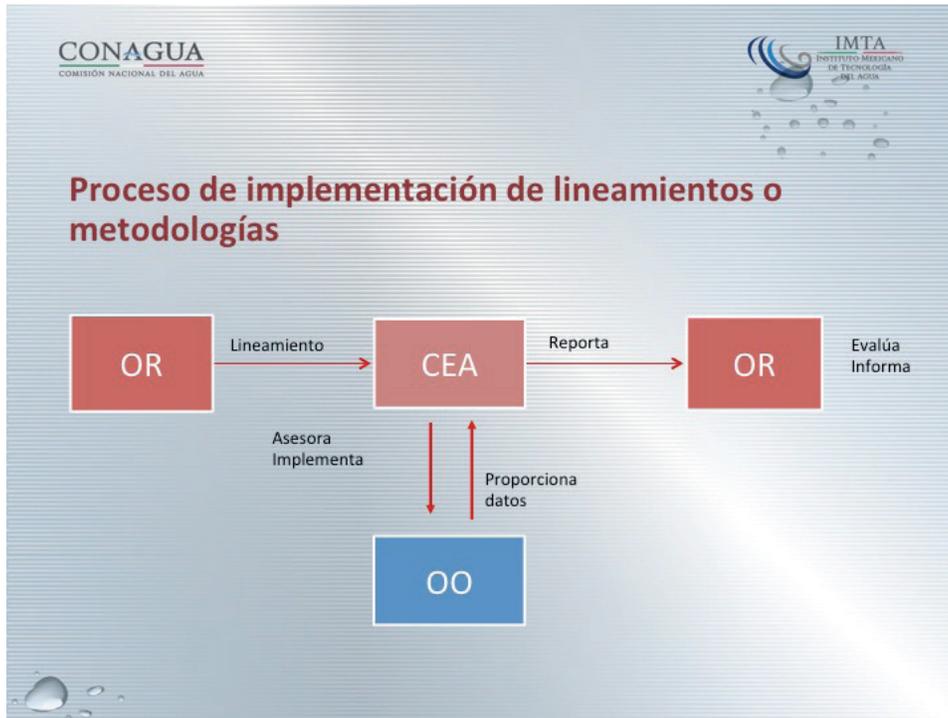
- Comprende los factores de recursos humanos, inversión y avance tecnológico.

Crecimiento, innovación y desarrollo

## Evaluación de los servicios

- Los organismos operadores serán evaluados por el Órgano Regulador.
- La evaluación se realizará mediante indicadores de desempeño.
- Los indicadores se generarán con base en la información del Subsistema de Información y Estadística del Agua.
- La CEA validará la información que remitan los organismos operadores, previa su integración en el Subsistema de Información.
- Para la evaluación y emisión de una calificación del organismo se tomará en cuenta: los resultados de los indicadores de desempeño y el avance de las metas establecidas en el Plan de Trabajo de Mejora.
- La evaluación se realizará anualmente, a más tardar en el mes de agosto.







Las Instituciones con las que el Órgano Regulador tendría relación principalmente son:

**1.- A NIVEL ESTATAL:**

**OFICINA DEL EJECUTIVO DEL ESTADO.**  
**SAGARHPA: SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, RECURSOS HIDRÁULICOS, PESCA Y ACUACULTURA DEL ESTADO DE SONORA.**  
**CEA: COMISION ESTATAL DEL AGUA.**  
**FFRS: FIDEICOMISO FONDO REVOLVENTE SONORA.**  
**SECRETARÍA DE GOBIERNO DEL ESTADO DE SONORA.**  
**SECRETARÍA DE HACIENDA DEL ESTADO DE SONORA.**  
**SECRETARÍA DE SALUD DEL ESTADO DE SONORA.**  
**SEC: SECRETARIA DE EDUCACION Y CULTURA DEL ESTADO DE SONORA.**  
**SECRETARÍA DE LA CONTRALORIA ESTATAL.**  
**SIDUR: SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA Y DESARROLLO URBANO.**  
**PA: PROCURADURÍA AMBIENTAL.**  
**CEDES: COMISIÓN DE ECOLOGÍA Y DESARROLLO SUSTENTABLE DEL ESTADO DE SONORA.**  
**CONGRESO DEL ESTADO.**  
**ISAF: INSTITUTO SUPERIOR DE AUDITORÍA Y FISCALIZACIÓN.**

**2.- A NIVEL MUNICIPAL**

**ORGANISMOS PRESTADORES DEL SERVICIO DE AGUA POTABLE ALCANTARILLADO Y SANEAMIENTO** en los distintos municipios del estado.  
**CABILDOS MUNICIPALES** (72 municipios en el estado).  
**CONTRALORÍAS MUNICIPALES** (72 municipios en el estado).

