



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN

LICENCIATURA EN DERECHO

TRABAJO POR ESCRITO QUE
PRESENTA: MARTHA GRACIELA LEÓN OCAMPO

TEMA DEL TRABAJO:

EL SISTEMA DE AGUA POTABLE DEL PUEBLO DE TECÁMAC,
COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SIN SERLO

EN LA MODALIDAD DE
“SEMINARIO DE TITULACIÓN COLECTIVA”

PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADA EN DERECHO



FES Aragón

Nezahualcóyotl, Edo. de México, 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**EL SISTEMA DE AGUA POTABLE DEL PUEBLO DE TECÁMAC, COMO
AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SIN SERLO**

	Pág.
ÍNDICE.....	I
INTRODUCCIÓN.....	III

CAPÍTULO 1

**GENERALIDADES DEL PRESTADOR DE SERVICIO AGUA POTABLE DEL
PUEBLO DE TECÁMAC**

1.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL.....	1
1.1.1 Estructura de la Administración Pública Municipal.....	3
1.1.2 Servicios Públicos Municipales.....	8
1.2 SISTEMA DE AGUA POTABLE.....	10
1.3 ACTO ADMINISTRATIVO.....	12
1.4 AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.....	14
1.5 JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	16

CAPÍTULO 2

**FUNDAMENTOS JURÍDICOS RELACIONADOS CON EL SISTEMA DE AGUA
POTABLE DEL PUEBLO DE TECÁMAC ESTADO DE MÉXICO**

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.....	18
2.2 LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO	20
2.3 LEY DEL AGUA PARA EL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS.....	22
2.4 CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO	33
2.5 CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO	34

CAPÍTULO 3
INCONGRUENCIA ENTRE EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS Y EL CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE
MÉXICO, TRATÁNDOSE DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE DEL PUEBLO
DE TECÁMAC, QUE ACTÚA COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SIN
SERLO

3.1 ANÁLISIS DE LA INCONGRUENCIA ENTRE EL CÓDIGO ADMINISTRATIVO Y EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO, TRATÁNDOSE DEL ORGANISMO PRESTADOR DE SERVICIO DE AGUA POTABLE QUE ACTÚA COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SIN SERLO EN EL PUEBLO DE TECÁMAC.....	36
3.1.1 Consecuencias.....	41
3.2 NECESIDAD DE ADICIONAR EL ARTÍCULO 1.7 DEL CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.....	43
3.3 ADICIÓN AL ARTÍCULO 1.7 DEL CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.....	44
3.3.1 Ventajas.....	45
CONCLUSIONES.....	48
FUENTES CONSULTADAS.....	50

INTRODUCCIÓN

En la presente investigación se analizara la naturaleza del Sistema de Agua Potable del pueblo de Tecámac de Felipe Villanueva, que se encuentra en el municipio de Tecámac en el Estado de México, en virtud de que dicho organismo está administrado por una Asociación Civil, la cual se rige por sus Estatutos, está gobernada por sus órganos directivos y sus decisiones más importantes se toman en Asambleas Generales; es decir, actúan como particulares. De lo que resulta por una parte, que cuando emiten, ordenan o tratan de ejecutar los actos necesarios para la prestación de éste servicio público, pueden llegar a lesionar los derechos de personas físicas o morales que se encuentran dentro de su jurisdicción; y por otra parte, tal proceder ocasiona que sus actos sean sujetos de ser impugnados ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Esto último sucede porque el Código de Procedimientos Administrativos en su artículo 229 fracción IX, señala la procedencia de dicho juicio contra las personas que se ostentan como autoridad administrativa sin serlo; sin embargo, en el Código Administrativo en su artículo 1.7 los organismos u organizaciones prestadoras del servicio de agua potable, del sector social , no están incluidos en las entidades a las que les resulta aplicable las disposiciones relativas al Acto Administrativo, lo cual establece una incongruencia entre ambos dispositivos legales.

La propuesta del presente trabajo consiste precisamente en resolver la incongruencia entre esos ordenamientos legales con la finalidad de que los organismos u organizaciones prestadores del servicio público del sector social, como lo es el Sistema de Agua Potable del pueblo de Tecámac, sean incluidos entre las entidades a las que les resultan aplicables las disposiciones relativas al Acto Administrativo. De ésta manera, dicho organismo, tendrá que actuar como autoridad administrativa sin serlo.

Tomando en cuenta el anterior planteamiento, en el Capítulo 1 se estudian las Generalidades del prestador de servicio de agua potable del pueblo de

Tecámac, para tener una referencia doctrinal del tema.

En el Capítulo 2 se estudiarán los diversos ordenamientos legales relacionados con el Sistema de Agua Potable de Tecámac, conociendo con ello los fundamentos jurídicos que rigen a dichos organismos.

En el Capítulo 3, se estudia la problemática que resulta de la incongruencia entre los ordenamientos legales antes referidos y su efecto en el Sistema de Agua Potable de Tecámac, para después formular la propuesta de adición al artículo 1.7 que tendría como objetivo resolver la incongruencia y darle un marco normativo a los prestadores del servicio de agua potable del sector social que prestan el servicio público.

Los métodos empleados en la presente investigación fueron, Inductivo porque de la observación de la problemática del Sistema de Agua Potable de Tecámac, se llegó al conocimiento de la necesidad de que sus actos sean regulados por los elementos de validez del Acto Administrativo. Deductivo, porque de los conceptos generales estudiados y de las normas que regulan a dichos organismos operadores de agua, se obtuvieron los elementos básicos de la propuesta. Hermenéutico al analizar e interpretar las normas legales que sirvieron de marco jurídico. Exegético porque se analizaron los textos legales para establecer su alcance. Analítico al llevar a cabo el estudio de la problemática del Sistema de Agua Potable de Tecámac en cada una de sus partes. Sintético al proceder al resumen de las partes que integran la propuesta que se contiene en el presente trabajo. La técnica de Investigación aplicada en la presente Tesina, fue la documental.

CAPÍTULO 1

GENERALIDADES DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE DEL PUEBLO DE TECÁMAC

En el presente capítulo se abordarán los aspectos más relevantes del organismo prestador de servicio de agua potable, con el fin de explicar su naturaleza jurídica y, así tener una mejor comprensión del mismo.

1.1 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA LOCAL

Los criterios para definir la Administración Pública, son muy diversos, debido a varios factores que hay que considerar, como los sistemas políticos, económicos y jurídicos que se han utilizado para su organización y funcionamiento en el transcurso de la historia.

Miguel Acosta Romero define el concepto de Administración Pública de la siguiente manera: “Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos.”¹

Desde ese punto de vista la Administración Pública: es una unidad jurídica, organizada jerárquicamente por medio del cual el Estado realiza sus funciones, que depende del Poder Ejecutivo excluyendo al Poder Legislativo y Judicial; esto se debe que en estricto sentido se habla de la administración de los bienes

¹ ACOSTA ROMERO, Miguel; **Compendio de Derecho Administrativo, Parte General**, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, Pág. 85.

del Estado, abarcando estos, todos los elementos que lo conforman, tales como elementos personales, patrimoniales, estructuras jurídicas y técnicas, su fin primordial es el interés público.

Asimismo, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez define a la Administración Pública desde dos puntos de vista, el objetivo y subjetivo: Desde el punto de vista objetivo, se conceptualiza a la Administración Pública como la actividad que de manera concreta, inmediata, continua y espontánea realizan los órganos del estado para atender los intereses públicos. Cabe resaltar que desde este punto de vista, no interesa cuál es el órgano que realiza tal actividad, pues la misma puede efectuarse por los órganos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial.

Desde el subjetivo, la Administración Pública consiste en “el conjunto de órganos estructurados jerárquicamente dentro del Poder Ejecutivo, por lo cual quedan fuera de tal concepto los órganos de los Poderes Legislativos y Judiciales que realizan funciones administrativas.”²

Para el caso que nos ocupa es aplicable el criterio subjetivo, ya que en estricto sentido la Administración Pública, es al Poder Ejecutivo, a quién corresponde las tareas sociales de administrar y proveer las necesidades del pueblo mediante los servicios públicos, atendiendo así al interés general.

Por su parte, Narciso Sánchez Gómez afirma que: “la Administración Pública es aquella actividad que se encuentra escenificada por el Estado a través de una serie de dependencias y organismos que integran los sectores centralizados y paraestatal y que lleva como finalidad atender necesidades de interés social y colectivo; sin perder de vista, que en sentido general la administración pública también es propia de los Poderes Legislativo y Judicial

² Vid, DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto; **Compendio de Derecho Administrativo, Primer Curso**, Editorial Porrúa, México, 2000, Pág. 89 y 90.

porque su razón de ser es de orden público y conforme a los intereses de pueblo, para servirlo, ayudarlo, protegerlo y mejorar sus condiciones de vida.”³

Lo antes descrito tiene la característica de señalar la estructura del Estado, desde un punto de vista específico; es decir, que es a través de dependencias y organismos de los sectores centralizados y paraestatales, obviamente de interés social y colectivo; que lleva a cabo la Administración Pública. Asimismo, señala en “sentido general”, que también le corresponde dicha administración a los Poderes Legislativo y Judicial.

De los autores citados se observan coincidencias o elementos de la definición de Administración Pública tales como: a) Es un órgano del Estado, b) Depende del Poder Ejecutivo y excluye al Poder Legislativo y Judicial, c) Su fin consiste en el interés público, d) Lo lleva acabo de una manera continua y permanente, e) Tiene o adopta una organización Jerárquica.

Con los elementos antes mencionados, resulta importante enfocar en concreto a la Administración Pública Municipal; porque sin duda la vida institucional, política y administrativa del municipio representa la base fundamental de un genuino desarrollo y crecimiento Nacional. Se debe poner especial cuidado en la Administración Pública Municipal, pues es ésta la que de manera directa, afecta la esfera jurídica de los gobernados; por ello se requiere que la población municipal perciba, plenamente que sus autoridades administran óptimamente los recursos con los que cuenta el municipio y que sean aprovechados para satisfacer las necesidades de la colectividad.

1.1.1 Estructura de la Administración Pública Municipal

La Administración Pública Municipal es un instrumento fundamental dentro

³ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso; **Primer Curso de Derecho Administrativo**, Segunda Edición Editorial Porrúa, México, 2000, Pág. 74.

de la actividad del Estado para lograr sus fines. El Municipio es un organismo descentralizado de la Administración Pública, “La descentralización territorial, es una forma de organización administrativa descentralizada, que tiene como finalidad la creación de una institución política dotada de personalidad jurídica, patrimonio propio establecido por la Constitución en su artículo 115...”⁴ Dicha administración la lleva a cabo mediante órganos estructurados jerárquicamente, por consiguiente pasaremos al estudio de dicha estructura.

En principio nos referiremos al régimen Municipal, el cual presenta la característica, de realizar las tres funciones constitucionales del Estado Federal: "La función Legislativa, la realiza el H. Ayuntamiento como cuerpo colegiado, al formar un Bando de Policía y Buen Gobierno y sus reglamentos. La función Ejecutiva la realiza el Presidente Municipal al cumplir con las decisiones del Ayuntamiento, y la función Judicial se lleva a cabo a través de los Juzgados Municipales, llamados actualmente en el Estado de México, Juzgados de Cuantía Menor, que ahora dependen del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México.”⁵

Como ya se expuso la función que realizan estos tres órganos tiene las características de las funciones constitucionales del Estado, de esta forma adopta en su régimen interior: la forma de Gobierno Republicano, Representativo, Popular; teniendo como base su división territorial, y en cuanto a su organización administrativa y política el principio de municipio libre.

Por lo tanto, el artículo 115 Constitucional es el fundamento para la organización política y administrativa y división territorial de los Estados de la Federación, cuyo principio es el municipio libre. Asimismo, establece

⁴ ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo; **El Municipio**, Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 2004, Pág. 26.

⁵ GALINDO CAMACHO, Miguel; **Derecho Administrativo**, Tomo I, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Pág. 136.

lineamientos de su organización:

- a) El municipio tiene personalidad jurídica y patrimonio propio.
- b) Es administrado por un ayuntamiento de elección popular directa, compuesto por un Presidente Municipal, Regidores y Síndicos.
- c) El Ayuntamiento tiene facultad para expedir bandos de policía y buen Gobierno, Reglamentos, Circulares y Disposiciones Administrativas en su zona territorial conforme a la legislación local.
- d) Debe prestar los servicios públicos municipales.
- e) Administrará libremente su hacienda, en término de Leyes Locales, con los rendimientos que sus bienes le produzcan: las contribuciones que le señale la legislatura local, las participaciones federales que le señale las legislaturas de los Estados, y los ingresos derivados de las prestaciones de servicios públicos municipales.
- f) Podrá celebrar convenios con los Estados para asumir la prestación de servicios o la atención de funciones de la Federación, que previamente haya asumido el Estado.⁶

Ante todo se puede decir, que el principio de Municipio Libre es acertado, descentraliza la Administración por regiones. Esta estructura sirve para su organización política y administrativa, define su territorio. Esto resulta favorable pues le da vigor al Régimen Federal, porque como Municipio cumple de una mejor manera con sus deberes y sus atribuciones. Asimismo, propicia que la población municipal tenga una mayor intervención en los asuntos públicos, haciéndose más activa en su participación; por consiguiente, contribuye a perseguir el objetivo del Estado, es decir, el bien común.

Por otra parte, el artículo 9 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, denomina según la Política Territorial, los centros de población de los municipios en razón del número de habitantes y de los servicios públicos, de la siguiente forma: Ciudad, Villa, Pueblo, Ranchería o Caserío.

⁶ Vid. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto; Op. Cit., Pág. 164.

Así mismo en el numeral 16 de la ley en comento, indica que el Ayuntamiento de los municipios, según lo político-administrativo estarán integrados de la siguiente forma: Por un Presidente; de uno a dos Síndicos, y de seis a once Regidores, ambos electos bajo el principio de mayoría relativa (según el número de habitantes); de un Sindico y de cuatro a ocho Regidores, bajo el principio de representación proporcional (según el número de habitantes).⁷

Como se observa, los fundamentos jurídicos de la estructura Administrativa Pública Municipal son la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para la Entidad Federativa que nos ocupa en el presente trabajo es la Ley Orgánica Municipal del Estado de México. Los anteriores ordenamientos legales dan a conocer de manera general la estructura Pública Municipal. En este marco jurídico se fundamenta, el principio de Municipio Libre, estableciendo también los lineamientos de su organización y funcionamiento, asimismo marca las políticas de organización que son: la territorial y la político-administrativa e incluye a los organismos auxiliares que en seguida señalaremos.

Las comisiones como órganos auxiliares del Gobierno Municipal están integrados por los miembros del Ayuntamiento para estudiar, examinar y resolver los problemas municipales y vigilar que se ejecuten sus disposiciones y acuerdos. Acorde a lo establecido por los numerales 64 y 69 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México; Son comisiones permanentes las siguientes:

- a) De gobernación, seguridad pública y tránsito y protección civil.
- b) De planificación para el desarrollo.
- c) De hacienda.
- d) De agua, drenaje y alcantarillado.
- e) De mercados, centrales de abasto y rastros.

⁷ Vid. *Ibidem*, Pág. 165.

- f) De alumbrado público.
- g) De obras públicas y desarrollo urbano.
- h) De fomento agropecuario y desarrollo urbano.
- i) De parques, jardines y panteones.
- k) De cultura, educación pública, deporte y recreación.
- l) De turismo.
- m) De preservación y restauración del medio ambiente.
- n) De empleo.
- ñ) De salud pública.
- o) De población.
- p) De la participación ciudadana
- ...
- w) Las demás que determine el ayuntamiento, de acuerdo con las necesidades del municipio.

También existen otros organismos auxiliares de los Ayuntamientos, que prevé la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que son: Los consejos de participación ciudadana, las organizaciones sociales representativas de la comunidad, así como las demás organizaciones que determinen las Leyes, reglamentos y acuerdos del Ayuntamiento.⁸

De lo anterior se desprende que el Gobierno Municipal está integrado por diferentes miembros u organismos del ayuntamiento, que constituyen dependencias en diferentes materias; como lo son por ejemplo las Comisiones Permanentes, que abarcan todo aspecto de la vida del municipio, desde lo relacionado con los servicios públicos, hasta con las obligaciones hacendarias. Asimismo, regula a otros organismos auxiliares del Ayuntamiento como los consejos de participación ciudadana, organizaciones sociales representativas de los sectores público, social y privado. Las Leyes citadas señalan las

⁸ Vid, *Ibíd*em, Págs. 167 a 168.

atribuciones, limitaciones y deberes específicos, de los órganos que las integran, estableciendo una estructura adecuada para llevar a cabo la Administración Pública del Municipio.

1.1.2 Servicios Públicos Municipales

Los Servicios Públicos son parte de la actividad de la administración pública, mediante los cuales satisfacen las necesidades de la comunidad, principalmente corresponde al Estado proporcionarlos, específicamente para el caso que nos ocupa al Ayuntamiento del Municipio, mediante sus órganos o dependencias, al mismo tiempo lo puede hacer mediante organismos del sector social o privado.

Serra Rojas establece que: “El Servicio Público es una actividad técnica, directa o indirecta, de la administración pública activa o autorizada a los particulares, que ha sido creada y controlada para asegurar -de una manera permanente, regular, continua y sin propósito de lucro-, la satisfacción de una necesidad colectiva de interés general, sujeta a un régimen especial de derecho público”.⁹

Se puede concluir que la diversidad de tareas que se le ha atribuido a la Administración Pública, se traduce en Servicios Públicos, donde se observan las siguientes características: es una actividad técnica, es decir profesional; es una creación jurídica; responde a una necesidad colectiva; la prestación debe ser siempre regular, uniforme, continua, para que realmente satisfaga la necesidad; no persigue fines de lucro. Un elemento importante para nuestro estudio, es que su actividad se rige por reglas del derecho público, aun cuando este servicio público sea prestado por particulares concesionados.

⁹ SERRA ROJAS, Andrés; **Derecho Administrativo, Segundo Curso**, Vigésima Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 2001, Pág. 371.

Al respecto, se señalaran los Servicios Públicos que debe prestar el municipio. “Los Servicios Públicos pueden ser realizados en forma exclusiva por órganos de los municipios, con apoyo de los estados o con otros municipios; también puede concesionarse a particulares, excepto seguridad pública, tránsito, alumbrado público y los que afecten la estructura y organización municipal. El mínimo de servicios públicos con que debe contar el municipio son los siguientes:

- 1) Agua potable y alcantarillado.
- 2) Alumbrado Público.
- 3) Limpia.
- 4) Mercados y centrales de abasto.
- 5) Panteones.
- 6) Rastro.
- 7) Calles, parques y jardines.
- 8) Seguridad pública y tránsito.”¹⁰

Cabe destacar nuevamente, que la intervención de los particulares concesionados, trae conflicto con la naturaleza de la persona que presta el servicio público, pues choca con la idea que se tenía que estos servicios son única y exclusivamente suministrados por el Estado y por ende su actividad se rige por reglas del derecho público.

El punto nodal es que era necesario explicar la estructura de la Administración Pública Municipal, para llegar hasta este punto de los servicios públicos y así poder ubicar dentro de la misma, al Sistema de Agua Potable del pueblo de Tecámac Estado de México. Ya que como se verá en el siguiente apartado este es un organismo del sector social prestador de servicio público de agua potable.

¹⁰ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto; Op. Cit. , Pág. 169.

1.2 SISTEMA DE AGUA POTABLE

La definición del “sistema de agua potable” es difícil debido a que no hay estudios doctrinales suficientes que se hayan hecho respecto a este tema. Por lo que se tomarán diferentes fundamentos o elementos jurídicos y se relacionaran para llegar a una definición.

Al respecto la Ley de Aguas Nacionales en su Artículo 3 fracción L. señala lo siguiente: “Sistema de Agua Potable y Alcantarillado: Conjunto de obras y acciones que permite la prestación de servicios públicos de agua potable y alcantarillado, incluyendo el saneamiento, entendiendo como tal la conducción, tratamiento, alejamiento y descarga de aguas residuales.” El mencionado precepto al definir el Sistema de Agua Potable, lo hace desde el punto de vista de la actividad que lleva a cabo y en estricto sentido es un conjunto de obras y acciones que permiten la prestación del suministro de agua potable incluyendo el tratamiento de aguas residuales y alcantarillado.

Para una definición en sentido más amplio citaremos a la Ley de Aguas para el Estado de México y Municipios en el artículo 10, define el Sistema Estatal del Agua como un instrumento del desarrollo hídrico del Estado, el cual está conformado, por un conjunto de elementos, procesos y sujetos para una gestión integral hídrica. Refiriéndose no solo a la actividad de la prestación del servicio sino a también a los sujetos prestadores del servicio. Así mismo, los artículos 33 y 34 en donde señalan que el servicio público de suministro de agua potable, drenaje, tratamientos de aguas residuales, estarán a cargo de los Municipios, quienes lo podrán ejercer por medio de dependencias municipales, organismos descentralizados municipales, la Comisión y personas físicas o jurídicas colectivas concesionarias. Dichas dependencias o entidades las denomina este ordenamiento como prestadores de servicios, quienes tienen derechos, facultades, obligaciones y limitaciones que establece la presente Ley.

Como se observa, la diferencia entre la definición establecida por la primer Ley citada y la segunda, se refiere a la actividad del servicio público del suministro de agua potable, drenaje y tratamientos de aguas residuales; pero la segunda incluye como elemento importante a los Prestadores de Servicios Públicos, o bien Sistemas de Agua Potable, teniendo estos entes derechos y obligaciones.

Este razonamiento nos lleva a citar la ponencia de Víctor Guerra, Abogado del Sistema de Agua Potable de Tecámac A.C., el cual establece que: "... los sistemas de agua potable... En el caso de Tecámac, Estado de México... Estos organismos del sector social, distribuidores de agua, son por categoría legal organismos prestadores de un servicio público... no tiene fines de lucro" ¹¹

En conclusión, se define al Sistema de Agua Potable del pueblo de Tecámac Estado de México como: Un Prestador de Servicio Público de agua potable del sector social, que tiene como objetivo suministrar y distribuir los servicios de agua potable.

Finalmente es importante mencionar que los sistemas de prestación de los servicios públicos, se pueden observar dos grandes rubros: la administración directa y la administración indirecta.

La directa consiste en que el Estado se hace cargo por medio de sus entes administrativos de organizar el desempeño de determinados servicios públicos, y de esa manera asegura su dirección y funcionamiento. Por lo que se refiere a la administración indirecta, el Estado cede o concesiona a los particulares la facultad de prestar determinados servicios públicos, sobre las bases

¹¹ BARREDA MARÍN, Andrés; ORTIZ, Enrique; **Defensa y Gestión Comunitaria del Agua en el Campo y la Ciudad**, Testimonios y diálogos sobre el metabolismo irracional del agua en México, Segundo taller en defensa del agua, Primera Edición, Editorial Itaca, México, 2007, Pág. 109.

establecidas por el, que corresponden al derecho público.¹² En lo que respecta al Sistema de Agua Potable del pueblo de Tecámac, es un particular, al que se le otorgó la administración indirecta para proporcionar el servicio público de agua potable, al pueblo de Tecámac.

1.3 ACTO ADMINISTRATIVO

Para el presente trabajo es de vital importancia, el concepto de acto administrativo; por lo cual, es necesario atender a lo que han señalado los estudiosos del tema y a lo que establece el Código Administrativo del Estado de México.

El Código Administrativo del Estado de México, establece en su numeral 1.7, párrafo II:

“Artículo 1.7. ...

Para efectos de éste Título se entiende por acto administrativo, toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y de carácter individual, emanada de las autoridades a que se refiere el párrafo anterior, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta”.

Por lo que se refiere a ésta definición, cabe señalar que es el fundamento de la Teoría del Acto Administrativo, de la que han surgido extensos estudios doctrinarios; estudiosos en este tema han formulado varios criterios, desde puntos de vista diferentes, sin embargo coinciden con los elementos fundamentales de éste.

Al respecto, Miguel Acosta Romero, expone: “ACTO ADMINISTRATIVO. Manifestación unilateral de voluntad que expresa una resolución o decisión de

¹² MARTÍNEZ MORALES, Rafael I; **Derecho Administrativo, Primer y Segundo Curso**, Colección Textos Jurídicos Universitarios, Cuarta Edición, Editorial Oxford University, México, 2000, Págs. 297 y 298.

una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite y declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”.¹³

El tratadista explica que el acto administrativo, supone la existencia de una decisión unilateral previa por parte del titular del órgano de la administración. Como el órgano administrativo competente, actúa a través de su titular y en uso de la potestad pública, es un acto fundado en derecho. Como acto jurídico implica que puede crear, modificar, transmitir, reconocer o extinguir derechos u obligaciones. Además es de carácter ejecutivo.

Por su parte, la Enciclopedia Jurídica Mexicana, razona: “...Acorde con estas ideas, un extenso sector de la doctrina admite la definición restringida que excluya los actos contractuales y a los actos generales de la administración, es decir, a los contratos y a los reglamentos administrativos, para referirse tan solo a sus actos unilaterales individuales. De esta manera, en sentido estricto podemos definir al acto administrativo como la declaración unilateral de voluntad de un órgano del Poder Público en ejercicio de la función administrativa, con efecto jurídico directo respecto de casos individuales específicos. Los efectos jurídicos de referencia se traducen en la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones a favor o a cargo de sujetos individuales específicos, o en la determinación de las condiciones para la creación, modificación o extinción de derechos y obligaciones para un caso específico”.¹⁴

Existen ciertos puntos de coincidencia entre los doctrinarios, sin embargo resulta difícil delimitar la noción del acto administrativo, Por una parte lo

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel; Op. Cit., Pág. 419.

¹⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, **ENCICLOPEDIA JURÍDICA MEXICANA**, Tomo I, Segunda Edición, Editorial Porrúa, UNAM, México, Págs. 763 y 764.

delimitan a actos jurídicos unilaterales, como se desprende del razonamiento anterior, por consiguiente se excluye; contratos, operaciones materiales, reglamento administrativos y acto generales de la administración. La noción del acto administrativo es una pieza fundamental del derecho administrativo de ahí la importancia de definirlo con claridad para su entendimiento.

Por consiguiente, se considera que el concepto más adecuado es el que debe englobar los siguientes elementos:

- El acto administrativo es un acto jurídico, de derecho público que emana de la Administración Pública y es regulado por el Derecho Administrativo.
- Su naturaleza no normativa, pues la norma administrativa mantiene su vigencia hasta que es derogada, en tanto el acto administrativo se agota con su cumplimiento.
- Es una declaración unilateral de una autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones.
- La administración crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica.
- Es una decisión ejecutoria y no contenciosa.
- Satisface el interés general, en ejercicio de sus funciones administrativas.

1.4 AUTORIDAD ADMINISTRATIVA

La autoridad administrativa es la que representa a los órganos de la administración pública, mediante servidores públicos o funcionarios, debido a que se les ha otorgado una investidura con facultades de autoridad, por haber recibido un cargo mediante un nombramiento, designación o elección.

Por consiguiente, la competencia otorgada a un órgano administrativo, implica la facultad de realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones; es decir

cuando el órgano está investido de facultad de decisión y ejecución, se está frente a un órgano de autoridad. Los órganos de la Administración que tienen el carácter de Autoridad, pueden concentrar en sus facultades las de decisión y las de ejecución. También puede suceder que solo tengan la capacidad de decisión, y que la ejecución de sus determinaciones las lleve a cabo por otro órgano diferente.¹⁵

Es importante indicar que es el Estado quien otorga la facultad de decisión y ejecución al órgano administrativo; al mismo tiempo se hace un acto de nombramiento o de investidura para un cargo público; el estado nombra a un particular, este acepta, produciéndose un efecto jurídico, por eso se puede decir que los funcionarios públicos siempre están dotados de autoridad, como lo expresa la siguiente definición.

El Diccionario Jurídico Mexicano menciona “Autoridad para el derecho administrativo, es la persona física, trabajador del Estado, dotada por la Ley del poder público. De ordinario es quien representa al órgano administrativo... En rigor los funcionarios públicos siempre están dotados de autoridad, es decir están provistos de poder público, de poder de decisión y ejecución. Pueden, si la Ley los autoriza, trasladar parte de esa autoridad a otros funcionarios y empleados públicos a través de un acto de delegación de facultades, en forma temporal o indefinida.”¹⁶

Por lo que podemos deducir que la actuación de los funcionarios públicos como parte del órgano administrativo, será la expresión del poder público, produciendo con esto actos administrativos. Por lo que frente a los particulares estos serán la Autoridad Administrativa, sucediendo que cuando los particulares

¹⁵ FRAGA, Gabino; **Derecho Administrativo**, Cuarentava Edición, Editorial Porrúa, México, 2000, Pág. 126.

¹⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, **DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO**, Décima Edición, UNAM, Editorial Porrúa, México, 1999, Págs. 287 y 288.

se vean afectados por estos actos administrativos en su esfera jurídica, entonces tendrá recursos ante Tribunales Administrativos, para impugnar dichos actos que hayan producido tal afectación. Para el caso que nos ocupa a continuación se definirá el recurso del Juicio Contencioso Administrativo.

1.5 JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Es un proceso administrativo seguido ante el Tribunal Contencioso Administrativo, que constituye un medio legal de defensa, para los particulares frente a los actos ilegítimos de la Administración Pública. Andrés Serra Rojas, siguiendo a Manuel J. Argañaras sobre el contencioso administrativo dice: “El contencioso administrativo es el juicio o recurso que se sigue en unos sistemas ante los tribunales judiciales y en otros a tribunales administrativos autónomos, sobre **pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo** que se litigan entre particulares y la Administración pública, por los actos ilegales de ésta que lesionan sus derechos. Estos órganos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa.”¹⁷

De lo anterior se desprende, que dicho juicio, lo interpone un particular en contra de la Administración Pública, en contra de un acto administrativo que violentó su derecho; se impugna ante los Tribunales Administrativos competentes, con el objeto de revisar su validez o invalidez. En caso de demostrar su ilicitud tales actos serán invalidados; y de no demostrarse tal situación se confirmara. En efecto, se considera que el contencioso administrativo es el juicio o recurso, que se interpone ante Tribunales Administrativos, sobre conflictos cuya fundamentación es el Derecho Administrativo, cuyas partes litigantes son los particulares y la Administración Pública, contra los actos dictados por ella, para determinar su legalidad. Consecuentemente, es importante señalar que los Tribunales Administrativos,

¹⁷ SERRA ROJAS, Andrés; **Derecho Administrativo**, Op. Cit., Pág. 782.

tienen el control jurisdiccional de la Administración Pública, y están encargados de resolver los conflictos suscitados por la actuación entre ésta y los particulares.

Debido a la doble necesidad del Estado para que por una parte, se logre un control de la legalidad de la Administración Pública, se garantice con ello su eficacia y lograr un buen régimen de organización de la misma; y por otra parte, para dar al particular un medio de defensa, es que creo los Tribunales Administrativos. Por ésta vía legal, los particulares afectados pueden exigir la nulidad de los actos administrativos y en su caso la reparación del daño; sin estar en condiciones de desventaja frente a las autoridades administrativas, porque se resolverá en juicio seguido ante Tribunales Administrativos.

CAPÍTULO 2

FUNDAMENTOS JURÍDICOS RELACIONADOS CON EL SISTEMA DE AGUA POTABLE DEL PUEBLO DE TECÁMAC ESTADO DE MÉXICO

2.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Para el estudio de los fundamentos jurídicos empezaremos citando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado de Garantía de Igualdad en el artículo 4 párrafo 6 que a la letra dice:

“Artículo 4

...

Derecho al Agua

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.”

La ley máxima de nuestro país ha incorporado el Derecho al Agua como parte de la Garantía de Igualdad, convirtiendo este derecho en una Garantía Constitucional, y así señala que toda persona tiene este derecho el cual tiene que ser garantizado por el Estado mediante la participación de las entidades federativas, municipios e incluso la ciudadanía.

Ahora bien se cita el siguiente artículo para analizar el tema del Municipio Libre, su forma de gobierno y estructura.

“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma del gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y

síndicos que la Ley determine. ...

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

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) 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;

...

III. Los Municipios Tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamientos y disposiciones de aguas residuales:

...”

El artículo antes citado es el fundamento Constitucional para el régimen interior y la forma de Gobierno a nivel Municipal. En su fracción I señala la división territorial, así como la organización política administrativa para el Municipio Libre; Indica que cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento, el cual estará integrado por un Presidente Municipal, Regidores y Síndicos que la ley determine. Dicho régimen es una forma de descentralización política-administrativa, que resulta para un mejor Gobierno y mejor cumplimiento de las tareas para el beneficio de la comunidad e incluso impulsa la participación de esta. En la fracción II inciso a) menciona a los procedimientos administrativos, medios de impugnación y los órganos asignados para resolver litigios entre la administración y los particulares; es decir, los procedimientos de impugnación ante las autoridades administrativas, así como el juicio contencioso administrativo el cual se expuso en el capítulo 1. La fracción III inciso a), refiere los servicios públicos de agua potable, drenaje y alcantarillado, tratamientos y disposición de aguas residuales que el Municipio tiene a su cargo y debe suministrar a la comunidad. Es ésta fracción que fija la competencia constitucional del Municipio que es la de tener a su cargo la función del mencionado servicio, atribución que regirá, según lo dispuesto en

esta Ley y demás relativas.

2.2 LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO

Respecto a la Ley en comento, en el Capítulo 1 se estudiaron las normas que a continuación se citan, las cuales se reproducen por ser parte de los fundamentos jurídicos del Municipio Libre.

“Artículo 15. Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.
...”

Es justamente este dispositivo legal, el que recoge la idea de municipio libre consagrado en la Constitución, el cual consiste en que el gobierno municipal y el gobierno del Estado, no existe ninguna autoridad intermedia, es decir el municipio se gobierna por medio del ayuntamiento.

“Artículo 16. Los ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciará su período el 1 de enero del año inmediato siguiente al de las elecciones municipales ordinarias y concluirán el 31 de diciembre del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por:

- I. Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos de 150 mil habitantes;
- II. Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planillas según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios de más de 150 mil y menos de 500 mil habitantes;
- III. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos de un millón de habitantes; y
- IV. Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de un municipio que tenga una población de más de un millón de habitantes.”

La integración del ayuntamiento expresa la idea de República Democrática y Representativa, al contar con un Poder Ejecutivo expresado por el Presidente Municipal; los regidores que se designan por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, se integran en el cabildo que se puede equiparar al Poder Legislativo.

“Artículo 64. Los ayuntamientos, para el eficaz desempeño de sus funciones públicas, podrán auxiliarse por

- I. Comisiones del ayuntamiento;
- II. Consejos de participación ciudadana;
- III. Organizaciones sociales representativas de las comunidades;
- IV. Las demás organizaciones que determinen las leyes y reglamentos o los acuerdos del ayuntamiento.”

Este numeral, se refiere de manera general a los órganos auxiliares del ayuntamiento. Las comisiones dependen directamente de la Presidencia Municipal, Los Consejos de Participación Ciudadana, como su nombre lo indica, es una instancia en la que participan los habitantes del Municipio, pero que forman parte de la estructura del ayuntamiento. Las organizaciones sociales representativas de las comunidades, son independientes de la estructura Municipal. El ayuntamiento, también puede crear mediante acuerdos, otras organizaciones que le auxilien para el desempeño de sus funciones.

“Artículo 79. Los ayuntamientos podrán destinar recursos y coordinarse con las organizaciones sociales para la prestación de servicios públicos y la ejecución de obras públicas. Dichos recursos quedarán sujetos al control y vigilancia de las autoridades municipales.”

Este supuesto jurídico señala que el Estado, faculta a particulares, es decir, organizaciones del sector social como prestadores de servicios públicos, lo cual resulta correcto, pues permite la participación de los ciudadanos, de esta forma estos colaboran con el cuidado y distribución de los recursos naturales. Sin embargo como ya se ha mencionado estas disposiciones traen conflicto con el principio de que a la Administración Pública le corresponde proporcionar dichos servicios a la comunidad. Por lo que se hace necesario aplicar la propuesta del

presente trabajo, para que estos organismos aún y cuando conserven su naturaleza jurídica, actúen como Autoridad Administrativa sin serlo.

2.3 LEY DEL AGUA PARA EL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS

Esta Ley establece el marco jurídico básico, relacionado con el Sistema de Agua Potable del pueblo de Tecámac, Estado de México; tema principal del presente trabajo. En él se hará el análisis de las normas legales relacionadas con la prestación del servicio de agua potable, con el propósito de tener una visión general en esta materia. Para dar inicio a este estudio se cita el artículo 1 de la Ley del Agua para el Estado de México y Municipios, mismo que otorga el objetivo principal de la mencionada Ley.

“Artículo 1.- Esta ley es de orden público e interés social, de aplicación y observancia general en el Estado de México, y tiene por objeto normar la explotación, uso, aprovechamiento, administración, control y suministro de las aguas de jurisdicción estatal y municipal sus bienes inherentes, para la prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, saneamiento, y tratamiento de aguas residuales, su reuso y la disposición final de sus productos resultantes.”

Tal como se desprende el objetivo de la Ley en estudio es normar todo y cada uno de los aspectos de la administración y suministro de agua potable de las aguas asignadas por el Gobierno Federal al Estado y municipios, en este precepto se incluye la normatividad, un aspecto importante para el presente trabajo como lo es la prestación de los servicios de suministro de agua potable. Así mismo se cita el artículo 2 fracción V que incluye dentro de sus objetivos la organización de las autoridades del agua, los usuarios y prestadores del servicio.

“Artículo 2.- La presente Ley persigue los siguientes objetivos:

...

V. La organización de las autoridades del agua, los usuarios y los prestadores de servicios para su participación en el Sistema Estatal del Agua como corresponda;

...”

Así que de la organización de las autoridades y prestadores de servicios resulta el ámbito competencial y este lo establece el artículo 3 que se transcribe para conocimiento.

“Artículo 3.- La aplicación de esta Ley corresponde, en el ámbito competencial respectivo, a las siguientes autoridades

- I.- El Gobernador del Estado;
- II.- El Secretario de Aguas y Obras Públicas;
- III.- El Vocal Ejecutivo de la Comisión;
- IV.- El Comisionado Presidente de la Comisión Técnica
- V.- Los Presidentes Municipales; y
- VI.- Los organismos Operadores

Los grupos organizados de usuarios, así como los concesionarios y permisionarios que sean prestadores de los servicios, tendrán el carácter de autoridad únicamente para los efectos del Juicio de Amparo.”

Este precepto legal no sólo establece las bases para que el Estado marque su ámbito de competencia para las autoridades en lo relacionado con el mencionado servicio público, sino es el fundamento principal de mi propuesta porque es aquí donde la ley en comento da a los Grupos Organizados de Usuarios el carácter de autoridad para los efectos del Juicio de Amparo. Y es así que el Sistema de Agua Potable del Pueblo de Tecámac tiene el carácter y actúa como Autoridad Administrativa sin serlo.

Pues bien una vez reconocidos como parte de la organización del Sistema Estatal del Agua, lo siguiente es mencionar el artículo 4 donde se señala que deben de estar sujetos a Ley de estudio.

“Artículo 4.- Son sujetos de las disposiciones de esta Ley:

- I.- Las dependencias estatales y municipales vinculadas con la materia de la presente Ley;
- II.- La Comisión;

- III.- La Comisión Técnica;
- IV.- Los municipios;
- V.- Los organismos operadores;
- VI.- Los usuarios;
- VII.- Los prestadores de los servicios;
- VIII.- Los grupos organizados de usuarios; y
- IX.- Las personas físicas y jurídicas colectivas titulares de una concesión, una asignación o un permiso.”

Las autoridades y organismos señalados en el artículo anterior, entre ellos los Grupos Organizados de Usuarios, deberán observar y aplicar todas las disposiciones de esta ley en su más estricto cumplimiento debido a que esta es de orden público e interés social, pues se trata de la administración, distribución, aprovechamiento del agua vital líquido, para así cumplir con el principal objetivo que es el suministro del agua potable a la población en concreto del pueblo de Tecámac.

La Ley en comento, en el numeral 6 da una definición legal sobre diferentes conceptos que nos atañen por ser estudio del presente trabajo, los cuales señalare a continuación:

“Artículo 6.- Para efectos de esta Ley se entenderá por:

III. Agua potable: Aquella que no contiene contaminantes objetables, ya sean químicos o agentes infecciosos, que puede ser ingerida o utilizada para fines domésticos sin provocar efectos nocivos a la salud y que reúnen las características establecidas por las normas oficiales mexicanas, y llega a los usuarios mediante la red de distribución correspondiente.”

Como puede leerse en la fracción anterior, por agua potable se entiende, que debe ser agua apta para el consumo humano; es decir, que reúna las características establecidas por las normas oficiales mexicanas; y solo así tendría el grado de calidad para ser consumida. Es necesario señalar que no toda el agua es potable, dado el índice de contaminantes que contiene, por lo que los mencionados organismos tienen que hacer un mayor esfuerzo para que realmente en esta área se llegue a tener agua apta para el consumo humano.

“ ...

XL. Grupo organizado de usuarios: Conjunto de ciudadanos, constituidos o no bajo una figura jurídica determinada, diferente de los prestadores de servicios, que prestan el servicio de agua potable.
...

El numeral antes referido, señala que los grupos organizados de usuario puede ser una persona jurídica colectiva o no, que tienen bajo su responsabilidad la administración de los servicios de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, dentro de su jurisdicción territorial; entre sus fines están el llevar a cabo la prestación del servicio de agua potable, para ello se considera que deberá dar mantenimiento y ampliar la estructura hidráulica; contar con una buena administración de los recursos materiales; para así dar cumplimiento a su principal objetivo, que es el suministro de agua potable, y para eso es necesario de preservar y cuidar los mantos acuíferos. Dicha figura es la que nos ocupa en el presente trabajo.

Debido a que la fracción comentada menciona la figura de “servicio de agua potable”, se hace preciso señalar la fracción XLV del mismo artículo, para conocer la definición de servicios:

“XLIV. Servicios: Los de agua potable, drenaje y alcantarillado, saneamiento conducción, de agua en bloques, de cloración y tratamientos de aguas residuales que prestan los prestadores de los servicios, en términos de la presente ley.
...”

Como puede leerse en la fracción anterior, por servicios se entiende, la actividad llevada a cabo por el prestador de los servicios, para proporcionar agua potable apta para el consumo humano; asimismo es necesario que cumplan con los demás servicios relacionados con el agua, tales como drenaje, alcantarillado, saneamiento, conducción, de agua en bloques, cloración y tratamiento de aguas residuales.

Ahora es necesario dar la definición de prestador de los servicios la cual se encuentra en la siguiente fracción del mismo numeral citado:

“LII. Prestador de los servicios: Cualquier ente público o privado que preste los servicios a que se refiere esta ley.”

Luego entonces es claro que los servicios públicos que señala esta Ley lo puede proporcionar tanto un ente público obviamente perteneciente al Estado, como los particulares, entre ellos los grupos organizados de usuarios.

Ahora bien en el Título Segundo del Sistema Estatal del Agua, en su artículo 10 de la Ley en estudio, define a dicho Sistema y da su integración total. Para nuestro estudio se considerara solo parte de su integración por estar directamente relacionado con el tema del presente trabajo.

“Artículo 10.- El Sistema Estatal del Agua es el conjunto de elementos, instrumentos, políticas, programas, proyectos, acciones, procesos y sujetos que accionan de manera interrelacionada para la prestación de los servicios a que se refiere esta Ley, así como para su control y evaluación, para el desarrollo hídrico del Estado y la coordinación entre las autoridades del agua, y entre éstas y la Federación, para la gestión integral del agua en el Estado.

El Sistema Estatal del Agua se integra por:

- I. La política hídrica estatal;
- II. Las autoridades;
- III. Los usuarios;
- IV. La programación hídrica;
- V. La normatividad;
- VI. La infraestructura hidráulica;
- VII. El sistema financiero;
- VIII. Los servicios;
- IX. El manejo sustentable del agua;
- X. La participación de los sectores social y privado;
- XI. El sistema de información del agua; y
- XII. La certificación de la prestación de los servicios.”

La definición que nos da este numeral nos permite comprender la relación que existen entre las diferentes instancias, estructura, funcionamiento e integración del Sistema Estatal del Agua. Entendiendo como el Estado, valiéndose de las diversas dependencias crea todo un instrumento para el

desarrollo hídrico a nivel estatal, para ello genera políticas a seguir, programas proyectos, valiéndose incluso de organizaciones del sector social o privado.

Es de importante observancia el inciso X, debido a que de manera clara señala que existe la participación de los sectores social y privado formados por personas físicas o personas colectivas, que proporcionan el servicio público de suministro de agua potable. Estos son particulares como ya se anotó, “no serán considerados como autoridad”, aunque están clasificados dentro de “la coordinación entre las autoridades”; circunstancias incongruentes ya que como más adelante se analizará, sus actos deben estar bien motivados y fundamentados como si fueran autoridad.

En cuanto a la Política Hídrica Estatal que está plasmada en el capítulo segundo de esta Ley. Se destacan los siguientes tres principios por ser relacionados; uno la responsabilidad del cuidado del agua, dos que este recurso es considerado bien del dominio público y tres que a los Grupos Organizados de Usuarios, se les debe fomentar la solidaridad con los diversos prestadores de servicio en materia de agua. El fundamento de esta afirmación se encuentra en el artículo 11 de la Ley en comento:

“Artículo 11.- La política hídrica estatal se sustenta en los siguientes principios:

I. EL agua es un recurso natural de carácter vital, vulnerable, escaso y finito, cuya conservación, cuidado y protección, constituye una responsabilidad compartida entre el Estado y los particulares, la cual, de no cumplirse, imposibilita el ejercicio del derecho humano al agua.

II. Los recursos hídricos del Estado son bienes de dominio público, los cuales son administrados por las autoridades del agua en los términos de la presente Ley, y cuya sustentabilidad y preservación guardan una íntima relación con los recursos hídricos nacionales.

...

VII. El fomento a la solidaridad en materia de agua con la Federación, así como entre los municipios, los organismos operadores, los grupos organizados de usuarios y los usuarios, así como con los sectores social y privado;

... “

Entonces se puede concluir que el agua es un recurso natural de carácter vital que es un bien del dominio público y que está bajo el cuidado y responsabilidad del Estado, mismo que ha permitido que grupos organizados de usuarios formen parte del Sistema de Agua Potable como el caso en el pueblo de Tecámac. Así que llámese organización, asociación, sistema de agua del sector social o privado, - como su actividad primordial es el servicio de agua potable-, es finalmente una figura de interés público, que presta un servicio público, cuyo origen es responsabilidad del Estado, que como autoridad tiene la responsabilidad solidaria de proporcionarlo y sus actos deben de ser fundados y motivados; por ese motivo se le exige lo mismo al Grupo Organizados de Usuarios, como prestador de servicios de Agua del sector social , pues dicho organismo actúa como autoridad sin serlo.

Por consiguiente cabe señalar, que para el Estado es un deber promover la participación de organizaciones sociales, incluso de particulares, con el fin de que intervengan en materia hídrica de su municipio, mediante la Secretaría de Agua y Obras Publicas, esto con fundamento en el apartado Sección Segunda del artículo 16 de la Ley en estudio:

“Artículo 16.- La Secretaría tendrá las siguientes facultades:

...

XIV. Promover la participación de los sectores social y privado en la prestación de los servicios a que se refiere la presente Ley:

...

XXIV. Fomentar la participación de la sociedad en la planeación y ejecución de la política hídrica estatal: y

...”

En el numeral antes citado hace referencia a la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, que en lo particular aplicaría el artículo 79 por ser el fundamento legal que les da la posibilidad a los particulares de proporcionar el mencionado servicio, mismo que ya se analizó anteriormente. Por lo que se desprende que las autoridades municipales, tienen la obligación de organizar al sector social para su participación en la prestación del servicio de agua potable. Es de trascendencia para el presente trabajo de investigación, lo concerniente a la participación del sector social en la prestación del servicio de suministro de agua potable, porque el Sistema de Agua Potable de Tecámac, es un Grupo Organizado del sector social – “Grupo Organizado de Usuarios”- que presta el

servicio de agua potable al pueblo de Tecámac.

Ahora bien, existen aguas de jurisdicción Nacional, Estatal y Municipal, correspondiendo a los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal la administración de las mismas. En cuanto al ámbito Municipal, que es el que nos ocupa, es necesario remitirnos a el artículo 33 de la Ley analizada, para conocer lo que dice al respecto de la atribución de prestar el servicio de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales, y sobre los distintos organismos que pueden prestar dicho servicio.

“Artículo 33.- Los municipios en los términos de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, prestarán los servicios a que se refiere la presente Ley, promoviendo las acciones necesarias para lograr su autosuficiencia técnica y financiera en esta materia.

Corresponde a los municipios otorgar las Concesiones relativas a las aguas de jurisdicción municipal.”

En la Sección Quinta de la Ley que nos ocupa, bajo el subtema “De los Municipios del Estado de México”, en párrafo primero del numeral vertido, cita a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiriéndose al artículo 115 fracción III, bajo el concepto de Municipio Libre, donde establece que los Municipios tendrán a su cargo los servicios mencionados. Luego pasa a decir que es específicamente que el Municipio quien tiene la atribución de prestar los servicios públicos, que no solo comprende el suministro de agua potable, sino que debe entenderse la totalidad de los servicios, pues también abarca los servicios de drenaje, alcantarillado, tratamientos, reúsos de aguas residuales tratadas y la disposición final de sus productos resultantes. Para ello debe llevar acciones que le permita satisfacer el fin de dicho servicio público a saber: cubrir las necesidades de la población, con eficacia y calidad, en materia hídrica, así mismo, asirse de las herramientas técnicas y financieras necesarias para la ampliación, mantenimiento de las estructuras de los sistemas de agua potable.

En el siguiente artículo del Capítulo Quinto De la Programación Hídrica se señala sus facultades, derechos y obligaciones de los sectores social y privado, para conocimiento de ellas, se transcribe el siguiente artículo:

“Artículo 47.- Los sectores social y privado participarán, en coordinación con los gobiernos federal, estatal y municipal, en el establecimiento de las políticas, lineamientos y especificaciones técnicas conforme a las cuales deberá efectuarse la construcción, ampliación, rehabilitación, administración, operación, conservación y mantenimiento de los sistemas de suministro de agua potables, drenaje, alcantarillado, tratamiento de aguas residuales y la disposición final de sus productos resultantes, y su reuso.”

Este numerario, establece las atribuciones de los sectores social y privado, entre los cuales se encuentran, además de la prestación de los servicios en sus respectivas jurisdicciones, la de coordinarse con los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal para establecer las políticas, lineamientos y especificaciones técnicas para la construcción y operación y mantenimiento de la infraestructura hidráulica, drenaje y tratamiento de aguas residuales. Se faculta a los organismos a realizar dichas obras por si o a través de terceros. Se debe de considerar que estas disposiciones, son también aplicables no solo a los entes públicos mencionados, sino también a los sectores social y privado.

En el siguiente numeral se refiere a los prestadores de servicios, de una manera genérica, señalando la responsabilidad que tienen de cumplir todo lo requerido por esta Ley y su Reglamento.

“Artículo 48.- Corresponde a los prestadores de los servicios realizar la planeación y programación para prestar los servicios a su cargo, en los términos de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables.”

Al examinar el artículo anterior, se encuentra que los prestadores de servicios tienen la responsabilidad de realizar la planeación y programación para cumplir con eficiencia los servicios a su cargo así como de organizar y administrar el servicio de suministro de agua potable, drenaje y tratamiento de

aguas residuales, dentro de su jurisdicción. Estos sectores como se ha hecho notar en repetidas ocasiones son particulares que son elevados a formar parte del poder público, y como tales están subordinados a los lineamientos legales de la materia, donde de manera específica se señala sus derechos, obligaciones y atribuciones, sin perder el carácter de particular.

Ahora bien es necesario citar el siguiente artículo debido a que señala en concreto cuales son los servicios que regula esta Ley en el Capítulo Octavo y que únicamente se señalan los dos primeros por estar directamente relacionados con el tema estudio.

“Artículo 67.- Los servicios que regula esta Ley son los siguientes:

- I. El de agua potable y de agua de bloques;
...”

La Ley del Agua para el Estado de México y Municipio regula todo lo relacionado obviamente en materia de agua, lo que se traduce en que cualquier autoridad relacionada con el manejo, administración y prestación de servicios de esta, tenga como fin primordial el de satisfacer las necesidades de la población.

Continuando con el estudio de la participación del sector social en la prestación del servicio de agua potable, el siguiente numerario, señala la manera en que pueden participar.

“Artículo 68.- Corresponde prestar los servicios, según su modalidad dentro de las que prevé la presente Ley, a:

- I. Los municipios de manera directa;
- II. Los organismos operadores municipales o intermunicipales;
- III. La Comisión;
- IV. Las personas jurídicas colectivas titulares de una concesión;
- V. Los grupos organizados de usuarios, en los términos previstos por la presente Ley y su Reglamento.

En efecto el Estado sea por sí o por medio de dependencias u organismos

o personas jurídicas o grupos organizados de usuarios , es quien está obligado a prestar el servicio público de agua potable; y es así que los particulares pueden participar en la Operación y Administración de la infraestructura hidráulica del Estado, otorgándoles a estos la responsabilidad de proporcionar el servicio público de suministro de agua potable, a la población. Incluso como ya hemos analizado se considera de interés público la promoción y el fomento de la participación organizada del sector social y de los particulares

Se destaca la fracción V pues es esta figura exactamente el tema de estudio del presente trabajo, entonces podemos concretar que la Ley del Agua para el Estado de México y Municipios, hacen posible la existencia de Grupos Organizados de usuarios, prestadores de servicio de agua potable, los cuales pueden o no estar organizados bajo una figura jurídica determinada, tal como lo dispone el artículo 6 fracción XLI de la citada Ley, referido con anterioridad.

Luego entonces en el presente trabajo, se somete a consideración, si el Código Administrativo del Estado de México debe de reconocer que estos grupos organizados de usuarios, cuando actúan en la prestación del servicio de agua potable, sus actos deben ser considerados como actos administrativos los cuales deberían estar fundados y motivados y así se le puede calificar correctamente Autoridad Administrativa, aun sin serlo.

Para concretar el estudio de esta ley citaremos el artículo 45, fracción VI:

“Artículo 45.- El usuario tendrá los siguientes derechos:

...

VI. Interponer recursos legales en contra de actos o resoluciones de las autoridades del agua, en los términos de la normatividad aplicable.

...”

Esta es la Incongruencia, motivo de la presente tesis, pues surge el cuestionamiento: ¿cómo pueden ejercer este derecho los usuarios, de interponer recursos legales en contra de actos o resoluciones de la autoridades competentes en materia de agua potable? si conformidad con esta Ley, si

existen Sistemas de agua potable integrados por Grupos Organizados Usuarios que son representativos del sector social y privado, que son prestadores del servicio público, pero no son autoridad sino particulares y que según el artículo 3 último párrafo de la Ley en estudio, tendrán el carácter de autoridad únicamente para los efectos del juicio de amparo.

2.4 CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO

El Código Administrativo del Estado de México, en su Título Tercero trata del Acto Administrativo, establece una definición de este y menciona a quienes les resulta aplicable. En el numeral 1.7 señala lo siguiente:

“Artículo 1.7 Las disposiciones de éste Título son aplicables a los actos administrativos que dicte la autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los municipios y los órganos descentralizados de carácter estatal o municipal con funciones de autoridad, incluso en materias diversas a las listadas en el artículo 1.1

Para efectos de éste Titulo se entiende por acto administrativo, toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y de carácter individual, emanada de las autoridades a que se refiere el párrafo anterior, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.”

Por lo que se refiere a la definición del Acto Administrativo, esta resulta coincidente con los elementos que los doctrinarios han formulado en diversos tratados, algunos de los cuales se expusieron en el Capítulo 1 del presente trabajo. En cuanto a quienes les resultan aplicables las normas relativas al Acto Administrativo, el dispositivo legal citado, señala que aplica a los órganos de la Administración Pública centralizada del Estado de México; a los municipios y a los organismos descentralizados estatales y municipales con funciones de autoridad. De lo que se concluye que tratándose de autoridades y organismos descentralizados del municipio, les aplican estas disposiciones legales. Sin embargo no incluyen a los prestadores de servicios del sector social y privado, como a las personas físicas y jurídicas titular de una concesión, ni a los grupos

organizados de usuarios; y que por su naturaleza jurídica, son entes diferentes a las que señala ese numerario.

2.5 CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO

Es de trascendencia para el presente trabajo lo que establece el artículo 229 del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, en virtud de que, en el de una manera directa, se establece la procedencia del Juicio Contencioso Administrativo, en contra de los organismos prestadores de servicios públicos que actúan como autoridad sin serlo. Veamos lo que dice la norma citada.

“Artículo 229. Procede el juicio contencioso administrativo en contra de:

...

IX. Los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las personas que se ostenten como autoridad administrativa o fiscales de carácter estatal o municipal, sin serlo; y

...”

El contenido del artículo en cita, señala que procede el Juicio Contencioso Administrativo en contra de los actos emanados de las personas que se ostenten como autoridad administrativa o fiscal sin serlo. Sin embargo, como se expuso con antelación, el artículo 1.7 del Código Administrativo, no incluye a los organismos prestadores de servicios públicos a cargo del sector social y privado, ni a los Grupos Organizados de Usuarios, por lo que se establece una incongruencia entre las normas citadas.

Esta incongruencia, es justamente la que establece el objeto de investigación del presente trabajo, porque no es entendible que proceda el Juicio Contencioso Administrativo, en contra de los organismos del sector social y privado o Grupos Organizados de Usuarios, que prestan un servicio público, cuando el Código Administrativo, no los incluye para la aplicación de las normas

relativas al acto administrativo. De ahí la propuesta contenida en la presente tesina, en la que se propone incluir a dichos organismos, que actúan como autoridad administrativa sin serlo, para que estén regidos bajo las normas del acto administrativo.

CAPÍTULO 3
INCONGRUENCIA ENTRE EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS Y EL CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE
MÉXICO, TRATÁNDOSE DEL SISTEMA DE AGUA POTABLE DEL PUEBLO
DE TECÁMAC QUE ACTÚA COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SIN
SERLO

3.1 ANÁLISIS DE LA INCONGRUENCIA ENTRE EL CÓDIGO
ADMINISTRATIVO Y EL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS DEL ESTADO DE MÉXICO, TRATÁNDOSE DEL
SISTEMA DE AGUA POTABLE DEL PUEBLO DE PUEBLO DE TECAMAC
QUE ACTÚA COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SIN SERLO

Para explicar la problemática existente, es necesario, establecer a que autoridades competentes les corresponde la aplicación de ésta ley. Inicialmente corresponde a la Autoridad Administrativa del Municipio de Tecámac Estado de México, esto con fundamento en el artículo 3 fracción V de la Ley del Agua para el Estado de México y Municipios, así mismo en el último párrafo del numeral citado, se afirma que a los grupos organizados de usuarios, se les considera tener el carácter de autoridad solo para efectos del Juicio de Amparo. Se transcribe el mencionado artículo para conocimiento.

“Artículo 3.- La aplicación de esta Ley corresponde, en el ámbito competencial respectivo, a las siguientes autoridades:

- I. El Gobernador del Estado;
- II. El Secretario del Agua y Obra Pública;
- III. El Vocal Ejecutivo de la Comisión;
- IV. El Comisionado Presidente de la Comisión Técnica;
- V. Los Presidentes Municipales
- VI. Los Organismos Operadores.

Los grupos organizados de usuarios, así como los concesionarios y permisionarios que sean prestadores de los servicios, tendrán el carácter de autoridad únicamente para los efectos del Juicio de Amparo.”

Este dispositivo legal es en parte el fundamento del tema de la presente tesis a saber; EL SISTEMA DE AGUA POTABLE DEL PUEBLO DE TECAMAC, COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SIN SERLO, en donde se sostiene que este sistema en todas sus actuaciones debiera de tener la calidad de Autoridad Administrativa sin serlo. Ya que de hecho al estar prestando el servicio público de suministro de agua potable tiene la facultad, además del suministro, la de restringir tomas, reparar tuberías, incluso otorgar factibilidades a unidades habitacionales, etcétera y esto lo hace mediante acuerdos del Consejo Directivo de Administración o de la Asamblea General de Asociados.

La prestación de este servicio público corresponde hacerla directamente al Municipio o también lo puede hacer a través de los organismos a que se refiere el artículo 68 de la Ley del Agua para el Estado de México y Municipios

Artículo 68.- Corresponde prestar los servicios, según la modalidad dentro de las que prevé la presente Ley, a:

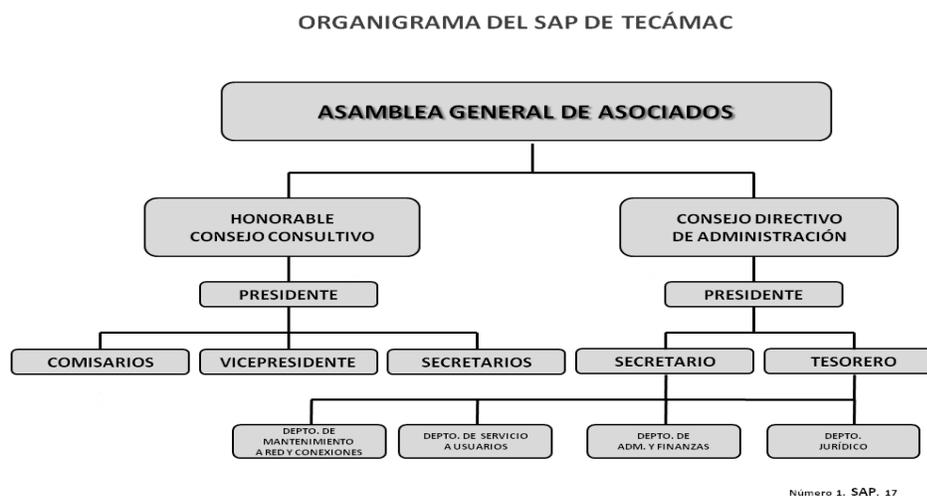
- I. Los Municipios de manera directa;
- II. Los organismos operadores descentralizados municipales o intermunicipales
- III. La Comisión;
- IV. Las personas jurídicas colectivas titulares de una concesión; y
- V. Los grupos organizados de usuarios, en los términos de esta Ley y su Reglamento.

Como se observa corresponde prestar los servicios a las dependencias municipales, organismos descentralizados municipales o intermunicipales y La Comisión; todos estos se entiende claramente que son Autoridad Administrativa. Sin embargo, el fundamento legal citado en su fracción V, incluye que pueden ser prestadores de servicios públicos de agua potable, los Grupos Organizados de Usuarios, mismos que están formados por particulares y al mismo tiempo llegan a tener el carácter de Autoridad Administrativa sin serlo.

El Sistema de Agua Potable de Tecámac, Estado de México Asociación Civil, que en lo sucesivo se denominará (SAPTEMAC), es un organismo del

sector social, integrado por un Grupo Organizado de Usuarios, que presta un servicio público, pero tiene la característica de que no está constituido como Autoridad Administrativa; más bien es una asociación civil sin fines de lucro, que proporciona el servicio de suministro de agua potable mediante sus instalaciones hidráulica a la cabecera municipal. Por tanto la prestación de dicho servicio es debido al resultado de los esfuerzos de la misma población, que con el transcurso del tiempo han formado su propia infraestructura, el cual consiste en la perforación de cinco pozos, instalación de hidratantes y la construcción de una red hidráulica con sus propios recursos y fueron apoyados por la Secretaría de Salubridad Pública del Estado.

El Sistema es administrado por el pueblo, mediante una asociación civil, sin fines de lucro, del sector social. Por lo que su organización se lleva a cabo por Asambleas Generales y se rijan por sus propios estatutos; pero la realidad es que por lo regular se conducen por usos y costumbres. La estructura organizativa del SAPTEMAC, se conforma de la siguiente manera:¹⁸



Esta problemática se analizó en el segundo taller “En la defensa del Agua”, convocado por Habitat International Coalition-América (HIC-AL) y el Centro de

¹⁸ Gaceta informativa del Sistema de Agua Potable de Tecámec A.C.; Publicación semestral, Número 1 de 2003, Pág. 17.

Análisis Social, Información y Formación Popular (Casifop) bajo el nombre de Defensa y Gestión comunitaria del agua en el campo y la ciudad” organizado en mayo de 2006.

Víctor Guerra, abogado del Sistema de Agua Potable de Tecámac Estado de México A.C. uno de los ponentes en ese foro comentó “Uno de los principales problemas que tiene estos sistemas independientes es que no saben bien que tipo de organismo son, como deben administrarse o cuáles son sus obligaciones para con los usuarios y las autoridades... Estos organismos casi siempre se conforman por iniciativa de los pobladores de ciertos lugares que, motivados por la necesidad de proveerse de agua, realizan todas las obras de infraestructura y la perforación de pozo. Así es como, poco a poco, se han construido los sistemas independientes de agua potable en nuestro país, de tal manera que con el desarrollo urbano y el crecimiento de las poblaciones han llegado a convertirse en una red de suministro importante... Estos organismos u organizaciones del sector social, distribuidores de agua, son por categoría legal organismos prestadores de un servicio público. Éste por principio, tiene que ser obligatoriamente suministrado a la población por parte de los gobiernos municipal, estatal y federal, sin embargo hay excepciones derivadas de los usos y costumbres que se han generado y que permiten que los pobladores se organicen para que ellos mismos se suministren el agua. Estos organismos no tienen fines de lucro motivo por el cual deben ser manejados por una persona moral.”¹⁹

Como resultado tenemos que el SAPTEMAC, al estar prestando el servicio de Agua Potable como asociación civil tiene obligaciones con los asociados, por ejemplo: rendir informe sobre los ingresos y egresos, sobre el manejo de las cuotas que cobran por el consumo de agua; establecer una coordinación para la implementación de los planes de desarrollo urbano municipal que se estén

¹⁹ BARREDA MARÍN, Andrés; ORTIZ, Enrique; Op. Cit., págs. 108 y 109.

llevando a cabo; dar factibilidad de agua a los usuarios que la soliciten, etcétera. Estas obligaciones las regula la Ley del Agua para el Estado de México y Municipios. Entonces se está en el supuesto de que es un Grupo Organizado de Usuarios del sector social, que no está sujetándose a la norma por ser todos ellos particulares.

La incongruencia consiste que en el Código de Procedimiento Administrativo señala en su artículo 229 fracción IX lo siguiente:

“Artículo 229. Procede el juicio contencioso administrativo en contra de:

...

IX. Los actos que, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las personas que se ostenten como autoridades administrativas o fiscales de carácter estatal o municipal, sin serlo: y”

Como se puede observar contra los actos del SAPTEMAC, que ordene, ejecute o trate de ejecutar, procede el Juicio Contencioso Administrativo; generando una figura jurídica de personas que actúan como autoridad administrativa sin serlo. Es aquí donde surge la problemática de que los actos de las autoridades administrativas tienen que reunir los requisitos del acto administrativo, contemplados en el Código Administrativo del Estado de México. Es el caso que el SAPTEMAC actúa como un particular, sin cumplir los requisitos del mencionado acto administrativo; por lo que surge el cuestionamiento: ¿Cómo pueden ser sujetos a un procedimiento contencioso administrativo los actos que ordenen, ejecuten o traten de ejecutar una asociación civil que no es autoridad pero que tiene bajo su administración un organismo prestador del servicio de suministro de agua potable?

Este cuestionamiento surge de la lectura del Código Administrativo para el Estado de México en su artículo 1.7 que señala lo siguiente:

“Artículo 1.7 Las disposiciones de este Título son aplicables a los actos administrativos que dicten las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado

los municipios y los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal con funciones de autoridad, incluso en materias diversas a las enlistadas en el artículo 1.1.

Para efecto de este Título, se entiende por acto administrativo toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y de carácter individual, emanada de las autoridades a que se refiere el párrafo anterior, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.”

Entre las autoridades y organismos a que se aplica este dispositivo legal no se incluyen a los organismos u organizaciones prestadores del servicio público de distribución de agua potable del sector social o privado que están administrados por particulares. El SAPTEMAC, es uno de los Grupos Organizados de Usuarios que nos hemos referido y que las autoridades municipio de Tecámac, le delega atribuciones, fundándose en la Ley del Agua para el Estado de México y Municipios, misma que regula su actividad. Por este motivo, es menester que se incluya en el artículo 1.7 en su primer párrafo del Código Administrativo, además de las autoridades y entidades mencionadas, a las personas que se ostentan o actúan como Autoridad Administrativa sin serlo; y de este modo le resulten aplicables las normas legales relativas al acto administrativo y se comporten como una Autoridad Administrativa aún sin serlo y entonces se justifique que se pueda interponer recursos administrativos en su contra, en los casos que proceda.

3.1.1 Consecuencias

Esta incongruencia y falta de regulación trae como consecuencia, lo siguiente:

El SAPTEMAC no sabe qué tipo de organismo es, por que por un lado es una asociación civil y se conduce como particular, sin considerar ninguna formalidad jurídica y por otra parte se le considera una persona que actúa como Autoridad Administrativa sin serlo. Dicho desconocimiento lo deja en estado de

indefensión ante un procedimiento contencioso administrativo ante los Tribunales, porque sus actos son juzgados por estos y no satisfacen los requisitos del acto administrativo. El resultado es que se declare nulidad de sus actos; lo cual deviene en perjuicio del SAPTEMAC porque con los actos que emitieron pretenden cuidar la disponibilidad del agua potable, pudiendo verse obligados a otorgamientos de factibilidades, es el caso por ejemplo de los conjuntos habitacionales que se pretenden construir, dentro de la jurisdicción del Sistema mencionado, que por la cantidad de viviendas requieren de una gran cantidad de agua y con ello afectan dicha disponibilidad. Esto es así debido a que por datos proporcionados por la Comisión Nacional del Agua, en la ACTUALIZACIÓN DE LA DISPONIBILIDAD MEDIA ANUAL DE AGUA SUBTERRÁNEA, ACUÍFERO (1508) CUAUTITLÁN-PACHUCA, zona de Tecámac es considerada de baja densidad.

También, los usuarios pueden ser perjudicados, porque al encontrarse ante actos que son regulados por Asambleas Generales y Estatutos de la asociación, se encuentran frente a acuerdos que pudieran contravenir sus derechos; como el de no ser llamados a un procedimiento administrativo para ser escuchados antes de ser privados arbitrariamente del vital líquido. Otro caso es el de los ciudadanos que pretenden obtener una factibilidad de agua para conjunto habitacional y que de acuerdo a la Ley de Agua para el Estado de México y Municipios, tienen derecho, sin embargo, por acuerdo de Asamblea se les niega, sin siquiera darles la oportunidad de demostrar su derecho.

Del mismo modo, el Ayuntamiento se ve afectado, porque al delegarle atribuciones al SAPTEMAC grupo organizados de usuarios, este actúan ejerciendo la atribución de la citada autoridad y al no reunir los requisitos del acto administrativo ese organismo lesiona los intereses del Estado los cuales son de interés público, y con ello dicha autoridad pudieran incurrir en responsabilidad, pues es al Estado a quién le corresponde prestar el servicio.

3.2 NECESIDAD DE ADICIONAR EL ARTÍCULO 1.7 DEL CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO

De las consecuencias antes señaladas, surge la necesidad de adicionar el artículo 1.7 del Código Administrativo del Estado de México, para que se incluyan además de las autoridades y entidades mencionadas, a las personas que se ostentan o actúan como autoridad administrativa sin serlo, para los siguientes propósitos:

a) Que el SAPTEMAC organismo formado por grupos organizados de usuarios prestadores de servicio de agua potable, se defina jurídicamente su identidad como Autoridad Administrativa aun sin serlo. Al mismo tiempo que regule su actividad por las disposiciones del acto administrativo. También de que este informado específicamente de sus atribuciones y limitaciones así como de su responsabilidad.

b) Del mismo modo para que los usuarios ya no estén en sujeción a acuerdos de asamblea que violenten su esfera jurídica, sino más bien que estén regulados conforme a derecho, y que tengan claro las disposiciones aplicables, incluso para cuando ellos mismos formen parte de la asamblea se sujeten a la legalidad jurídica en sus propuestas y votaciones.

c) Igualmente es necesario, para que la Autoridad Municipal, cumpla con los fines del Estado, que son el de organizar, administrar y suministrar entre otros el servicio público de agua potable, un deber primordial que cumplir el cual debe el Estado de contar con toda la herramienta legal necesaria, resultando pues en suma importancia por ser de interés público. Por estas circunstancias surge la necesidad de reformar el citado fundamento, con el fin de establecer claramente la naturaleza jurídica del SAPTEMAC.

3.3 ADICIÓN AL ARTÍCULO 1.7 DEL CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO

Con la presente investigación y análisis de la incongruencia entre dos legislaciones, se propone la adición al artículo 1.7 del Código Administrativo del Estado de México, con el fin de que ambas legislaciones estén en armonía y se complementen una con la otra, y regulen a los grupos organizados de usuarios, prestadores de servicios públicos, que actúen como autoridades administrativas sin serlo, entre ellos estaría comprendido el SAPTEMAC.

Se reproduce el mencionado artículo literalmente para mayor claridad:

“Artículo 1.7. Las disposiciones de este Título son aplicables a los actos administrativos que dicten las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los municipios y los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal con funciones de autoridad, incluso en materias diversas a las listadas en el artículo 1.1.

Para efectos de este Título, se entiende por acto administrativo toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y de carácter individual, emanada de las autoridades a que se refiere el párrafo anterior, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.”

En el dispositivo legal que se cita, como se observa no se puede ubicar en ninguna parte a los grupos organizados de usuarios que actúan como autoridad administrativa sin serlo, figura que se plantea en el presente trabajo; por lo tanto, se propone adicionar a dicho numeral, porque en nuestra opinión, al no ubicar a dichos organismos, trae complicadas consecuencias, pues deja fuera la regulación, no solo al SAPTEMAC, sino a todos los diferentes organismos prestadores de servicios públicos, que tienen las mismas características, como ya se mencionó, son particulares que debieran comportarse como autoridad administrativa sin serlo, sin embargo, actúan como simples particulares, dichas circunstancias resultan en ilegalidades, tanto del actuar de estos organismos, como el que estos sean sometidos a procedimientos legales, siendo que sus

actuar no están contemplado como actos administrativos, en el dispositivo legal antes referido.

Por los motivos antes citados se propone la siguiente adición al artículo 1.7 del la Ley en comento, para quedar como sigue:

“Artículo 1.7. Las disposiciones de este Título son aplicables a los actos administrativos que dicten las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, los municipios, los organismos descentralizados de carácter estatal y municipal con funciones de autoridad, y a las personas que se ostenten o actúen como autoridad administrativa de carácter estatal o municipal sin serlo, incluso en materias diversas a las listadas en el artículo 1.1.

Para efectos de este Título, se entiende por acto administrativo toda declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y de carácter individual, emanada de las autoridades y de los organismos que actúen como autoridad sin serlo, a que se refiere el párrafo anterior, que tiene por objeto crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta.”

3.3.1 Ventajas

Al hacer la adición al citado artículo, se le daría vida a una nueva figura jurídica: **“PERSONAS QUE SE OSTENTAN O ACTUAN COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SIN SERLO”** indispensable para la buena administración pública, por el hecho que esta figura regularía a todos los organismos prestadores de servicios del sector social e incluso hasta del sector privado, por lo cual sería de gran beneficio para los fines del Estado, porque de esta forma sujetarían a los particulares que se le han otorgado facultades para proporcionar un servicio público a la comunidad, a conducir su actividad conforme los requisitos del acto administrativo, y de esta forma se elevaría el grado tanto de calidad en el servicio como el de responsabilidad, pues al estar contemplados en el régimen jurídico administrativo, se les obligaría a los particulares prestadores de servicios públicos a comportarse como si fueran realmente una autoridad administrativa a un sin serlo, con todas sus

atribuciones y obligaciones, aún y cuando conserven su personalidad jurídica como particulares.

Para el caso en concreto que nos ocupa, es de suma importancia por tratarse del suministro de agua potable, vital líquido para la humanidad. Con la adición al Código Administrativo en su artículo 1.7, se obtendrían beneficios muy importantes, porque contribuiría al esfuerzo hecho por el gobierno tanto federal, estatal y municipal, para el buen cuidado, administración y distribución del agua potable.

El Estado ha legislado al respecto, con el fin de tener un buen régimen jurídico para la correcta administración del vital líquido, ha creado organismos, ya sean dependencias, comisiones o sistemas, todos estos organismos públicos, sujetos a los principios de la administración pública. Circunstancia que no se aplica en los organismos del sector social e incluso privado, puesto que como se ha mencionado, estos se conducen como particulares y no como autoridad administrativa sin serlo.

Al llevarse a cabo la mencionada adición, en el caso concreto del Sistema de Agua Potable del pueblo de Tecámac Estado de México, jurídicamente estaría incluido dentro del supuesto señalado en el artículo mencionado, para que se rigiera bajo los principios administrativos y todos los preceptos legales relativos. Entonces este sistema de agua tendría que hacer cambios sustanciales en su administración interna y estar totalmente bajo el régimen jurídico del Derecho Administrativo, logrando así institucionalizarse para realmente fungir como autoridad administrativa aún sin serlo, conservando su naturaleza de particulares. Así, el sistema estaría en un mejor conocimiento y capacitación para el cuidado del agua, al mismo tiempo asumiría su responsabilidad, y esto resultaría en el cuidado del agua valioso líquido. Cumpliendo así con los fines del Estado, en materia de la buena administración del agua.

Actualmente a nivel nacional se vive una crisis en cuanto a la escases del agua potable, por lo que este recurso natural debe ser bien valorado y cuidado, siendo deber de todos el hacerlo. Se le ha asignado a la Administración Pública dicha responsabilidad; por lo que en nuestro concepto, la adición propuesta en este trabajo de investigación, resulta en nivel Estatal una doble ventaja, porque por un lado se cumple con la mencionada responsabilidad de regular a todos los organismos prestadores de servicios en este caso del agua potable y por otro el más importante el cuidado de tan preciado líquido.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Las atribuciones del Estado y los del Municipio en la prestación de los servicios públicos de suministro de agua potable, drenaje y tratamientos de aguas, son disposiciones de Ley de suma importancia porque son de orden público e interés social. Debido a esto resulta urgente se definan concretamente las atribuciones delegadas a aquellos organismos u organizaciones prestadores de servicio de agua potable, que actúan como autoridad administrativa sin serlo; porque en este momento no se encuentran bien definidas y esto causa confusión en el desempeño de sus funciones e impide su buen desarrollo.

SEGUNDA. Hoy día el organismo u organización prestador de servicio de agua potable del sector social del pueblo de Tecámac, no tiene conocimiento pleno, de que los actos que ordenan, ejecutan o tratan de ejecutar, para que tengan validez deben de satisfacer los requisitos del acto administrativo. Debido a este desconocimiento, los actos que emite, son como un particular; por lo que carecen de fundamentación y motivación. Lo que trae como consecuencia la afectación a los derechos de los pobladores que se encuentran en su jurisdicción.

TERCERA. Actualmente, procede el juicio contencioso administrativo, en contra de los actos que ordena, ejecuta o trata de ejecutar el SAPTEMAC; hecho que resulta incongruente, porque los organismos prestadores de servicio de suministro de agua potable, de este tipo, no están ubicados en el Código Administrativo del Estado de México, como los organismos que fungen como autoridad y que están sujetos al cumplimiento de los requisitos de validez del acto administrativo.

CUARTA.- El SAPTEMAC como organismo prestador de servicio no está ubicado en el artículo 1.7 del Código Administrativo del Estado de México, luego entonces en estricto derecho, no se encuentra obligado al cumplimiento de las normas que rigen al acto administrativo. El resultado de estas circunstancias, es

que se produce un vacío legal y por lo tanto tampoco debería proceder el Juicio Contencioso Administrativo o Juicio de Amparo en su contra.

QUINTA. Es importante que deje de existir incongruencia entre el Código de Procedimiento Administrativo y el Código Administrativo ambos del Estado de México, por lo que es necesario reformar el artículo 1.7 del Código Administrativo, para que se incluya la figura **“PERSONAS QUE SE OSTENTAN O ACTÚAN COMO AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SIN SERLO”**, y se de paso a la creación de esta figura jurídica, necesaria para que ese tipo de organismos prestadores de servicios públicos, estén obligados a actuar como autoridad administrativa, sin serlo y estén sujetos a las disposiciones legales relativas al acto administrativo. Entre esos organismos desde luego, se encuentra el SAPTEMAC.

SEXTA. Al llevarse a cabo la propuesta de adición, se lograría la congruencia entre los ordenamientos legales antes mencionados, se llenaría el vacío legal y resultando coherente nuestra legislación; pero sobre todo dejaría de afectar la esfera jurídica de los usuarios y pobladores del pueblo de Tecámac que aún no siendo usuarios, pretenden se les otorgue el servicio. Asimismo, definiría la personalidad jurídica del organismo prestador de servicios de agua potable del pueblo de Tecámac, dejando claramente que sus actos serían calificados como de una “autoridad administrativa sin serlo”, al quedar establecido debidamente las atribuciones y límites que la ley establece, se tendría que sujetar a los requisitos del acto administrativo, emitiéndolos bien fundamentados y motivados e incluso justamente procedería los recursos en su contra; todo esto, aún y cuando sea un organismo del sector social constituido como Asociación Civil. Al mismo tiempo, resultaría a favor del Estado y la población porque el buen desarrollo del servicio público de suministro de agua potable es de vital importancia para la sociedad.

FUENTES CONSULTADAS

DOCTRINA

ACOSTA ROMERO, Miguel; **Compendio de Derecho Administrativo**, Parte General, Editorial Porrúa, México, 2001.

BARREDA MARÍN, Andrés; ORTIZ Enrique; **Defensa y gestión comunitaria del agua en el campo y la ciudad**, Testimonios y diálogos sobre el metabolismo irracional del agua en México, Segundo taller en defensa del agua, Editorial Itaca, Primera Edición, México, 2007.

DELGADILLO GUTIÉRREZ; Luis Humberto, **Compendio de Derecho Administrativo**, Primer Curso, Editorial Porrúa, México, 2000.

FRAGA, Gabino; **Derecho Administrativo**, Cuarenteava Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

GALINDO CAMACHO, Reynaldo; **El Municipio**, Tomo I, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

MARTÍNEZ MORALES; Rafael I.; **Derecho Administrativo**, Primer Curso, Colección Textos Jurídico Universitarios, Cuarta Edición, Editorial Oxford University, México, 2000.

ROBLES MARTÍNEZ, Reynaldo; **El Municipio**, Novena Edición, Editorial Porrúa, México, 2004.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso; **Derecho Administrativo**, Primer Curso, Segunda Edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

SERRA ROJAS, Andrés; **Derecho Administrativo**, Segundo Curso, Vigésima Primera Edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

LEGISLATIVAS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
2015

LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO 2015

LEY DEL AGUA DEL ESTADO DE MÉXICO, 2015

CÓDIGO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO, 2015

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE
MÉXICO, 2015

ECONOGRÁFICAS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, **Diccionario Jurídico Mexicano**, Décima Edición, UNAM, Editorial Porrúa, México, 1999.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, **Enciclopedia Jurídica Mexicana**, Tomo I, 2ª edición, Editorial Porrúa, UNAM, México.

METODOLOGÍA JURÍDICA

COMITÉ ACADÉMICO, de la carrera de Derecho, **Bases Técnico**

Metodológicas para la Realización de Investigación en la carrera de Derecho, FES Aragón, México, 2006.

SERGIO MONTERO, Guillermina Baena, **Tesis en 30 días**, 2ª Reimpresión, Editores Mexicanos Unidos, México, 2006.

OTRAS FUENTES

SISTEMA DE AGUA POTABLE DE TECÁMAC A.C., **Gaceta informativa**, Publicación Semestral, Número 1, México, 2003.