

## EL SERVICIO PÚBLICO DE AGUA Y DRENAJE EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. UNA MIRADA A CIENTO AÑOS DE SU FUNDACIÓN

Mauricio YANOME YESAKI

SUMARIO: I. *Preámbulo*. II. *Antecedentes históricos*. III. *La creación de la institución pública descentralizada denominada “Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey”, su marco jurídico y la estructura actual del mismo*. IV. *La defensa de la autonomía municipal y el servicio de agua y drenaje en Nuevo León ante las reformas municipales de 1983 y 1999*. V. *La solicitud de municipalización de los servicios de agua, drenaje y otros, por el municipio de Santiago y sus consecuencias*. VI. *A manera de conclusión*. VII. *Bibliografía*.

...consideramos que la prestación de los servicios de agua potable, drenaje sanitario, tratamiento de aguas negras y la disposición de aguas residuales, deben permanecer en el ámbito de las atribuciones de Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, I.P.D., ya que de esta manera se aseguraría la prestación de tales servicios a la población por parte de una empresa especializada, sin que exista el riesgo de un mal funcionamiento debido a la falta de experiencia o de infraestructura en la región.

Acuerdo aprobado el 21 de febrero de 2006 por la Comisión de Gobernación y Organización Interna de los Poderes del Congreso del estado de Nuevo León.

## I. PREÁMBULO

El objetivo de este opúsculo es analizar el servicio público de agua y drenaje, que incluye entre otros el abastecimiento del líquido vital en el estado de Nuevo León, lo cual permite que sea una de las entidades federativas más prósperas de México, a pesar de las condiciones geográficas que la hacen parecer adversa.

La importancia de este trabajo estriba en analizar lo sui géneris que resulta en la actualidad la institución pública descentralizada denominada “Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, I.P.D.”, ya que si se observa desde el prisma constitucional, se advierte claramente una invasión de competencias otorgadas exclusivamente a los municipios, lo que atenta a lo dispuesto en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, para justificar, comprender la existencia y la forma de operar de lo que se denomina “Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, I.P.D.” se requiere acudir a sus antecedentes históricos, los cuales se estudian a continuación.

## II. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Mediante Decreto 57, expedido por el H. Congreso del estado el 4 de noviembre de 1904 y promulgado el 8 del mismo mes y año,<sup>1</sup> se aprobó y elevó al rango de ley el contrato para el servicio de agua y drenaje y aprovechamiento de aguas para riego y fuerza motriz, que el 19 de octubre de ese año<sup>2</sup> celebró el gobernador, general Bernardo Reyes, en representación del estado y del municipio de Monterrey, con los señores James D. Stocker y William Walker, razón por la que en mayo de 1906 dichas personas constituyeron la empresa denominada Compañía de Servicio de Agua y Drenaje de Monterrey, S. A. (The Monterrey Waterworks and Sewer Company Limited).

En el capítulo primero de dicho contrato, bajo el título “De las obras y su ejecución”, se les autorizó para que construyeran y explotaran en la *Ciudad de Monterrey*, un sistema de drenaje y servicio de aguas; la ex-

<sup>1</sup> Publicado en el *Periódico Oficial del estado* el 9 de noviembre de 1904.

<sup>2</sup> El original del contrato de referencia se encuentra en el Archivo General del estado de Nuevo León.

plotación de las aguas como fuerza motriz, para la generación de energía eléctrica, y para que los sobrantes de agua que no hubiera necesidad de usar en el servicio de la ciudad y las aguas del servicio de drenaje, fueran empleados en el riego en el municipio de la ciudad de Monterrey y fuera de él, o en cualquier otro objeto que los contratistas consideraran beneficioso. Como puede advertirse, esa autorización se limitó al municipio de Monterrey, como en aquella fecha estaba constituida y establecida y las extensiones y prolongaciones que tenga en lo futuro, entretanto subsista el citado contrato.

En el citado contrato se estableció que los contratistas estaban obligados a realizar las obras necesarias para el drenaje de la ciudad, para conducir las aguas a ella, para distribuir las en la misma y para dar salida a las aguas sobrantes y a las aguas y desperdicios del drenaje y atarjeas. Para tal efecto, el gobierno debía designar y proporcionar a los contratistas los terrenos en que se arrojaron las tierras que se extrajeron de las excavaciones y que no se emplearon en el relleno de las obras, y para la construcción de dichas obras se requería la previa aprobación del gobierno.

Por lo que toca al capítulo segundo, del contrato mencionado, intitulado “Franquicias, derechos y auxilios concedidos a la empresa”, se señaló que la posesión y ejercicio de todos los derechos y concesiones conferidos por el referido contrato pertenecían a los señores James D. Stocker y William Walker o a la compañía y/o compañías que ellos fundaran, pudiendo a su vez concesionarlas a terceros, con excepción de gobiernos extranjeros o empresas que admitan como socios a un gobierno o Estado extranjero, previa aprobación por el gobierno del estado.

Cabe señalar que no quedan incluidas en las concesiones que otorgaron el gobierno del estado y el municipio de Monterrey a los contratistas, el agua perteneciente al río Santa Catarina, y de la que en aquella época se utilizaba para dar servicio a la ciudad. La municipalidad se reservó la propiedad del agua que se utilizaría en los servicios públicos de la ciudad, y los contratistas estaban obligados a dejar a disposición del ayuntamiento las aguas mercedadas en el río Santa Catarina, los terrenos pertenecientes a particulares y el derecho de captar aguas en esos terrenos de particulares.

Por otra parte, se les otorgó a los titulares de la concesión de trato, una exención de impuestos del estado y del municipio de Monterrey por 99 años, el cual fenecería por el transcurso de su vigencia, o anticipadamente en el caso de la reversión, que fue estipulada en el artículo 45 del citado contrato.

En el capítulo tercero del documento, denominado “Tarifas y recaudación”, se señaló que los contratistas, al poner en servicio todo o en parte el sistema de agua y drenaje, el uso de fuerza motriz y el empleo de aguas sobrantes y desperdicios del drenaje para el riego, fijarían, con aprobación del gobierno para cada servicio, al ponerlo en explotación, las tarifas correspondientes a él. Asimismo, podrían establecer, con aprobación del gobierno, tarifas especiales por los servicios no especificados. Igualmente, los contratistas no estaban facultados para aumentar las tarifas sin la aprobación del gobierno, pero sí para disminuirlas.

Ahora bien, el municipio de Monterrey tendrá derecho a que se le suministre el agua necesaria —además de la que le pertenece y se reservó— para sus edificios públicos y para riego en las calles y en los jardines públicos, a una cuarta parte de las cuotas que se cobran a los consumidores particulares y, en tratándose de tomas de agua para incendios, sería pagado por la municipalidad a los contratistas a razón de 25 pesos anuales por cada toma de agua.

Por lo que se refiere a la recaudación, cobro y recepción de las cantidades que se debían pagar conforme a las tarifas que se establecieran, por los servicios mencionados en el citado contrato, el gobierno nombró al recaudador y a los empleados necesarios para tal efecto, por lo que sería responsable de las cantidades que dejaran de cobrarse por culpa o negligencia del recaudador o de los empleados, no siéndolo las que no se recaudaran por insolvencia del deudor, razón por la que los adeudos tienen la naturaleza de adeudos fiscales. De igual manera, se indicó que si por algún motivo la recaudación no se pudiera hacer inmediatamente, la misma se realizaría por los contratistas sobre la base de que para la cobranza se haría uso de los procedimientos de embargo y apremio contra los deudores morosos. Finalmente, los productos de la empresa se distribuirían, después de deducido el 10% anual del capital invertido en la empresa, por mitad al gobierno y a los contratistas.

Por último, es importante referirnos al artículo 45 del citado contrato, el cual se encuentra en el capítulo cuarto, llamado “Previsiones generales”, ya que es la base legal a través de la cual los derechos y obligaciones, así como los activos y pasivos de la Compañía de Servicio de Agua y Drenaje de Monterrey, S. A., pasaron a formar parte de la empresa pública estadual que hoy conocemos bajo el nombre de “Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, I.P.D.” por lo que se transcribe de manera literal:

Artículo 45. El Gobierno tendrá derecho, el día primero de enero inmediatamente posterior al término de cuarenta años contados desde la fecha en que se ponga en servicio el sistema de aguas y drenaje, de comprar toda la negociación. Si el Gobierno no ejercita este derecho de comprar en el expresado día, tendrá el mismo derecho de comprar al finalizar cada periodo posterior de diez años, durante los cincuenta y nueve años siguientes a los cuarenta antes indicados y a fin de estos cincuenta y nueve años. El precio de compra, será una cantidad igual a la capitalización, a razón del seis por ciento anual, del promedio de utilidades líquidas obtenidas por los Contratistas durante los tres años inmediatamente anteriores al primero de Julio que haya procedido a la fecha en la cual el Gobierno haya determinado hacer la compra, es decir, una cantidad igual al citado promedio de utilidades líquidas anuales, multiplicado por dieciséis dos tercios. Si el Gobierno resuelve hacer la compra dará a los Contratistas conocimiento de su resolución, con una anticipación al menos de seis meses. Si el Gobierno después de haber dado esta noticia, no verificare esa compra en el tiempo designado, seguirá surtiendo todos sus efectos este contrato-concesión.

Para todos los efectos de este artículo, se considerarán utilidades líquidas recibidas por los Contratistas, todas las cantidades que ellos reciban conforme al artículo 44, con deducción de los gastos de administración, explotación y conservación, mencionados en dicho artículo.

Posteriormente, con base en el artículo 45 del contrato citado es que, mediante acta número 14,020 del 25 de julio de 1945, expedida por el notario 47, licenciado Manuel Borja Soriano, con ejercicio en la ciudad de México, se hicieron constar los contratos de compraventa que implican transacción, cesión de derechos y finiquitos que celebran el señor Frederick Krug, como apoderado y en representación de la Compañía de Servicio de Agua y Drenaje de Monterrey, S. A., por una parte, y por la otra el señor licenciado Arturo B. de la Garza, gobernador constitucional del estado de Nuevo León, en representación del gobierno del estado, en unión del secretario de gobierno, el licenciado Eduardo Livas.

Para lograr lo anterior, se constituyó un fideicomiso con la institución de crédito denominada Nacional Financiera, S. A., quien aportó la cantidad de \$8.270,000.00 precio pactado por la venta de la Compañía Servicio de Agua y Drenaje de Monterrey, al gobierno del estado de Nuevo León.

Finalmente, el 9 de mayo de 1956, apareció publicado en el *Periódico Oficial del estado*, el Decreto 41 expedido por la LIV Legislatura constitucional del estado, por medio del cual se creó la institución pública des-

centralizada con personalidad jurídica propia y domicilio en la ciudad de Monterrey que se denominó “Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, I.P.D.”; el servicio de agua y drenaje en el estado de Nuevo León, fue propiedad de Nacional Financiera, S. A.<sup>3</sup>

### III. LA CREACIÓN DE LA INSTITUCIÓN PÚBLICA DESCENTRALIZADA DENOMINADA “SERVICIOS DE AGUA Y DRENAJE DE MONTERREY”, SU MARCO JURÍDICO Y LA ESTRUCTURA ACTUAL DEL MISMO

Con la expedición del decreto 41,<sup>4</sup> que contiene la Ley que crea una institución pública descentralizada, con personalidad jurídica propia y con domicilio en la ciudad de Monterrey, que se denominó “Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey” el 9 de mayo de 1956, se inició una nueva etapa en la administración, operación, manejo, distribución y prestación de dicho servicio, ya que a partir de esta fecha es una dependencia del propio gobierno del estado de Nuevo León, la encargada de prestar el servicio público municipal de agua y drenaje a los habitantes de la ciudad de Monterrey, otorgándole la ley, la atribución de suscribir convenios con los municipios circunvecinos a la capital del estado para la extensión de los servicios de agua y drenaje a tales municipios, por lo que su objeto es incipiente, situación que motivó la ampliación de su alcance a los habitantes del estado de Nuevo León, mediante la reforma publicada el 16 de junio de 1995, y se incluyó en su objeto la prestación del servicio de saneamiento. Posteriormente, el 16 de agosto de 2006, fue modificado el artículo 2 de la citada ley, y finalmente fue adicionado el 7 de febrero de 2007, para quedar como sigue:

Artículo 2. La Institución tendrá por objeto prestar los servicios públicos de agua potable, no potable, residual tratada y agua negra, saneamiento

<sup>3</sup> En este punto, es de hacer notar que no se encontró documentación que soportara la afirmación sostenida por José Chávez Gutiérrez, en una publicación que conmemorara los cien años de la fundación de Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, I.P.D., intitulada: *Agua y drenaje. Una historia de cien años...*, Monterrey, Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, I.P.D., 2006, p. 4, en el sentido de que el fideicomiso celebrado con Nacional Financiera, S. A. concluyó con anterioridad a la expedición de la Ley que crea a Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, por lo que se acudió a la celebración de otro fideicomiso con el Banco Mercantil de Monterrey, para continuar con la operación cotidiana, hasta el inicio de operaciones de la institución pública descentralizada en estudio.

<sup>4</sup> Publicado en el *Periódico Oficial del estado* el 9 de mayo de 1956.

de las aguas residuales y drenajes sanitario y pluvial a los habitantes del estado de Nuevo León, conforme a las disposiciones de esta Ley, de la Ley de Agua Potable y Saneamiento para el estado de Nuevo León, Ley de Hacienda para los municipios de Nuevo León, sus reglamentos y demás disposiciones legales aplicables. Para tal efecto, realizará la operación, mantenimiento y administración de las fuentes de abasto de agua subterránea y superficial, así como de las redes de conducción y distribución de las aguas, quedando facultado para la formalización de los actos jurídicos necesarios para la consecución de su objeto, así mismo, impulsar y desarrollar la investigación para el aprovechamiento de todo subproducto que se genere en los procesos de potabilización, tratamiento y saneamiento de las aguas residuales. La Institución y los municipios podrán convenir su participación en el desarrollo de los servicios públicos indicados.

Sin perjuicio de lo previsto en el párrafo tercero, para la prestación del servicio de drenaje pluvial, la Institución será el organismo rector en la elaboración de un plan maestro de la red de drenaje pluvial, de los proyectos de las obras, así como de la supervisión de las mismas hasta su entrega recepción al nivel de gobierno que corresponda para su operación y mantenimiento, sin que sea responsable de los costos que ello implique, los cuales estarán a cargo de la Federación, del estado, de los municipios y/o de los particulares que correspondan, salvo convenio en contrario.

La Institución podrá prestar además servicios de asesoría técnica en el saneamiento de las aguas residuales, así como en el monitoreo y verificación de la calidad de éstas y en relación con todas las actividades y servicios que presta, a las personas físicas y morales, públicas o privadas que se lo soliciten, cubriendo los interesados los costos que se originen por la prestación de los mismos, sin que se pueda estipular ningún tipo de subordinación ni dirección, respecto a la Institución.

Derivado de lo anterior, la ley que crea la institución pública descentralizada denominada: “Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey” tiene en la actualidad por objeto general, crear el citado organismo con competencia para prestar los servicios de agua potable, no potable, residual tratada y agua negra, saneamiento de las aguas residuales y drenajes sanitario y pluvial en el estado de Nuevo León, y consta de 18 artículos y 5 transitorios.

Los primeros nueve artículos y sus correlativos 11, 14, 15 y 17 —con excepción del 7,<sup>5</sup> que fue derogado mediante decreto 350 publicado el 16

<sup>5</sup> Dicho artículo disponía a la letra: “Uno de los miembros designados por el Gobierno del estado desempeñará las funciones de presidente, y ostentará la representación de la institución y presidirá las reuniones del propio Consejo”.

de agosto de 2000, en el *Periódico Oficial* del estado— se refieren a la creación, objeto, patrimonio, administración, integración del Consejo de Administración, facultades del director general, la forma y las veces en que sesionará el Consejo de Administración, las facultades que tiene dicho consejo para el cumplimiento de los fines de la institución, la obligación de rendir un informe anual al Ejecutivo del estado, sobre las labores realizadas y la presentación del balance de la institución certificado por contador público titulado, así como lo que constituye la administración y operación de los servicios de agua potable y saneamiento y la autorización al Poder Ejecutivo estadual para dictar medidas o acuerdos de coordinación con otras instituciones que se relacionen con la captación, conducción y suministro de los servicios de agua, drenaje y saneamiento en el estado, y se faculta a la institución a regular el consumo de agua de los usuarios cuando el abastecimiento sea insuficiente.

El numeral 10 establece que el propósito de las tarifas consiste en lograr que sus productos sean suficientes y bastantes para cubrir los gastos de operación y mantenimiento, la depreciación, amortización de instalaciones y equipo, la amortización de principales e intereses de empréstitos a cargo de la institución, las reservas adecuadas para ampliaciones normales del sistema y aquellas otras reservas que aconseje una prudente administración.

Los numerales 12, 13 y 16 consignan, por una parte, un beneficio fiscal, al estar exenta la institución del pago de cualquier impuesto y derechos estatales y municipales. Asimismo, establece que sus bienes son inembargables, con excepción de que el embargo proceda por una garantía hipotecaria, y, por el otro, que los adeudos procedentes de los servicios de agua y drenaje tendrán el carácter de créditos fiscales, los cuales los exigirá la Tesorería General del estado, a través de la facultad económico-coactiva. Consecuentemente, tienen responsabilidad solidaria en el pago de los adeudos, el cocontratante de los servicios de agua y drenaje, el dueño del predio, el poseedor del mismo y los usuarios reales de dichos servicios.

Finalmente, en el artículo 18 se declaran obligatorios y de utilidad pública los servicios de agua y drenaje, por lo que se imponen ciertas obligaciones a los dueños o poseedores de los predios, a los corredores públicos, notarios y servidores públicos adscritos al Registro Público de la Propiedad y del Comercio, a fin de que cualquier inmueble cuente con los servicios de agua y drenaje, y que los usuarios se encuentren al corriente

en el pago de las cuotas y tarifas, so pena de que en caso de incumplir con lo anterior se equiparará al delito de robo, incluyendo quienes permitan a terceros, conexiones no autorizadas o aprovechen los servicios con mengua de las cuotas.

Los artículos transitorios del referido decreto regulan el destino de los ingresos de la dependencia en estudio, en el tránsito del control y administración de la iniciativa privada al sector público, así como la facultad al Poder Ejecutivo del estado para que dicte los reglamentos necesarios en donde se establezcan las bases con las cuales deban incorporarse los sistemas privados de agua y drenaje al sistema general, las condiciones de establecimiento y operación de nuevos sistemas privados y las tarifas conforme a las cuales se prestarán los servicios.

Por su parte, la Ley de Agua Potable y Saneamiento para el Estado de Nuevo León, publicada en el *Periódico Oficial* del estado el 3 de octubre de 1997, regula la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, la competencia de los municipios de la entidad para la prestación de los mismos con el concurso del estado; establece los casos en que se pueden concesionar a particulares, y determina los requisitos para la conexión a los servicios de agua potable y drenaje sanitario.

Dicha ley está conformada por 68 artículos, distribuidos en 13 capítulos, de la siguiente manera: disposiciones generales, administración de los servicios públicos de agua potable y saneamiento, de las facultades del estado en materia de agua potable y saneamiento, de la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento por los municipios, de la participación privada y social, de la prestación de los servicios públicos de agua y saneamiento en las zonas de conurbación del estado, Comisión Estatal de Agua Potable y Saneamiento, uso y cuidado del agua, de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento, cuotas y tarifas, inspección, verificación y determinación presuntiva del pago de servicios, infracciones y sanciones y recursos administrativos, y 6 disposiciones transitorias.

En el capítulo primero se establecen las normas bajo las cuales serán prestados los servicios públicos de agua potable y saneamiento en el estado, teniendo competencia para ello los municipios de la entidad con el concurso del estado; asimismo, se definen los conceptos de agua para uso doméstico, agua potable, alcantarillado o drenaje sanitario, comisión, organismos operadores, concesionario, saneamiento, zona de conurbación y proyecto autorizado. Finalmente, se exponen las causas de utilidad pú-

blica adicionales a las previstas en otras leyes, entre las cuales destacan: la construcción, ampliación, rehabilitación, mantenimiento, administración y recuperación de las obras y servicios necesarios para la operación de los sistemas de captación, conducción, potabilización, almacenamiento y distribución de agua potable y los de drenaje sanitario y saneamiento en los centros de población y asentamientos humanos de los municipios de la entidad, la adquisición, utilización y aprovechamiento de las obras hidráulicas o bienes de propiedad privada, cuando se requieran para los efectos antes señalados, entre otros.

En el capítulo segundo se establece quiénes llevarán la administración de los servicios públicos de agua potable y saneamiento en el estado y las acciones a realizar conforme a la competencia prevista en la Ley.

En el capítulo tercero se exponen las facultades del estado por conducto del Poder Ejecutivo, quien se podrá apoyar en las dependencias y entidades que tienen atribuciones en materia de agua y drenaje, entre las cuales se encuentran las de establecer las bases operativas para la coordinación de la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento, las políticas, estrategias, objetivos, programas y normas administrativas que hagan óptimo el aprovechamiento del agua y su distribución en el estado.

En el capítulo cuarto se señalan las atribuciones que corresponden a los municipios del estado, siendo éstas las siguientes: a) planear, programar y prestar los servicios públicos de agua potable y saneamiento en sus respectivas jurisdicciones, por medio de organismos descentralizados o mediante concesiones, considerando la opinión de la Comisión Estatal de Agua Potable y Saneamiento; b) cuando los municipios afronten circunstancias graves, de carácter extraordinario o de emergencia, que impidan proporcionar los servicios de agua, drenaje y otros, el estado, por conducto del Poder Ejecutivo, coadyuvará en la prestación, previa solicitud del ayuntamiento respectivo, y mientras prevalezcan aquellas circunstancias; c) participar en el seno de la Comisión Estatal de Agua Potable y Saneamiento, en el establecimiento de las políticas, lineamientos y especificaciones técnicas conforme a las que se efectuarán la construcción, ampliación, rehabilitación, administración, operación, conservación, mejoramiento y mantenimiento de los sistemas de agua potable y saneamiento; d) la realización de obras de infraestructura hidráulica y su operación, ya sea en forma directa o por medio de sus organismos públicos descentralizados, o concesionar o contratar a terceros.

Asimismo, se establecen las bases y condiciones para que los municipios y el estado estén en aptitud de celebrar convenios de apoyo y asistencia técnica con las autoridades federales, y entre el estado y sus municipios. Además, con excepción de las zonas de conurbación, los municipios pueden prestar directamente el servicio de agua potable, drenaje sanitario y saneamiento a través de organismos públicos descentralizados organizados con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Municipal, señalando su estructura en el mismo decreto constitutivo o concesionar el suministro de los servicios antes descritos a particulares.

Igualmente, se señala de manera categórica que las entidades públicas municipales deberán prestar los servicios públicos de agua potable y saneamiento conforme a lo dispuesto en la Ley de Agua Potable y Saneamiento para el Estado de Nuevo León.

Por otra parte, se establece la posibilidad de que dos o más municipios del estado puedan convenir la prestación conjunta de los servicios públicos de agua potable y saneamiento a través de un organismo operador intermunicipal creado en los términos antes expuestos, y que las controversias de carácter técnico que se susciten en la operación del citado organismo serán resueltas por los municipios involucrados, escuchando la opinión de la Comisión Estatal de Agua Potable y Saneamiento.

En el capítulo quinto se considera de interés público la promoción y fomento de la participación de los particulares en el financiamiento, construcción y operación de la infraestructura hidráulica estatal y municipal, así como la prestación de los servicios respectivos, a través de la celebración con particulares de contratos de obra pública y servicios, concesión total o parcial para operar, conservar, mantener, rehabilitar y ampliar la infraestructura hidráulica construida por el estado o los municipios, siempre y cuando se trate de zonas donde no estén siendo prestados.

En el capítulo sexto se determina que en cada zona de conurbación los servicios públicos de agua potable y saneamiento se prestarán por los municipios y se podrá acordar con el estado que el suministro de estos servicios se lleve a cabo por organismos públicos descentralizados del estado, con excepción de la zona conurbada del área metropolitana, que comprende los municipios de Apodaca, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García, Santa Catarina y el Parque Industrial Mitras, en García, Nuevo León, ya que serán suministrados por “Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, I.P.D.”.

En el capítulo séptimo se crea la Comisión Estatal de Agua Potable y Saneamiento, y se instituye su objeto, integración, manera de operación y atribuciones, entre las cuales se señalan: a) proponer al Ejecutivo del estado y a los municipios, el establecimiento de bases para la coordinación, administración y prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento; b) proponer al Ejecutivo del estado y a los municipios las políticas, estrategias, objetivos, programas y normas administrativas que hagan óptimo el aprovechamiento del agua y su distribución en el estado; c) participar, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, en la planeación, programación, diseño, construcción, control y evaluación de los sistemas de abastecimiento de agua potable, desalojo, tratamiento y utilización de aguas residuales en los municipios de la entidad; d) proponer al Ejecutivo del estado y a los municipios, políticas y programas de apoyo técnico y financiero para mejorar la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento; e) realizar u ordenar la elaboración de estudios socioeconómicos y técnicos para determinar las necesidades de los servicios y proponer las medidas conducentes para su solución; f) coadyuvar en la vigilancia del funcionamiento y prestación de los servicios públicos de agua potable, drenaje sanitario y saneamiento para que éstos se realicen conforme a las políticas, estrategias, objetivos, programas y normas administrativas establecidas para tal efecto; g) proponer al Ejecutivo del estado y a los municipios, las medidas que se consideren convenientes para racionalizar y hacer eficiente la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento; h) opinar sobre las cuotas y tarifas que se apliquen por la prestación de los servicios, e i) opinar sobre el otorgamiento, modificación, prórrogas y revocación de las concesiones.

En el capítulo octavo se instruye el orden de prelación del uso del agua, teniendo preferencia el uso doméstico sobre cualquier otra, por lo que las autoridades estatales y municipales promoverán el establecimiento de sistemas de desinfección y potabilización del agua, así como de tratamiento de aguas residuales y manejo de lodos, el fomento de sistemas alternos que sustituyan al drenaje sanitario, cuando éste no pueda construirse, y las demás acciones necesarias para obtener y mantener un óptimo nivel de calidad del agua.

En el capítulo noveno se impone a los propietarios o poseedores de predios edificados, la obligación de conectarse a los servicios de agua

potable y drenaje sanitario, cuando frente a los mismos existan redes para la prestación de esos servicios, y cuando no exista deben cubrir la cuota proporcional para tal efecto, siempre y cuando se hayan cumplido previamente los requisitos que se establezcan en las disposiciones legales para su construcción. Asimismo, se encuentran obligados los usuarios, al pago de las cuotas y tarifas por los servicios de agua potable, drenaje sanitario y tratamiento de aguas residuales.

En el capítulo décimo se indica que las cuotas y tarifas que apliquen los distintos organismos operadores serán aprobadas por las instancias competentes, las cuales serán publicadas en el *Periódico Oficial* del estado y en uno de los diarios de mayor circulación en la localidad, y deberán ser suficientes para cubrir los costos de operación, administración, mantenimiento, depreciación, costo financiero,<sup>6</sup> y una reserva para rehabilitación y mejoramiento del sistema, y observarse lo siguiente: a) el servicio de agua potable será medido, siendo obligatoria la instalación de aparatos medidores para la cuantificación del consumo en los predios o establecimientos que lo reciban. En los lugares donde no haya medidores o mientras éstos no se instalen, los pagos serán con base en cuotas fijas autorizadas; b) las tarifas que se fijen, según los usos específicos a que se refiere el artículo 22 de la Ley, deberán establecer tarifas diferenciales que estimulen el uso eficiente del agua. Además, las tarifas serán aplicadas por rangos de consumo, y c) la actualización de los niveles tarifarios se hará de acuerdo con la proporción que representen las variaciones de los componentes de los costos, determinada mediante la aplicación de una fórmula para el ajuste a las tarifas, que se menciona en el artículo 42 de la ley en estudio.

Por otra parte, los pagos que deberán cubrir los usuarios por la prestación de los servicios se clasifican en: a) cuotas por: cooperación, instalación de tomas domiciliarias, conexión al drenaje sanitario para aguas residuales de uso doméstico, conexión al drenaje sanitario para aguas residuales no domésticas, instalación de medidor, de aportación para obras de infraestructura y otros servicios, y b) tarifas por los servicios de agua potable, drenaje sanitario y saneamiento por cargo fijo, uso doméstico, comercial o industrial, servicios a gobierno y organismos públicos, uso

<sup>6</sup> El artículo 41 *in fine* de la ley en estudio estipula que por costo financiero se entiende el derivado del servicio de la deuda.

de drenaje sanitario solamente y aguas residuales tratadas, entrega de agua en bloque, servicios de drenaje sanitario y tratamiento de aguas residuales provenientes de uso doméstico, por servicio de drenaje o alcantarillado, y tratamiento de aguas residuales no domésticas y por otros usos.

Ahora bien, la falta de pago de tres o más mensualidades faculta a los organismos operadores a suspender los servicios, con excepción de las viviendas habitadas, en donde solamente se permitirá la reducción del suministro, y tratándose de edificios destinados a la prestación de servicios asistenciales y demás que señale el reglamento de la ley no procederá la suspensión.

En el capítulo décimo primero se contempla que el organismo operador practicará inspecciones para: a) verificar que el uso de los servicios sea el contratado; b) verificar que el funcionamiento de las instalaciones esté de acuerdo con la autorización concedida; c) vigilar el correcto funcionamiento de los medidores y las causas de alto y bajo consumo; d) verificar que no existan tomas clandestinas o derivaciones no autorizadas; e) vigilar y verificar que las tomas o descargas cumplan con lo dispuesto en la ley, y f) vigilar el debido cumplimiento de las demás obligaciones impuestas por esta Ley a los usuarios de los servicios. Además, se marca el procedimiento para llevar a cabo la inspección.

En el capítulo décimo segundo se indica que sin perjuicio de que las infracciones puedan constituir delito, en cuyo caso se estará a las sanciones penales relativas, cometen infracción: a) las personas que incumplan la obligación de solicitar el servicio de agua y la instalación necesaria para efectuar las descargas correspondientes, en las condiciones establecidas en la Ley, así como las que impidan el examen de los aparatos medidores o la práctica de las visitas de inspección; b) las personas que utilicen el agua potable para usos no autorizados; c) las personas que causen desperfectos en un aparato medidor o violen los sellos del mismo; d) los usuarios que en cualquier caso y sin autorización ejecuten, por sí o por interpósita persona, derivaciones de agua y conexiones al alcantarillado, o que instalen en forma clandestina conexiones en cualquiera de las instalaciones del sistema, así como quienes utilicen los servicios de agua potable y drenaje sanitario de manera clandestina; e) las personas que por cualquier medio alteren el consumo marcado por los medidores; f) el que por sí o por interpósita persona retire un medidor sin estar

autorizado, o varíe su colocación de manera transitoria o definitiva; g) el que descargue aguas pluviales en la red de drenaje sanitario; h) las personas que descarguen aguas residuales en las redes de alcantarillado sin contar con el permiso de descarga correspondiente, o si teniéndolo no cumplen con las normas técnicas oficiales o condiciones de descargas establecidas conforme a la ley; i) el que dañe intencionalmente cualquier instalación propiedad de los organismos operadores; j) quien descargue a la red de alcantarillado materias sólidas que puedan obstruirla y sustancias que por su composición química sean corrosivas, explosivas, tóxicas, o de cualquier manera peligrosas, y puedan, directa o indirectamente, perjudicarla, alterar la naturaleza del afluente o afectar los procesos de tratamiento de las aguas residuales; k) las personas que impidan la instalación de los servicios de agua y alcantarillado; l) las personas que empleen mecanismos para extraer en forma ilegal, agua de las tuberías de distribución, y m) el que utilice el servicio de los hidrantes públicos para destinarlo a usos distintos a los de su objeto.

Igualmente, se señalan las sanciones administrativas a que se hacen acreedoras aquellas personas que cometan alguna de las infracciones antes apuntadas, y se impone la obligación a las autoridades de que las resoluciones que se emitan en esta materia deberán estar fundadas y motivadas; asimismo, se faculta a imponer multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato el infractor cuando una vez vencido el plazo concedido para subsanar la o las infracciones, resultare que subsisten, sin que el total de las multas exceda el monto máximo permitido en el artículo 21 constitucional.

En el capítulo décimo tercero está establecido el recurso de reconsideración, el cual constituye el medio de defensa que los afectados pueden interponer en contra de los actos y resoluciones dictados por las autoridades de esta materia, así como los requisitos para su admisión, tramitación, suspensión de la ejecución de las sanciones pecuniarias y resolución.

Por último, en los artículos transitorios llaman la atención los numerados cuarto y quinto, que a la letra disponen:

Cuarto. Para la transferencia gradual y ordenada de las instalaciones, recursos físicos y financieros del estado o del Organismo Público “Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey”, I.P.D. a los municipios no comprendidos en el Área Metropolitana de Monterrey, se estará a lo que dispongan la

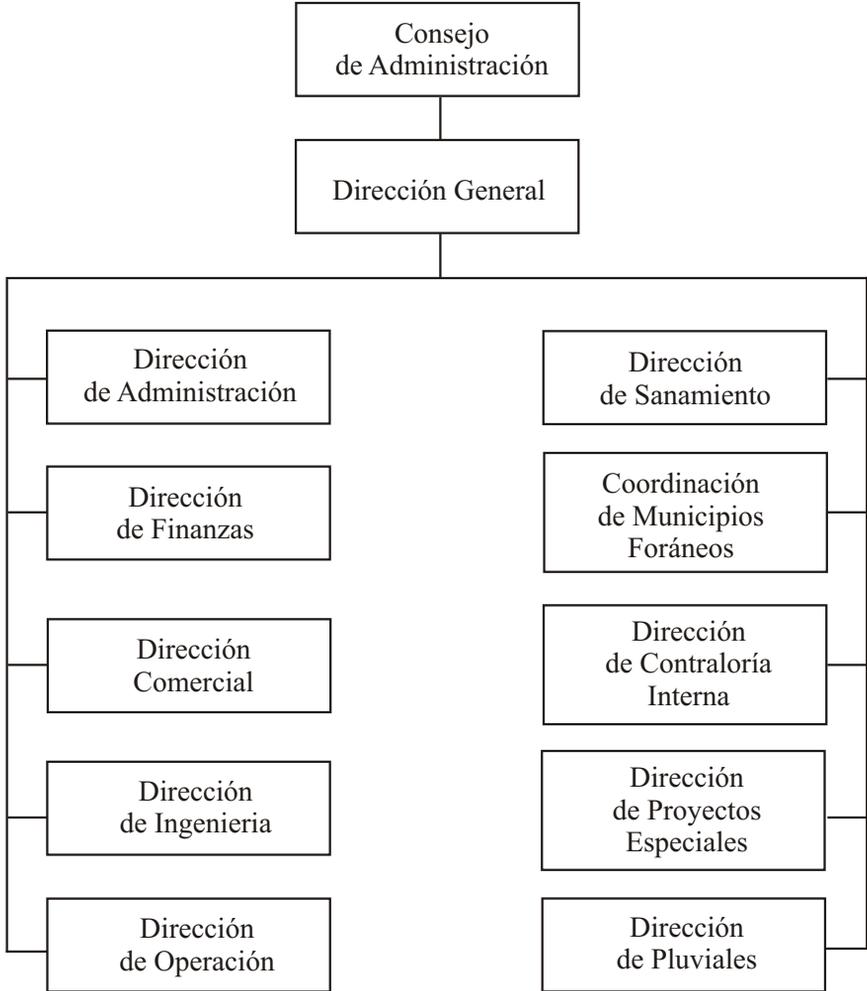
Ley de Administración Financiera y los acuerdos de coordinación que se celebren para tal efecto, mismos que deberán ser publicados en el Periódico Oficial del estado.

Quinto. El Organismo Público “Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey”, I.P.D. procurará que los municipios no comprendidos en el Área Metropolitana de Monterrey, incorporen en la operación de los servicios de agua potable y saneamiento cuya prestación les corresponda, a los recursos humanos que laboraban en el Sistema dentro de la circunscripción territorial del municipio, y las relaciones laborales se registrarán por la Ley del Servicio Civil del estado de Nuevo León.

Adicionalmente a los ordenamientos que anteceden, mismos que fueron explicados de manera sintética, el marco jurídico de la institución denominada “Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey”, se integra por la siguiente normativa: a) Reglamento para la Prestación de los Servicios de Agua y Drenaje; b) Ley en función de ordenamiento reglamentario del artículo 30 de la Constitución Política del estado de Nuevo León, en materia de prestación de servicios; c) Acuerdo de Cuotas y Tarifas para el área metropolitana de Monterrey; d) Acuerdo de Cuotas y Tarifas por la prestación de los servicios de descargas y el uso o aprovechamiento de aguas residuales; e) Acuerdo relativo al Sistema Tarifario para el servicio público de agua, drenaje y saneamiento para los municipios fuera del área conurbada de Monterrey; f) Acuerdo de Tarifa específica para los prestadores de descargas en el sistema de drenaje y saneamiento de Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, I.P.D., y g) Acuerdo de Cuota y Tarifa Preferencial a los usuarios de la Tercera Edad, los cuales se apuntan, mas no se estudian, pues rebasaría enormemente el alcance de este opúsculo; en consecuencia, se deja al criterio del lector remitirse a los mismos para una visión jurídico-integral de este organismo público descentralizado.

Para concluir este apartado, en la actualidad la estructura orgánica de Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey<sup>7</sup> está conformada de la siguiente manera:

<sup>7</sup> Gobierno del estado de Nuevo León, *Manual de Organización y Servicios*, en: [http://www.nl.gob.mx/pics/pages/organi\\_descentralizados\\_base/SADM07.pdf](http://www.nl.gob.mx/pics/pages/organi_descentralizados_base/SADM07.pdf)



#### IV. LA DEFENSA DE LA AUTONOMÍA MUNICIPAL Y EL SERVICIO DE AGUA Y DRENAJE EN NUEVO LEÓN ANTE LAS REFORMAS MUNICIPALES DE 1983 Y 1999

En 1983 se llevó a cabo una de las más importantes y trascendentes reformas municipales, a través de la cual se generó un continente normativo al otorgarse facultades exclusivas a los ayuntamientos, particularmente en materia de servicios públicos, entre los que destacan el servicio de agua, drenaje y alcantarillado.

En este punto, en la exposición de motivos de la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se señaló:

La descentralización exige un proceso decidido y profundo, aunque gradual, ordenado y eficaz, de la revisión de competencias constitucionales entre la Federación, estados y municipios; proceso que deberá analizar las facultades y atribuciones actuales de las autoridades federales, y de las autoridades locales y municipales, para determinar cuáles pueden redistribuirse para un mejor equilibrio entre las tres instancias del Gobierno Constitucional.

...

En congruencia con el principio constitucional de regímenes interiores de los estados, se deja la regulación de las comunidades municipales a las Constituciones y leyes locales, para que en éstas se contengan las normas que correspondan a las particularidades geográficas, etnográficas, demográficas y económicas que sean propias de cada una de las entidades federativas.

...

Así en la Fracción III, se definen como servicios públicos municipales: los de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastro, calles, parques y jardines, seguridad pública y tránsito, estableciendo que podrán proporcionarse con el concurso de los estados cuando así fuere necesario y lo determinen las leyes, teniendo además dicha característica de servicios públicos aquellos otros que se fijen por las Legislaturas locales en atención a las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios así como su capacidad administrativa y financiera.

En el entendido de que esta problemática no ha sido privativa de nuestra Nación, acudimos a las experiencias de otras latitudes, recogiendo por sus reconocidos resultados positivos el derecho de los municipios de una misma entidad de coordinarse y asociarse para la eficaz prestación de sus servicios públicos con la sola sujeción a las leyes de la materia.

En este orden de ideas, la política del entonces presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, fue la de crear un tercer orden de gobierno; sin embargo, la doctrina sostuvo en aquella ocasión, que el municipio no podía considerarse como un tercer nivel de gobierno más, porque está supeditado a la competencia del estado al que pertenece, bajo la concepción teórica de la descentralización por región, elaborada por Gabino Fraga.

Esta posición doctrinal fue superada con la reforma municipal de 1999, mediante la cual los municipios se transformaron de simples órganos administradores en órdenes de gobierno, por lo que debían hacerse cargo de las competencias exclusivas otorgadas y reconocidas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1983.

No obstante, del análisis del marco jurídico apuntado en el epígrafe anterior y de las reformas municipales de 1983 y 1999, se desprende que el organismo descentralizado denominado “Servicios de Agua y Drenaje I.P.D”, en la actualidad es el encargado de prestar el servicio de agua y drenaje a los habitantes del estado de Nuevo León, en franca contravención a lo dispuesto en la fracción III del artículo 115 constitucional, transgrediéndose con ello la autonomía municipal.

Ahora bien, la norma fundante prevé ciertos mecanismos, que permiten a los municipios defenderse de la invasión de esferas competenciales por parte de la Federación, entidad federativa o bien, otros ayuntamientos, sean o no del estado al que pertenecen, como la controversia constitucional, que se ventila ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y en sede administrativa existe —al menos en el estado de Nuevo León— lo que en la doctrina se conoce como solicitud ante autoridad administrativa, que se presenta ante el titular del Poder Ejecutivo estadual.

En este sentido, diversos ayuntamientos de esta entidad federativa, en ejercicio de la defensa de su autonomía, interpusieron diversas controversias constitucionales para exigir del gobierno del estado el acatamiento y respeto absoluto a sus facultades exclusivas establecidas en la carta magna.

Así se abrieron en el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —según la consulta electrónica realizada en el sitio oficial de Internet de dicha autoridad en la sección intitulada “Consulta temática” bajo la búsqueda “nuevo león”, en el apartado “tema a buscar y tipo de

asunto” “controversia constitucional”—<sup>8</sup> cuarenta y cuatro expedientes de controversias constitucionales. No obstante, diez de ellos no corresponden al estado de Nuevo León, siendo estos los siguientes: 340/2001, 352/2001, 356/2001, 358/2001, 360/2001, 34/2001, 36/2001, 330/2001, 336/2001 y 338/2001.

Ahora bien, las controversias constitucionales identificadas con los números 75/2003, 76/2003, 77/2003, 79/2003, 80/2003 fueron promovidas por los ayuntamientos de Rayones, Santiago, Montemorelos, Allende y Santa Catarina, todos ellos del estado de Nuevo León, respectivamente, mediante las cuales se buscaba demostrar la inconstitucionalidad e invalidez de la promulgación del decreto del 9 de noviembre del 2000, publicado por segunda ocasión el 30 de julio de 2003, en el *Diario Oficial de la Federación*, por el que se declara área natural protegida con el carácter de parque nacional a distintas regiones del estado de Nuevo León, las cuales fueron sobreseídas el 30 de junio de 2004, las primeras cuatro, y la última el 8 de septiembre de 2004.

Por lo que toca a las similares números 58/2002, 59/2002, 61/2002, 63/2002 y 67/2002, promovidas por los ayuntamientos de Parás, Los Aldamas, China, General Bravo, y Melchor Ocampo, respectivamente, de la citada entidad federativa, éstas fueron desechadas por improcedentes, el 8 de noviembre de 2002, tratándose de las primeras cuatro, y la última el 2 de diciembre de 2002, en virtud de que el acto reclamado consistió en una resolución de diferentes fechas emitida por el Administrador Local de Auditoría Fiscal Federal de Guadalupe, a través de las cuales se les determinó un crédito fiscal.

Las controversias constitucionales registradas con los números 28/2000 y 34/2000 fueron promovidas por el ayuntamiento de García, Nuevo León, mediante las cuales se reclamó la ilegal retención de recursos públicos municipales por parte del gobernador constitucional y secretario de Finanzas y tesorero general del estado, pertenecientes a la Hacienda pública municipal, provenientes de participaciones estatales, aprobadas en el presupuesto de ingresos por el H. Congreso del estado y las similares con aplicación a la partida de fondos descentralizados, aprobados en el presupuesto anual de ingresos del año fiscal de 1999, resueltas los días 17 de abril de 2001 y 24 de enero del mismo año, en donde la primera se sobreseyó, y la segunda se tuvo por desistida.

<sup>8</sup> Visible en la dirección de Internet: <http://www.scjn.gob.mx/consultatematica/default.asp>

En cambio, la controversia constitucional 31/2000 fue promovida por el ayuntamiento de General Escobedo, Nuevo León, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinara los nuevos límites territoriales entre la parte actora y el municipio de Monterrey, en virtud de la expedición del decreto 349, por parte de la Sexagésima Octava Legislatura del Congreso del estado de Nuevo León, la cual fue decidida el 4 de junio de 2001, en el sentido de declarar la invalidez de dicho decreto, y que el Congreso del estado emitiera una nueva resolución conforme a derecho respecto del conflicto limítrofe.

Las controversias constitucionales 18/2001 y 19/2001 fueron interpuestas por los ayuntamientos de Monterrey y de Santa Catarina, ambos del estado de Nuevo León, a través de las cuales se demandó la inconstitucionalidad e invalidez de la aprobación y expedición del decreto 49, publicado en el *Periódico Oficial* del estado el 11 de mayo de 2001, resolviéndose las mismas el 28 de marzo de 2003, declarándose parcialmente fundadas, por lo que resulta que ya no es necesario que medie decreto del Congreso del estado de Nuevo León para que los municipios puedan enajenar, gravar o desincorporar bienes raíces de su patrimonio, así como someter para su aprobación o rechazo ante el Poder Legislativo estadual, los acuerdos tomados por el ayuntamiento respecto a las remuneraciones de sus integrantes.

Las controversias constitucionales 28/1998, 30/1999, 31/1999, 32/1999, 33/1999, 03/2000, 04/2000, 05/2000 y 06/2000 fueron incoadas por el ayuntamiento de Guadalupe, Nuevo León, en donde se reclamaba al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de Nuevo León la admisión, emplazamiento y notificación de diversas demandas de juicios contenciosos administrativos, por lo que se determinó con excepción de la primera, que fue el 11 de noviembre de 1998 y las demás el 6 de marzo de 2000, el desechamiento por improcedente y el sobreseimiento por el desistimiento presentado por la parte actora, respectivamente.

La controversia constitucional 10/1997 fue promovida por el ayuntamiento de Monterrey, mediante la cual reclamó la expedición, promulgación, publicación y aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León, publicada en el *Periódico Oficial* de esta entidad federativa el 29 de enero de 1997, y se declaró procedente, pero infundada, por lo que sostuvo la validez de los actos impugnados.

Las controversias constitucionales 09/1995, 10/1995 y 13/1995 interpuestas por los ayuntamientos de San Pedro Garza García, de Santa Catarina y San Nicolás de los Garza, todos del estado de Nuevo León, reclamaron el respectivo requerimiento del contador mayor de Hacienda del Congreso del estado de Nuevo León, consistente en el fincamiento de responsabilidades en contra de los integrantes del ayuntamiento, por concepto de sobresueldos percibidos por los integrantes de los ayuntamientos actores, administración 1992-1994, sin la aprobación del Congreso del estado, determinando la Suprema Corte de Justicia de la Nación la procedencia del medio de control constitucional y la validez de los actos reclamados.

La controversia constitucional 16/1995, promovida por el ayuntamiento de Monterrey, en contra de la expedición y acto de aplicación del artículo 63, fracción XLV, de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, del decreto 213, relativo a la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo y del Código Procesal del citado tribunal, consistente en la sentencia definitiva dictada en el expediente 40/95, en la cual el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el 10 de octubre de 1995, que se desechara por improcedente. En íntima relación se interpuso por el mismo ayuntamiento —aunque de la consulta antes identificada en la página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación— la similar 1/95, la expedición y aplicación del artículo 63, fracción XLV, de la Constitución Política del estado de Nuevo León, así como de la Ley Orgánica y Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, reconociéndose la validez de los actos reclamados el 5 de diciembre de 1995. Por su parte, el ayuntamiento de San Pedro Garza García interpuso una controversia constitucional en el mismo sentido, la cual fue radicada con el número 2/93, reconociéndose la validez de los actos reclamados el 11 de mayo de 1999.

La controversia constitucional 05/1997 interpuesta por el ayuntamiento de Monterrey, en contra de la expedición, promulgación, publicación y aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos para el Estado de Nuevo León, resuelta el 29 de junio de 1998, en el sentido de declarar la validez de los actos impugnados.

En la controversia constitucional 3/93, promovida por el ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, se reclamaron los requerimientos del gobierno del estado de Nuevo León al municipio actor, para que

los servidores públicos de éste presentaran su declaración patrimonial y avisos de altas y bajas de sus funcionarios y la inconstitucionalidad del artículo 129 de la Constitución local, que señala que los ayuntamientos no podrán acordar remuneración alguna para sus miembros sin aprobación del Congreso, para lo cual el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el 6 de noviembre de 1995, que sólo son válidos los requerimientos a los servidores públicos municipales en cuanto sean de elección popular y la validez del artículo 129 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León. En íntima relación se encuentra la controversia constitucional 08/1995, incoada por el ayuntamiento de Monterrey, en donde se reclamó la expedición y aplicación del artículo 129 de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, al prohibirse a los ayuntamientos, acordar las remuneraciones de sus integrantes, sin la aprobación del Congreso del estado, dictándose la sentencia correspondiente el día 13 de mayo de 1995, en el sentido de declarar la validez de los actos reclamados.

La controversia constitucional 02/1995, promovida por el ayuntamiento de Monterrey, en contra de la Ley que Crea las Juntas de Mejoramiento Moral, Cívico y Material en el estado; así como las órdenes y reglamentos relativos a dichas Juntas, emitidos por el gobernador y/o secretario general de Gobierno, al hacer figurar una autoridad intermedia entre el gobierno del estado y el municipio, resolviéndose el 13 de mayo de 1997, en el sentido de reconocer la validez de los actos reclamados.

Además, del total de 44 ocurrencias obtenidas bajo el rango de búsqueda indicado anteriormente en la página de Internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se sabe de la existencia de otras, entre las cuales destacan las números 1/95, 46/2002 y 32/2003; la primera de ellas, al tener relación con las anteriores, ya se expuso y las últimas dos fueron interpuestas por el ayuntamiento de San Pedro Garza García, Nuevo León, por omisión legislativa, al no haberse expedido al día de hoy las leyes que en materia municipal permitan el ejercicio de las facultades exclusivas otorgadas y concedidas por el constituyente permanente mediante la reforma municipal de 1999 a este orden de gobierno.

Como puede advertirse, del análisis de todas las controversias constitucionales apuntadas con anterioridad, se llega a la conclusión de que ninguna de ellas fueron promovidas para lograr que el gobierno del estado de Nuevo León hiciera entrega a los municipios de esta entidad federativa la prestación de los servicios públicos que tienen a su cargo

de manera exclusiva en los términos del artículo 115 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos.

Lo que hace patente el desinterés de los ayuntamientos del estado de Nuevo León, por brindar el servicio de agua y drenaje, a pesar de la existencia de una obligación constitucional y no es justificación suficiente para los municipios —al menos desde la óptica constitucional— el que exista desde 1956 un organismo descentralizado del gobierno del estado denominado “Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, I.P.D.” que preste dicho servicio público a los habitantes del estado, ya que por un lado, los gobiernos de las diversas entidades federativas solamente están facultados para coadyuvar en la prestación de los servicios públicos municipales, y no para llevarlos a cabo de manera directa, como acontece en el estado de Nuevo León, y, por el otro, en la Ley de Agua Potable y Saneamiento de esta entidad, se prevé la manera de crear y constituir los organismos municipales encargados de suministrar el servicio de agua y drenaje.

Por lo que ante la ausencia de organismos descentralizados municipales encargados de brindar el servicio de agua y drenaje, además de configurarse un desacato constitucional, se ha impedido una sana competencia entre los diversos entes en beneficio de la colectividad, al negarle al usuario la posibilidad de comparar en el suministro del líquido vital, la calidad y eficiencia, entre otros factores.

Ahora bien, tratándose de solicitudes presentadas en sede administrativa ante el Poder Ejecutivo del estado por parte de algún ayuntamiento, que en acatamiento a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala, se solicitó la municipalización de los servicios de agua y drenaje —hasta donde se sabe— existieron dos: la de los municipios de Santiago y Montemorelos, por lo que en el apartado siguiente se analizará únicamente la primera, en virtud de que la respuesta dada a las mismas por el titular del Poder Ejecutivo fue en igual término.

#### V. LA SOLICITUD DE MUNICIPALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS DE AGUA, DRENAJE Y OTROS, POR EL MUNICIPIO DE SANTIAGO Y SUS CONSECUENCIAS

Mediante oficio 454-01 del 28 de junio de 2001, signado por el presidente municipal, secretario del ayuntamiento, tesorero e integrantes del R. ayuntamiento de Santiago, Nuevo León y recibido al día siguiente en

la secretaría particular del gobernador, se solicitó que fuera la administración municipal la que brinde los servicios de agua y drenaje, en virtud de que en sesión de cabildo celebrada el 30 de abril de 2001, fue aprobada por unanimidad la municipalización de los servicios de agua potable, drenaje sanitario, tratamiento de aguas negras y la disposición de aguas residuales, con base en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el similar 131, fracción II, inciso a), de la Constitución Política del Estado de Nuevo León, en concomitancia con los numerales 5, fracción III, y 9, fracciones I, II, III y IV, de la Ley de Agua Potable y Saneamiento para el Estado de Nuevo León.

Por su parte, el Poder Ejecutivo, mediante el oficio 1112-A/2001 del 20 de septiembre de 2001, hizo del conocimiento del H. Congreso del estado la solicitud realizada por el R. ayuntamiento del municipio de Santiago, Nuevo León, acerca de la municipalización de los servicios de agua potable, drenaje sanitario, tratamiento de aguas negras y la disposición de aguas residuales que se prestan dentro del territorio de dicha municipalidad, informándole que una vez realizado el análisis por las dependencias competentes adscritas al gobierno del estado, se llegó a la conclusión que de aceptar en sus términos la solicitud planteada ocasionaría un perjuicio al referido municipio, por las siguientes consideraciones:

a) El transferir al municipio de Santiago la prestación de los servicios solicitada implicaría la afectación de los sistemas actuales de explotación y aprovechamiento de las aguas.

b) Del análisis comparativo del documento acompañado a la solicitud del municipio de Santiago, los datos y razonamientos expuestos en dicho instrumento, pudo constatar la falta de conocimiento en la materia de administración del agua, así como de las cuestiones técnicas y de planeación, punto vertebral de la infraestructura con la que cuenta Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, I.P.D.

c) Dar pie al proceso de transferencia de los servicios de agua y drenaje a los municipios podría generar en el futuro posibles enfrentamientos entre ellos por el control exclusivo de las fuentes de abastecimiento existentes en su territorio, y que abastecen en forma común a otras localidades, en perjuicio del o los municipios vecinos cuyas fuentes son escasas.

d) Aunado a lo anterior, se provocarían diferencias sustanciales entre municipios vecinos por el uso que se pretenda dar del vital líquido para

fines agrícolas, ya que las necesidades en este sentido varían de un municipio a otro.

e) La estructura administrativa vigente permite establecer políticas tarifarias objetivas y dirigidas a la obtención de mayores beneficios para el usuario, desmembrar tal organización podría en lo sucesivo provocar la politización de los esquemas utilizados para el establecimiento de las tarifas correspondientes en cada municipio.

f) En el caso de transferir la operación de los servicios de agua y drenaje a los municipios conllevaría a caer en la deficiencia de los servicios de inspección y vigilancia en la prestación de los mismos.

g) Una visión integral como la que actualmente prevalece permite un equilibrio entre la oferta y la demanda del servicio, situación que de transferirse a los municipios contravendría tal equilibrio, en virtud del sentido de apropiación que en ciertos casos pueda surgir.

h) El agua potable es un recurso variable cuya administración implica responsabilidad en su administración, de tal manera que se evite el agotamiento de las fuentes de abastecimiento.

Ahora bien, el H. Congreso del estado turnó a la Comisión de Gobernación y Organización Interna de los Poderes, el oficio remitido por el Poder Ejecutivo del estado, situación que motivó la apertura del expediente 1426, en cuyo dictamen se señaló que, teniendo a la vista tanto el oficio del gobernador como el similar del R. ayuntamiento de Santiago, ambos de esta entidad federativa, en donde se contienen los argumentos de ambas partes, de acceder a la pretensión de la referida municipalidad provocaría una problemática al sistema de red de agua potable y demás servicios derivados, que redundarían en un perjuicio a sus habitantes; además, se podría generar un precedente que causaría una acción de este tipo en otros municipios, que al contar con mantos acuíferos de mayores dimensiones que los del municipio vecino, resultarían en una posible disputa por el uso del vital líquido, lo cual actualmente no sucede, al estar debidamente establecidas dichas atribuciones en la Ley que crea la Institución Pública Descentralizada con Personalidad Jurídica Propia y con Domicilio en la Ciudad de Monterrey que se denomina “Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, I.P.D.”

Por lo que los miembros de la referida comisión dictaminadora estimaron en relación con la solicitud del municipio de Santiago Nuevo León, que se actualizó el supuesto lógico jurídico contemplado en el artículo 132, fracción I, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado Li-

bre y Soberano de Nuevo León, el cual señala que en el caso de las funciones y servicios consistentes en agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, el gobierno del estado podrá solicitar al Congreso, conservarlas en su ámbito de competencia, justificando de manera fehaciente que la transferencia del estado al municipio afecta en perjuicio de la población, su prestación, resolviendo en este caso el Congreso lo conducente.

Con base en lo anterior, el Poder Legislativo del estado de Nuevo León determinó que deben permanecer en el ámbito de las atribuciones de Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey I.P.D., la prestación de dichos servicios, ya que de esta manera se aseguraría que la población recibiera de una empresa especializada el suministro citado, sin que exista el riesgo de un mal funcionamiento debido a la falta de experiencia o de infraestructura en la región, hechos que el gobierno del estado demostró fehacientemente que pudieran presentarse, obteniendo por consiguiente la ciudadanía una atención de calidad, eficaz, constante, integral y orientada a su bienestar.

## VI. A MANERA DE CONCLUSIÓN

De lo expuesto en el epígrafe que antecede se concluye que la resolución emitida por el Poder Legislativo del estado de Nuevo León estima que ninguno de los 51 ayuntamientos que integran esta entidad federativa cuenta con la infraestructura necesaria para ejercer los servicios públicos establecidos en el inciso a) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistentes en la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, a los habitantes del estado, por lo que seguirá prevaleciendo la invasión de esferas competenciales por parte del gobierno estadual hacia los municipios en detrimento de su autonomía, bajo el cariz del mayor beneficio a la colectividad, que pudiera resultar conveniente para la población del estado.

Pero no por ello impide a los ayuntamientos, ejercer las atribuciones que le señala la norma fundante de manera directa o coordinada con el estado y que la Ley de Agua Potable y Saneamiento para el Estado de Nuevo León contempla la prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento por parte de los municipios, y en sus disposiciones transitorias se establece la forma en que se llevará a cabo la transferencia

gradual y ordenada de las instalaciones, recursos físicos y financieros del estado o del organismo público Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, I.P.D. a los municipios no comprendidos en el área metropolitana de Monterrey, conforme lo disponga la Ley de Administración Financiera y los acuerdos de coordinación que se celebren para tal efecto.

Sin embargo, la actuación del Poder Legislativo del estado en el expediente 1426 se traduce en un quebrantamiento del contenido normativo de la carta magna, que debe ser restablecido mediante los instrumentos que la misma prevé, y no solamente a través de lo que la doctrina construida por el maestro Héctor Fix-Zamudio concibe como “justicia constitucional”, ya que siguiendo la teoría elaborada por el maestro Carlos Francisco Cisneros Ramos con el auxilio de Roberto Gustavo Macilla Castro, no se trata de instrumentos de control de la constitucionalidad, sino de medios de acatamiento constitucional, los cuales consisten en la “aceptación de las disposiciones que están contenidas en la Carta Magna, lo que implica no sólo aprobación, sino también que se haga respetar aquello con lo que se está de acuerdo”,<sup>9</sup> mismos que se bifurcan en dos, a saber: a) de control constitucional, y b) de influencia. Los primeros significan el restablecimiento de la norma quebrantada aun en contra de los sujetos obligados, y los segundos no imponen el cumplimiento forzoso al carecer de coactividad, es decir, se cumplen de manera indirecta.

Ahora bien, dentro de los medios de control constitucional se incluyen el juicio de amparo, las controversias constitucionales, la acción abstracta de inconstitucionalidad, el juicio político, el juicio para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos, el juicio de revisión constitucional electoral, el juicio de inconformidad, la suspensión de garantías y la desaparición de poderes; en cambio, quedan comprendidos en los medios de influencia los siguientes: el otorgamiento de facultades extraordinarias al presidente de la República, la declaración de procedencia, el autocontrol constitucional y el control inductivo de la constitucionalidad, que se lleva a cabo mediante las recomendaciones que emite la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la facultad de investigación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Una vez expuestos los medios de acatamiento constitucional, es de hacer notar que le fue reconocido en la norma fundante a los ayunta-

<sup>9</sup> Mancilla Castro, Roberto Gustavo, “El acatamiento constitucional y el derecho procedimental constitucional”, *Revista Iustitia*, Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, en prensa.

mientos, el medio de defensa constitucional denominado “controversia constitucional” a partir de la reforma judicial de 1994 —y antes por interpretación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación— a pesar de que dicho medio de acatamiento constitucional estuviera reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1917, ya que bajo la interpretación de que el municipio constituía una descentralización por región, hasta antes de la reforma municipal de 1999, se le negaba el acceso al citado medio de control constitucional.

Por lo tanto, a juicio del que suscribe, de haber interpuesto los ayuntamientos de Santiago y Montemorelos el referido medio de control constitucional, pudieron haber logrado que los poderes del estado entregaran ciertas porciones de las atribuciones y facultades exclusivas que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos les otorga y concede; sin embargo, causa extrañeza que no haya sido utilizado para lograr la entrega de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, al limitarse a presentar una solicitud ante el titular del Poder Ejecutivo del estado, y conformarse con la resolución dictada por el Congreso estatal.

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- CHÁVEZ GUTIÉRREZ, José, *Agua y drenaje. Una historia de 100 años...*, Monterrey, Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, I.P.D., 2006.
- Gobierno del estado de Nuevo León, *Manual de Organización y Servicios*, en: [http://www.nl.gob.mx/pics/pages/organi\\_descentralizados\\_base/SA\\_DM07.pdf](http://www.nl.gob.mx/pics/pages/organi_descentralizados_base/SA_DM07.pdf)
- MANCILLA CASTRO, Roberto Gustavo, “El acatamiento constitucional y el derecho procedimental constitucional”, *Revista Iustitia*, Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Monterrey. En prensa.