Oficio No. CONAMER/20/5242

Asunto: Dictamen Regulatorio sobre el anteproyecto denominado ***Reglas de Operación para el Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua, aplicables a partir de 2021.***

Ref. 04/0065/111220

Ciudad de México, a 22 de diciembre de 2020

LIC. TONATIUH HERRERA GUTIÉRREZ
Subsecretario de Fomento y Normatividad Ambiental
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
P r e s e n t e

Hago referencia al anteproyecto denominado ***Reglas de Operación para el Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua, aplicables a partir de 2021,*** así como a su respectivo formulario para Reglas de Operación, ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y recibidos por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el 11 de diciembre de 2020, a través del portal correspondiente[1].

Asimismo, la SEMARNAT adjunto el oficio 312.A.-3133 del 3 de diciembre de 2020, por el que la Dirección General de Programación y Presupuesto "B" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió la autorización presupuestaria respecto del anteproyecto de referencia.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos Tercero, fracción VI, y Sexto, primer párrafo, del *Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los* actos *administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo* 69-H *de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*[2] (Acuerdo Presidencial); 25 y 27 de la *Ley General de Mejora Regulatoria*[3] (LGMR) y 77, fracción 11, de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*[4] (LFPRH), se le informa acerca de la procedencia del supuesto invocado por la SEMARNAT (i.e. se trata de Reglas de Operación de programas que se emiten de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal correspondiente).

---

[1] http://187.191.71.192/
[2] Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de marzo de 2017.
[3] Publicado en el DOF el 18 de mayo de 2018.
[4] Publicado en el DOF el 30 de marzo de 2006, con su última modificación publicada el 30 de diciembre de 2015.

Blvd. Adolfo López Mateos No. 3025, San Jerónimo Aculco, Magdalena Contreras, C. P. 10400, Ciudad de México.
Tel. 01 (55) 5629-6000 www.gob.mx/conamer

Lo anterior, considerando que de conformidad con el artículo 27 y el anexo 25 del Presupuesto *de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal* 2021[5], el Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua (PROAGUA), está sujeto a las Reglas de Operación que se emitan de conformidad con el artículo 77 de la LFPRH, por lo que se emite el siguiente:

DICTAMEN REGULATORIO

I. El artículo 77, fracción 11, inciso a) de la LFPRH establece que: *"el cuerpo de las Reglas de Operación debe contener los lineamientos, metodologías, procedimientos, manuales, formatos, modelos de convenio, convocatorias y cualesquiera de naturaleza análoga".*

Sobre el particular, este órgano desconcentrado observa que la SEMARNAT estableció en el artículo 2, numeral 2.1.2 de las Reglas de Operación para el Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua, aplicables a partir de 2021 (Reglas de Operación), que el objetivo general es *"incrementar o sostener la cobertura y mejorar la eficiencia en la prestación de servicios de agua potable, drenaje y saneamiento, al apoyar acciones que permitan avanzar en el cumplimiento del derecho al acceso, disposición y saneamiento del agua, con especial énfasis en localidades y zonas con alto y muy alto grado de marginación e indígena".*

Al respecto, esta Comisión considera importante señalar que en la introducción de las Reglas de Operación, se menciona que las acciones que pretende implementar a través del citado Programa, se formulan con un enfoque multisectorial *" para contribuir a garantizar el derecho humano al agua y enfrentar la creciente demanda de servicios de agua potable, alcantarillad o y saneamiento. Se busca con ello beneficiar a un mayor número de habitantes de zonas urbanas y rurales en los 32 gobiernos estatales, principalmente en las incluidas en el Decreto por el que se formula la Declaratoria de las Zonas de Atención Prioritaria que se publica anualmente en el Diario Oficial de la Federación"* .

Asimismo, se indica en el tercer y cuarto párrafos de la introducción de las Reglas de Operación, que el PROAGUA está dirigido al desarrollo de infraestructura y al fortalecimiento de la capacidad de operación y de la prestación de servicios, incluidos los sistemas comunitarios, de acuerdo con la política nacional hídrica de gestión integrada y sustentable, haciendo frente a los problemas relacionados al déficit de servicios de agua potable y saneamiento.

Por otro lado, se observa que el artículo 2 de las Reglas contiene las generalidades del citado Programa contemplando para ello su objetivo general, la población potencial, la cobertura, los beneficiarios, los requisitos generales, las instancias participantes y ejecutoras, así como la normativa del Programa. Aunado a lo anterior, esta Comisión observa que la SEMARNAT precisó como su población potencial en el artículo 2, numeral 2.1.3.2, a los *" habitantes de localidades urbanas y rurales del país que carecen o tienen deficiencias en el acceso a servicios de agua*

[5] Publicado en el DOF el 30 de noviembre de 2020.

Blvd. Adolfo López Mateos No. 3025, San Jerónimo Aculco, Magdalena Contreras, C. P. 10400, Ciudad de México.
Tel. 01 (55) 5629-9500 www.gob.mx/conamer

potable, alcantarillado y/o saneamiento, con énfasis en regiones con mayores rezagos de servicios identificados por la CONAGUA, a partir de los criterios de las ZAP[6] identificadas por el CONEVAL[7], localidades de alta y muy alta marginación conforme a CONAPO[8], o bien con mayores porcentajes de pobreza extrema conforme a INEGI[9]".

En este sentido, se observa que cada apartado contempla lineamientos específicos, mismos que indican un objetivo específico, componentes, subcomponentes y acciones que apoya, requisitos, criterios de selección, así como los porcentajes máximos de aportación federal.

Asimismo, este Órgano Desconcentrado observa que el anteproyecto incluye diversos anexos, formatos y convenios aplicables a los citados Programas, los cuales fueron identificados con las siguientes denominaciones:

- Anexo I: Indicadores 2021 del Programa.
- Anexo II: Reglas específicas para el Proyecto de Desarrollo Integral de Organismos Operadores de Agua y Saneamiento (PRODI) con financiamiento externo (BID).
- Anexo III: Información Básica de Prestadores de Servicios de Agua Potable y Saneamiento.
- Anexo IV: Acciones tipo del programa.
  Componente: Agua Potable.
  Subcomponente: Nuevo, mejorado y rehabilitado.
  Subcomponente: Mejoramiento de eficiencia.
  Componente: Alcantarillado.
  Subcomponente: Nuevo, mejorado y rehabilitado.
  Subcomponente: Mejoramiento de eficiencia.
  Componente: Saneamiento.
  Subcomponente: Nuevo.
  Subcomponente: Nuevo, mejorado y rehabilitado.
  Subcomponente: Mejoramiento de eficiencia
- Anexo V: Padrón de Direcciones de la CONAGUA.
  Direcciones locales.
  Organismos de Cuenca.

No obstante, la CONAMER observa que las Reglas de Operación hacen referencia a diversos documentos que no están contenidos, por lo que, de manera enunciativa, mas no limitativa, se señalan los siguientes:

- Manual de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento (M.A.P.A.S.) (artículo 2, numeral 2.4.1, inciso k)[10]

---

[6] Zonas de Atención Prioritarias.
[7] Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
[8] Consejo Nacional de Población.
[9] Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
[10] Únicamente se indica que está disponible en la dirección electrónica https://www.gob.mx/conagua/es//documentos/biblioteca-digital-de-mapas#documentos.

Blvd. Adolfo López Mateos No. 3025, San Jerónimo Aculco, Magdalena Contreras, C. P. 10400, Ciudad de México.
Tel. 01 (55) 5629-9500 www.gob.mx/conamer
2020 LEONA VICARIO

- Manual de Operación y procedimientos del PROAGUA (MOP) (artículos 2, numeral 2.8.3; 4, numeral 3.1, inciso c)[11].
- Carta compromiso del Organismo Operador para mejorar su eficiencia comercial (artículo 2, numeral 2.6.2, inciso d).
- Carta compromiso para el pago de cuotas (artículo 2, numeral 2.5 inciso a) y c).
- Catálogo General de Precios Unitarios para la Construcción de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado (artículos 2, numerales 2.4.1, inciso p)[12].
- Convenio de Participación entre la Dirección de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y el Organismo Operador (artículo 2, numerales 2.6, fracción b).
- Programa Operativo Anual (artículo 2, numerales 2.4.1, inciso h).
- Acta de entrega-recepción (artículo 3.9.1)

Por lo anterior, la CONAMER recomienda incluir todos los documentos faltantes en el cuerpo del anteproyecto previo a su publicación definitiva en el Diario Oficial de la Federación (DOF); ello, con la finalidad de contar con Reglas de Operación auto contenidas, que permitan a las instancias ejecutoras y a los beneficiarios potenciales del Programa encontrar en un solo instrumento jurídico reglas claras y objetivas que permitan su aplicación y, de la misma forma, se dé cabal cumplimiento a lo establecido en el artículo 77, fracción II, inciso a), de la LFPRH.

2. El artículo 77, fracción II, inciso b) de la LFPRH, establece que las Reglas de Operación deberán contener, para efectos del dictamen regulatorio de la CONAMER, al menos lo siguiente:

i. *Deberán establecer los criterios de selección de los beneficiarios, instituciones o localidades objetivo. Estos deben ser precisos, definibles, mensurables y objetivos.*
ii. *Debe describirse completamente el mecanismo de selección o asignación, con reglas claras y consistentes con los objetivos de política del programa, para ello deberán anexar un diagrama de flujo del proceso de selección.*
iii. *Para todos los trámites deberá especificarse textualmente el nombre del trámite que identifique la acción a realizar.*
iv. *Se deberán establecer los casos o supuestos que dan derecho a realizar el trámite;*
v. *Debe definirse la forma de realizar el trámite.*
vi. *Sólo podrán exigirse los datos y documentos anexos estrictamente necesarios para tramitar la solicitud y acreditar si el potencial beneficiario cumple con los criterios de elegibilidad.*
vii. *Se deberán definir con precisión los plazos que tiene el supuesto beneficiario, para realizar su trámite, así como el plazo de prevención y el plazo máximo de resolución de la autoridad.*
viii. *Se deberán especificar las unidades administrativas ante quienes se realiza el trámite o, en su caso, si hay algún mecanismo alterno.*

Sobre el particular, esta CONAMER emite los siguientes comentarios:

[11] Se menciona que se obtiene a traves de la liga www.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/proagua
[12] Solo se menciona que se difundirá por la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) en la dirección electrónica: https://wwww.gob.mx/conagua/acciones-y-programas/proagua

Blvd. Adolfo López Mateos No. 3025, San Jerónimo Aculco, Magdalena Contreras, C. P. 10400, Ciudad de México.
Tel. 01 (55) 5629-9500 www.gob.mx/conamer
2020 LEONA VICARIO

a) **En lo que se refiere al artículo 77, fracción 11, inciso b), subinciso i), de la LFPRH, el cual señala que "se *deberán establecer los criterios de selección de los beneficiarios, instituciones o localidades objetivo y que éstos deberán ser precisos, definibles, mensurables y objetivos*"**, esta Comisión observa que esa Secretaría ha tenido a bien señalar a sus beneficiarios en el artículo 1 numeral 1.1, como los *"Gobiernos estatales que reciben apoyo financiero del programa"*, así como los criterios de selección, los cuales se encuentran establecidos en el artículo 2, numerales 2.4.1 y 2.5 del anteproyecto.

Al respecto, la CONAMER considera que con lo anterior se cumple con la obligación establecida en ese precepto de la LFPRH.

b) **Respecto a lo previsto en el artículo 77, fracción II, inciso b). subinciso ii) de la LFPRH, donde se indica que *"debe describirse completamente el mecanismo de selección o asignación, con reglas claras y consistentes con los objetivos de política del programa, para ello deberán anexar un diagrama de flujo del proceso de selección"*,** esta Comisión advierte que el artículo 2.4, 2.5 y 2.6, señala los requisitos generales para acceder a los apoyos del Programa, así como la priorización de obras y acciones.

No obstante, se observa que, dentro del cuerpo de las Reglas de Operación, no se incluyó el diagrama de flujo de los Programas que delimita el proceso de selección de manera detallada. Por lo anterior, la CONAMER recomienda incluir dicho diagrama, a efecto de que se cumpla con el supuesto establecido en la LFPRH.

c) **Respecto de lo previsto por el artículo 77, fracción 11, inciso b), subinciso iii) de la LFPRH**, cabe señalar que, en términos de lo previsto en el artículo 3, fracción XXI de la LGMR[13], de la emisión de las presente propuesta regulatoria no se desprenderá ningún trámite, en virtud de que los apoyos previstos en las Reglas de Operación son aplicables únicamente para los gobiernos estatales, municipios, encargados de la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento. Por lo anterior, en opinión de esta Comisión, se da cumplimiento al ordenamiento antes referido.

d) **En referencia al artículo 77, fracción 11, inciso b), subinciso iv). de la LFPRH, el cual menciona que *"se deberán establecer los casos o supuestos que dan derecho a realizar el trámite"*,** esta Comisión observa que en el artículo 2, numerales 2.1.3, 2.1.3.2, 2.4., 2.4.1, 2.5., 2.6., se precisa la población potencial, los requisitos que deben cumplir los beneficiarios para realizar su solicitud y los criterios de priorización, por lo que esta Comisión considera que se da cumplimiento al precepto jurídico citado en este inciso.

e) **En relación con el artículo 77, fracción 11, inciso b), subinciso v). de la LFPRH, donde se indica que *"debe definirse la forma de realizar el trámite"*,** se advierte que, dado que los apoyos previstos son aplicables únicamente a instancias de las entidades

[13] *"XXI. Trámite: Cualquier solicitud o entrega de información que las personas físicas o morales del sector privado realicen ante la autoridad competente en el ámbito federal, de las entidades federativas, municipal o de las alcaldías, ya sea para cumplir una obligación o, en general, a fin de que se emita una resolución."*

Blvd. Adolfo López Mateos No. 3025, San Jerónimo Aculco, Magdalena Contreras, C. P. 10400, Ciudad de México.
Tel: 01 (55) 5629-9500 www.gob.mx/conamer

federativas o municipales encargadas de la prestación de los servicios de agua potable, alcantarillado y saneamiento, dicha gestión ante la CONAGUA no representa un trámite en términos de lo previsto en el 3, fracción XXI de la LGMR.

Por lo anterior, la CONAMER considera que se cumple las obligaciones del precepto legal en comento de la LFPRH.

f) **Sobre lo dispuesto por el artículo 77, fracción 11, inciso b), subinciso vi), de la LFPRH, referente a que "solo *podrán exigirse los datos y documentos anexos estrictamente necesarios para tramitar la solicitud y acreditar si el potencial beneficiario cumple con los criterios de elegibilidad*"**, esta CONAMER observa que los requisitos generales que se deberán cumplir los potenciales beneficiarios para acceder a los apoyos contenidos en las Reglas de Operación se establecen en el **artículo 2,** numeral 2.4.1. Asimismo, para cada apartado se establecen requisitos específicos en los números 2.5 y 2.6.

Por lo anterior, esta Comisión considera que los requisitos especificados en los artículos antes señalados son los mínimos necesarios para realizar la solicitud y acreditar si el potencial beneficiario cumple con los criterios de elegibilidad. Por ello, se cumple con la obligación señala en el artículo 77, fracción 11, inciso b), subinciso vi), de la LFPRH.

g) **En lo tocante al artículo 77, fracción 11, inciso b), subinciso vii), de la LFPRH, el cual señala que "se *deberán definir con precisión los plazos que tiene el supuesto beneficiario, para realizar su trámite, así como el plazo de prevención y el plazo máximo de resolución de la autoridad*'**, se observa que la regulación cumple con dicho precepto legal, en razón de que se establecen los plazos que tienen los beneficiarios potenciales para realizar su solicitud, el plazo con el que cuenta la autoridad para prevenir a los Organismos Operadores la falta de información o documentación, el plazo que se tiene para subsanar dicho requerimiento y el plazo de resolución por parte de la autoridad, los cuales se encuentran contenidos en el **artículo 3,** numeral 3.1, así como en la tabla 3 (Plazos *y fechas límite para la operación del PROAGUA)* contenida en el mismo precepto de las Reglas de Operación.

En consecuencia, se cumple con lo estipulado en el artículo 77, fracción 11, inciso b), subinciso vii), de la LFPRH.

h) **A propósito de lo señalado en el artículo 77, fracción 11, inciso b), subinciso viii), de la LFPRH, respecto a que "se *deberán especificar las unidades administrativas ante quienes* se *realiza el trámite* o, *en* su *caso, si hay algún mecanismo alterno",*** se observa que el anexo V incluye el catálogo de direcciones ante las cuales, los Organismos Operadores presentarán su solicitud para acceder a los apoyos del Programa.

Por lo anterior, esta Comisión considera que la SEMARNAT da cumplimiento al precepto jurídico citado en este inciso.

Blvd. Adolfo López Mateos No. 3025, San Jerónimo Aculco, Magdalena Contreras, C. P. 10400, Ciudad de México.
Tel. 01 (55) 5629-9500 www.gob.mx/conamer

3. Toda vez que las gestiones a las cuales se refieren los incisos c) al h) del presente dictamen serán efectuadas por los Organismos Operadores y gobiernos de distintos órdenes, en opinión de esta Comisión, las mismas no constituyen trámites en términos del artículo 3, fracción XXI de la LGMR; por lo que para efectos del cumplimiento de los artículos 46 y 47 de este instrumento legal no será necesaria su inscripción en el Registro Federal de Trámites y Servicios.

4. Aunado a lo anterior se informa que, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 73 de la LGMR, el anteproyecto se hizo público a través del portal de internet de la CONAMER desde el momento en que esta lo recibió. Al respecto, se informa que hasta la fecha de la emisión del presente oficio no se han recibido comentarios de particulares interesados en el anteproyecto regulatorio.

Bajo dichas consideraciones, la CONAMER señala que el presente dictamen regulatorio se emite con fundamento en el segudo párrafo del artículo 77 de la LFPRH, por lo que constituye únicamente una valoración sobre el apego de las Reglas de Operación que se dictaminan a los criterios establecidos por la fracción II del propio artículo 77; como consecuencia, corresponde a las dependencias y organismos descentralizados, en su caso, verificar que las Reglas de Operación observen el cabal cumplimiento a la totalidad de las disposiciones jurídicas aplicables a la expedición y operación de dichas reglas, así como efectuar las adecuaciones correspondientes en atención a los comentarios contenidos en el presente dictamen.

En consecuencia, y conforme a lo dispuesto por el referido artículo 77, fracción II de la LFPRH y 76 de la LGMR, la SEMARNAT puede continuar las formalidades necesarias para la publicación del referido anteproyecto en el DOF.

Lo anterior, se notifica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, en los artículos Séptimo Transitorio y Décimo Transitorio de la LGMR y en el artículo 9, fracción XXXI del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*[14].

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente
El Comisionado Nacional

DR. ALBERTO MONTOYA MARTÍN DEL CAMPO

Última hoja de de 7 páginas, del Dictamen Regulatorio respecto de ***Reglas de Operación para el Programa de Agua Potable, Drenaje y Tratamiento a cargo de la Comisión Nacional del Agua, aplicables a partir de 2021.***

[14] Publicado en el DOF el 28 de enero de 2004 y modificado el 9 de octubre de 2015.

Blvd. Adolfo López Mateos No. 3025, San Jerónimo Aculco, Magdalena Contreras, C. P. 10400, Ciudad de México.
Tel. 01 (55) 5629-9500 www.gob.mx/conamer

2020
LEONA VICARIO