

**CONTROVERSIA                      CONSTITUCIONAL**  
**205/2020**  
**PROMOVENTE: PODER EJECUTIVO DEL**  
**ESTADO DE TAMAULIPAS**

**MINISTRO PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK**  
**SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO**  
**COLABORÓ: RAFAEL DE LEÓN DEL ÁNGEL**

Ciudad de México. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al veintiséis de enero de dos mil veintidós, emite la siguiente

**S E N T E N C I A**

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 205/2020, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas en contra del Congreso de la Unión y del Ejecutivo Federal.

**I. ANTECEDENTES**

- 1. Hechos que dieron lugar a la controversia.** Sobre el cauce del Río Bravo se encuentran las presas internacionales “Falcón” y “La Amistad”. Desde sus inauguraciones en mil novecientos cincuenta y tres y mil novecientos sesenta y nueve, respectivamente, estas obras hidráulicas han generado energía eléctrica para la región norte del país y funcionado como fuente de abastecimiento de agua para el distrito de riego 025 Bajo Río Bravo, así como para múltiples usuarios ubicados principalmente en los municipios del norte del Estado de Tamaulipas.
- 2.** En febrero de mil novecientos cuarenta y cuatro los Presidentes de México y de los Estados Unidos de América suscribieron en la ciudad de Washington, D.C., el *Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 205/2020

“el Tratado de Aguas Internacionales”). Publicada su ratificación en el Diario Oficial de la Federación el treinta de octubre del año siguiente, en dicho instrumento internacional se estipularon recíprocas concesiones y obligaciones entre los dos países para efectos de la disposición del agua de los Ríos Bravo, Colorado y Tijuana en ambos lados de la frontera.

3. El artículo 4º, apartado B, inciso c), del Tratado de Aguas Internacionales dispone que a los Estados Unidos de América corresponde una tercera parte del agua que llegue a la corriente principal del Río Bravo procedente de los ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido, Salado y Arroyo de Las Vacas; aunque esa tercera parte no será menor en conjunto, en promedio y en ciclos de cinco años consecutivos, de cuatrocientos treinta y un millones setecientos veintiún mil metros cúbicos anuales<sup>1</sup>. Sin embargo, en el penúltimo párrafo de ese mismo artículo se prevé que en casos de extraordinaria sequía o de serio accidente en los sistemas hidráulicos de los afluentes mexicanos aforados que hagan difícil para México dejar escurrir la aportación mínima que debe hacerse a los Estados Unidos de América, los

---

<sup>1</sup> **ARTÍCULO 4º.** Las aguas del río Bravo (Grande) entre Fort Quitman, Texas, y el Golfo de México se asignan a los dos países de la siguiente manera:

[...]

B.- A los Estados Unidos:

[...]

c).- Una tercera parte del agua que llegue a la corriente principal del río Bravo (Grande) procedente de los ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido, Salado y Arroyo de Las Vacas; tercera parte que no será menor en conjunto, en promedio y en ciclos de cinco años consecutivos, de 431.721,000 metros cúbicos (350,000 acres pies) anuales. Los Estados Unidos no adquirirán ningún derecho por el uso de las aguas de los afluentes mencionados en este inciso en exceso de los citados 431 721 000 metros cúbicos (350 000 acres pies), salvo el derecho a usar de la tercera parte del escurrimiento que llegue al río Bravo (Grande) de dichos afluentes, aunque ella exceda del volumen aludido.

d).- La mitad de cualquier otro escurrimiento en el cauce principal del río Bravo (Grande), no asignado específicamente en este artículo, y la mitad de las aportaciones de todos los afluentes no aforados –que son aquellos no denominados en este artículo- entre Fort Quitman y la presa inferior principal internacional.

En casos de extraordinaria sequía o de serio accidente en los sistemas hidráulicos de los afluentes mexicanos aforados que hagan difícil para México dejar escurrir los 431.721,000 metros cúbicos (350,000 acres pies) anuales que se asignan a los Estados Unidos como aportación mínima de los citados afluentes mexicanos, en el inciso c) del párrafo B de este artículo, los faltantes que existieren al final del ciclo aludido de cinco años se repondrán en el ciclo siguiente con agua procedente de los mismos tributarios.

Siempre que la capacidad útil asignada a los Estados Unidos de por lo menos dos de las presas internacionales principales, incluyendo la localizada más aguas arriba, se llene con aguas pertenecientes a los Estados Unidos, se considerará terminando un ciclo de cinco años y todos los débitos totalmente pagados, iniciándose, a partir de ese momento, un nuevo ciclo.

[...]. (Énfasis añadido).

faltantes que existieren al final del ciclo de cinco años se repondrán en el ciclo siguiente con agua procedente de los mismos tributarios mexicanos. Un ciclo de cinco años del tratado se considerará cerrado independientemente del tiempo transcurrido siempre que, en al menos dos de las presas internacionales de almacenamiento, incluyendo la localizada más aguas arriba del Río Bravo, se cubra la capacidad útil asignada a los Estados Unidos de América con aguas que pertenezcan a ese país<sup>2</sup>. El ciclo 1 del tratado comenzó el uno de octubre de mil novecientos cincuenta y tres.

4. En diciembre de mil novecientos noventa y dos —recién iniciado el ciclo 25 del Tratado de Aguas Internacionales— se expidió en México la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del artículo 27 constitucional. Además de establecerse que la Comisión Nacional del Agua (en lo sucesivo “la CONAGUA”) sería la autoridad encargada de administrar las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, en dicho ordenamiento legal se dispuso la creación de órganos denominados “Consejos de Cuenca”. En términos del artículo 13 de la ley, estos cuerpos colegiados fungirían como instancias de coordinación y concertación entre la CONAGUA, las dependencias y entidades federales, estatales y municipales, y los representantes de los usuarios de la respectiva cuenca hidrológica, con el objeto de formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas en las distintas regiones del país<sup>3</sup>.
5. En enero de mil novecientos noventa y nueve se instaló formalmente el Consejo de Cuenca del Río Bravo para ejercer tales funciones respecto de

---

<sup>2</sup> Véase *ídem*.

<sup>3</sup> **Artículo 13 (en su versión original publicada el uno de diciembre de mil novecientos noventa y dos).** La Comisión, previo acuerdo de su Consejo Técnico, establecerá consejos de cuenca que serán instancias de coordinación y concertación entre “La Comisión”, las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal y los representantes de los usuarios de la respectiva cuenca hidrológica, con objeto de formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos y la preservación de los recursos de la cuenca.  
[...].

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 205/2020

un territorio hidrológico que abarcaba ciento cuarenta y seis municipios distribuidos en cinco Estados (cincuenta y siete en Chihuahua, tres en Durango, treinta y dos en Coahuila, cuarenta y cuatro en Nuevo León y diez en Tamaulipas<sup>4</sup>). Este órgano se integraba originalmente por el Titular de la CONAGUA, los Gobernadores de los cinco Estados que participaban en la cuenca y un vocal representante por cada tipo de uso que se le diera al agua —agrícola, agroindustrial, industrial, pecuario, público-urbano o de servicios— en cada una de las entidades federativas participantes<sup>5</sup>.

6. Sin embargo, en abril de dos mil cuatro se reformó la Ley de Aguas Nacionales para disponer que los Consejos de Cuenca serían órganos colegiados de integración mixta en cuyo seno convergerían los tres órdenes de gobierno, y participarían y asumirían compromisos los particulares y las organizaciones de la sociedad. También se les reconoció expresamente funciones de apoyo, consulta y asesoría, y se especificó que a través de ellos tendría lugar la coordinación de la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica o por región hidrológica<sup>6</sup>. En relación con su integración, en el nuevo artículo 13

---

<sup>4</sup> Del Estado de Tamaulipas participan dentro de la Cuenca del Río Bravo los municipios de Camargo, Guerrero, Gustavo Díaz Ordaz, Matamoros, Mier, Miguel Alemán, Nuevo Laredo, Reynosa, Río Bravo y Valle Hermoso. Véase las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca del Río Bravo, disponible en el sitio web <https://www.cuencariobravo.org/reglas-del-consejo-de-cuenca-del-r%C3%ADo-bravo>.

<sup>5</sup> Véase las Reglas de Organización y Funcionamiento de los Consejos de Cuenca, disponibles en el sitio web <http://www.conagua.gob.mx/CONAGUA07/Contenido/Documentos/ROFCC.pdf>, así como el acta constitutiva y de establecimiento del Consejo de Cuenca del Río Bravo, disponible en el sitio web [https://static.s123-cdn.com/uploads/690147/normal\\_5ae39aef3c024.pdf](https://static.s123-cdn.com/uploads/690147/normal_5ae39aef3c024.pdf).

<sup>6</sup> **Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

XV. "Consejo de Cuenca": Órganos colegiados de integración mixta, que serán instancia de coordinación y concertación, apoyo, consulta y asesoría, entre "la Comisión", incluyendo el Organismo de Cuenca que corresponda, y las dependencias y entidades de las instancias federal, estatal o municipal, y los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca hidrológica o región hidrológica;

[...].

**Artículo 5.** Para el cumplimiento y aplicación de esta Ley, el Ejecutivo Federal:

I. Promoverá la coordinación de acciones con los gobiernos de los estados y de los municipios, sin afectar sus facultades en la materia y en el ámbito de sus correspondientes atribuciones. La coordinación de la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica o por región hidrológica será a través de los Consejos de Cuenca, en cuyo seno convergen los tres órdenes de gobierno, y participan y asumen compromisos los usuarios, los particulares y las organizaciones de la sociedad, conforme a las disposiciones contenidas en esta Ley y sus reglamentos;

[...].

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**  
**205/2020**

BIS de la Ley de Aguas Nacionales se dispuso que los Consejos de Cuenca contarían con representantes de los gobiernos estatales y municipales conforme a su circunscripción territorial dentro de la cuenca hidrológica, en un porcentaje de representación que no sería mayor al treinta y cinco por ciento (35%), independientemente de que los organismos prestadores del servicio de agua potable y saneamiento fueran considerados usuarios<sup>7</sup>. Asimismo, en el artículo 13 BIS 2, fracción III, del referido ordenamiento legal se previó que los gobiernos municipales con territorio dentro de la cuenca estarían representados conforme se determinara en cada estado<sup>8</sup>.

7. En consecuencia, al Consejo de Cuenca del Río Bravo se incorporaron con voz y voto representantes tanto de los municipios como de la sociedad civil.

---

<sup>7</sup> **Artículo 13 BIS.** Cada Consejo de Cuenca contará con un Presidente, un Secretario Técnico y vocales, con voz y voto, que representen a los tres órdenes de gobierno, usuarios del agua y organizaciones de la sociedad, conforme a lo siguiente:

| Vocales   | Proporción de Representación                                     |
|---|--|
| Representantes del Gobierno Federal   | Los que resulten conforme a la Fracción IV del Artículo 13 BIS 2 |
| Representantes de los Gobiernos Estatales y Municipales conforme a su circunscripción territorial dentro de la cuenca hidrológica | Cuando más 35%   |
| Representantes de Usuarios en diferentes usos y Organizaciones Ciudadanas o No Gubernamentales                                    | Al menos 50%   |

El Presidente del Consejo de Cuenca será designado conforme lo establezcan las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento de esta instancia y tendrá voz y voto de calidad. El Director General del Organismo de Cuenca fungirá como Secretario Técnico del Consejo de Cuenca, quien tendrá voz y voto.

Para los fines del presente Capítulo, los organismos prestadores de los servicios de agua potable y saneamiento son considerados como usuarios.

<sup>8</sup> **Artículo 13 BIS 2.** Los Consejos de Cuenca se organizarán y funcionarán de acuerdo con lo establecido en esta Ley, sus Reglamentos, en las disposiciones que emita "la Comisión", y en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento que cada Consejo de Cuenca adopte, conforme a los siguientes lineamientos generales:

[...]

III. Los gobiernos municipales con territorio dentro de la cuenca, estarán representados conforme se determine en cada estado. El número total de vocales correspondientes a los municipios deberá apegarse a lo dispuesto en el Artículo 13 BIS. La distribución de vocalías municipales se determinará en las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del propio Consejo de Cuenca. Los vocales propietarios municipales serán Presidentes Municipales y podrán designar un suplente, preferentemente con nivel de regidor o similar;

[...] (Énfasis añadido).

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 205/2020

En concordancia con los artículos 13 BIS y 13 BIS 2 de la Ley de Aguas Nacionales, en el artículo 16 de las *Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca del Río Bravo* se dispuso que, en adición a las vocalías del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales, de los diversos usuarios de agua y de las organizaciones no gubernamentales, en este Consejo de Cuenca habría ahora un representante común para los gobiernos municipales de cada uno de los Estados miembros, es decir, cinco vocales municipales en total, independientemente del número de municipios con que cada entidad federativa participara en esa cuenca hidrológica<sup>9</sup>.

8. El ocho de febrero de dos mil doce se reformó y adicionó el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo “la Constitución Federal”) para incorporar el derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico. En el párrafo sexto de dicho precepto se dispuso que el Estado garantizaría este derecho y que la ley definiría las bases, apoyos y modalidades para el acceso

<sup>9</sup> **Artículo 16.** En términos del Artículo 13 BIS y 13 BIS 2 de la LAN, el Consejo deberá considerar en su estructura, la participación proporcional de vocales representantes de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de vocales representantes de usuarios, organizaciones de la sociedad y academia de acuerdo a la siguiente distribución:

| Integrantes   | Cantidad | Porcentaje |
|---|----------|------------|
| Presidente  | 1        | 2%         |
| Secretario Técnico  | 1        | 2%         |
| Vocales Federales*<br>SEMARNAT, SHCP, BIENESTAR, SENER, SE,<br>SSA Y SADER      | 7        | 12%        |
| Vocales Estatales<br>Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y<br>Tamaulipas   | 5        | 9%         |
| Vocales Municipales<br>Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y<br>Tamaulipas | 5        | 9%         |
| Vocales Usuarios  | 27       | 50%        |
| Vocales de Organizaciones No Gubernamentales                                    | 4        | 7%         |
| Sector Académico (Vocales / Invitados<br>Permanentes) **                        | 5        | 9%         |
| Totales   | 55       | 100%       |

\* Acrónimos referentes a SEMARNAT: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; SHCP: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; BIENESTAR: Secretaría del Bienestar; SENER: Secretaría de Energía; SE: Secretaría de Economía; SSA: Secretaría de Salud; SADER: Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, las cuales tendrán voz y voto, pero para fines de cumplimiento de quórum, no se considerará en el conteo.

\*\* Con voz, pero sin voto y sin incidencia en el quórum.

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<sup>10</sup>. Asimismo, en el artículo tercero transitorio del respectivo Decreto de reforma constitucional se otorgó al Congreso de la Unión un plazo de trescientos sesenta días para emitir una Ley General de Aguas<sup>11</sup>. Este plazo venció el tres de febrero de dos mil trece.

9. El veinticuatro de octubre de dos mil quince, dada la severa sequía que se había vivido en el norte de México durante los años previos, concluyó el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales sin que se realizaran las entregas mínimas de agua proveniente de los seis afluentes mexicanos del Río Bravo que debían hacerse a los Estados Unidos de América<sup>12</sup>. Por lo tanto, el Estado Mexicano quedó obligado a reponer los faltantes durante el siguiente ciclo de cinco años —es decir, antes del veinticuatro de octubre de dos mil veinte— en términos de lo dispuesto en el artículo 4° del instrumento internacional (*supra* párr. 3).
10. El veintiuno de octubre de dos mil veinte se reunieron los comisionados de México y los Estados Unidos de América para considerar medidas que permitieran concluir sin faltante el ciclo de entregas comprendido entre el veinticinco de octubre de dos mil quince y veinticuatro de octubre de dos mil veinte. Como parte de esas medidas, se acordó que México concluiría sin faltante el ciclo de entrega de aguas del Río Bravo, mediante transferencias

---

<sup>10</sup> **Artículo 4°.** [...].

[...]

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.

[...].

<sup>11</sup> **Tercero.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas.

<sup>12</sup> Véase Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos, “Entrega de Aguas del Río Bravo: Tratado de Aguas de 1944”, septiembre de dos mil veinte, págs. 9 y 10, disponible en el sitio web: [https://static.s123-cdn.com/uploads/690147/normal\\_5f7b9d56d314b.pdf](https://static.s123-cdn.com/uploads/690147/normal_5f7b9d56d314b.pdf).

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 205/2020

de volúmenes de agua mexicana almacenados en las presas internacionales “La Amistad” y “Falcón”<sup>13</sup>.

**11. Presentación de la demanda.** El once de diciembre de dos mil veinte el Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, a través de su Secretario General de Gobierno, promovió controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo Federal, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de la CONAGUA y del Congreso de la Unión. En su demanda señaló como actos impugnados **(a)** el acuerdo suscrito por los comisionados de México y los Estados Unidos de América para concluir sin faltante el ciclo de entregas comprendido entre el veinticinco de octubre de dos mil quince y veinticuatro de octubre de dos mil veinte mediante transferencias de volúmenes de agua mexicana almacenados en las presas internacionales “La Amistad” y “Falcón” (*supra* párr. 10), **(b)** las órdenes del Ejecutivo Federal y de la CONAGUA de disponer del agua almacenada en las presas internacionales “La Amistad” y “Falcón” para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales, **(c)** la omisión de reservar las cantidades de agua necesaria para el uso público urbano de las ciudades fronterizas de Tamaulipas, **(d)** la autorización de CONAGUA de suministrar únicamente cuatrocientos millones de metros cúbicos de agua al Distrito de Riego 025 Bajo Río Bravo, de un total de mil ciento ochenta y tres millones de metros cúbicos de agua concesionados, y **(e)** la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas<sup>14</sup>.

**12.** Argumentó, en esencia, que la omisión y los actos impugnados desembocaban en la disposición de aguas que ya se encontraban comprometidas para los distintos usuarios de la zona. Sostuvo que esto vulneraba los artículos 1º, 4º, 5º, 14, 16, 25, 115 y 133 de la Constitución Federal, así como el artículo tercero transitorio del decreto de reforma

---

<sup>13</sup> Véase el expediente electrónico de la controversia constitucional 205/2020, anexos del escrito inicial de demanda.

<sup>14</sup> *Ibíd.*, escrito inicial de demanda.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 205/2020

constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (*supra* párr. 8), pues la entrega de trescientos setenta y tres mil ochocientos ochenta y cuatro millones de metros cúbicos de agua a favor de los Estados Unidos de América a fin de dar cumplimiento al Tratado de Aguas Internacionales resultaba perjudicial para el Estado de Tamaulipas. Explicó que a partir de la entrega de los citados recursos hídricos se trasgredía el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico de su población, así como el derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 025 Bajo Río Bravo<sup>15</sup>.

13. **Trámite, requerimiento y desechamiento de la demanda.** El catorce de diciembre de dos mil veinte el ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la controversia constitucional, registrarla con el número **205/2020** y turnarla al ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de instruir el procedimiento correspondiente<sup>16</sup>.
14. El quince de diciembre siguiente el ministro instructor requirió a la parte actora para que en un plazo de cinco días hábiles remitiera nuevamente la demanda, pues su escrito inicial se apreciaba incompleto. El ministro instructor también formuló un apercibimiento al municipio actor y le hizo saber que, de no desahogar el requerimiento en tiempo y forma, se resolvería conforme a derecho con la información disponible<sup>17</sup>.
15. El veintitrés de febrero de dos mil veintiuno el ministro instructor, previo desahogo del requerimiento formulado<sup>18</sup>, estimó que se actualizaba de manera manifiesta e indudable la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria, en relación con el diverso 105, fracción I, de la Constitución Federal, debido a que el Poder Ejecutivo

---

<sup>15</sup> *Ibíd.*, escrito inicial de demanda.

<sup>16</sup> *Ibíd.*, auto de catorce de diciembre de dos mil veinte.

<sup>17</sup> *Ibíd.*, auto de quince de diciembre de dos mil veinte.

<sup>18</sup> *Ibíd.*, escrito aclaratorio.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 205/2020

del Estado de Tamaulipas carecía de interés legítimo para promover la controversia constitucional y, por tanto, resolvió desechar la demanda<sup>19</sup>.

**16. Recurso de reclamación.** Inconforme con esa determinación, el Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas interpuso recurso de reclamación<sup>20</sup>. En sesión de doce de mayo de dos mil veintiuno la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió el recurso de reclamación (expediente **19/2021-CA**) en el sentido de estimarlo **fundado**. Concretamente, la Primera Sala consideró que la causa de improcedencia invocada por el ministro instructor no era manifiesta ni indudable. En consecuencia, revocó el auto recurrido y ordenó la devolución de los autos al ministro instructor para que, de no advertir la actualización de una diversa causa de improcedencia, admitiera a trámite la controversia constitucional<sup>21</sup>.

**17. Admisión de la demanda.** El ocho de julio de dos mil veintiuno el ministro instructor admitió a trámite la demanda. Por una parte, tuvo como autoridades demandadas únicamente al Congreso de la Unión y al Poder Ejecutivo Federal, pues el resto de las dependencias señaladas en la demanda y su ampliación eran subordinadas de éste. En consecuencia, ordenó emplazarlos a juicio para que formularan su contestación y les requirió para que, al hacerlo, remitieran copia certificada de todas las constancias relacionadas con las omisiones y los actos impugnados. Por otra parte, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que correspondiera a su representación<sup>22</sup>.

**18. Contestaciones a la demanda.** Los días veintisiete de agosto, treinta y uno de agosto y diez de septiembre de dos mil veintiuno, la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, respectivamente,

---

<sup>19</sup> *Ibíd.*, auto de veintitrés de febrero de dos mil veintiuno.

<sup>20</sup> *Ibíd.*, escrito de interposición del recurso de reclamación.

<sup>21</sup> *Ibíd.*, copia certificada de la resolución del recurso de reclamación **19/2021-CA**.

<sup>22</sup> *Ibíd.*, auto de ocho de julio de dos mil veintiuno.

presentaron sendos escritos donde dieron contestación a la demanda<sup>23</sup>. Éstos fueron agregados al expediente mediante auto de treinta de septiembre del mismo año<sup>24</sup>.

**19. Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción.** El cinco de noviembre de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo “la Ley Reglamentaria”). En ella se hizo la relación de los autos, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas por las partes y por presentados los alegatos formulados por las partes demandadas<sup>25</sup>. En consecuencia, el once de noviembre siguiente se declaró cerrada la instrucción y se colocó el expediente en estado de resolución<sup>26</sup>.

**20. Avocamiento de la controversia constitucional en la Segunda Sala.** Finalmente, el siete de enero de dos mil veintidós la ministra Presidenta de la Segunda Sala de la Suprema Corte acordó que ésta se avocara al conocimiento del asunto y se remitieran los autos al ministro ponente para que elaborara el proyecto de resolución respectivo<sup>27</sup>.

## II. COMPETENCIA

**21.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con los artículos 105, fracción I, inciso a)<sup>28</sup>, de la Constitución Federal, 10, fracción

---

<sup>23</sup> *Ibíd.*, escritos de contestación a la demanda.

<sup>24</sup> *Ibíd.*, auto de treinta de septiembre de dos mil veintiuno.

<sup>25</sup> *Ibíd.*, acta de audiencia de cinco de noviembre de dos mil veintiuno.

<sup>26</sup> *Ibíd.*, auto de once de noviembre de dos mil veintiuno.

<sup>27</sup> *Ibíd.*, auto de siete de enero de dos mil veintidós.

<sup>28</sup> **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

**I.** De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...]

**a)** La Federación y una entidad federativa;

[...]

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 205/2020

I<sup>29</sup>, y 11, fracción V<sup>30</sup>, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente hasta junio de dos mil veintiuno, en relación con el Punto Segundo, fracción I, del acuerdo general plenario 5/2013<sup>31</sup>, así como el artículo quinto transitorio del Decreto de reformas a la normativa del Poder Judicial de la Federación<sup>32</sup>, publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, pues se trata de un conflicto entre una entidad federativa y dos poderes de la Federación en el que no es necesaria la intervención del Tribunal Pleno, ante la imposibilidad de llevar a cabo un estudio de fondo del asunto.

### III. PRECISIÓN DE LAS OMISIONES Y LOS ACTOS IMPUGNADOS

22. En términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria<sup>33</sup> procede, en primer lugar, fijar las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y la apreciación de las pruebas para tenerlos o no por demostrados. De la lectura integral de la demanda y su escrito aclaratorio se desprende que en el presente asunto se controvierte lo siguiente:

---

<sup>29</sup> **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. De las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; [...]

<sup>30</sup> **Artículo 11.** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia velará en todo momento por la autonomía de los órganos del Poder Judicial de la Federación y por la independencia de sus miembros, y tendrá las siguientes atribuciones:

[...]

V. Remitir para su resolución los asuntos de su competencia a las Salas a través de acuerdos generales. Si alguna de las Salas estima que el asunto remitido debe ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, lo hará del conocimiento de este último para que determine lo que corresponda.

[...]

<sup>31</sup> **Punto Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia conservará para su resolución:

I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención;

Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes;

<sup>32</sup> **Quinto.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

<sup>33</sup> **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

I. La fijación breve y precisa de las normas generales, acto u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;

[...].

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 205/2020

- A.** Del Congreso de la Unión se impugna la **omisión** de expedir una Ley General de Aguas<sup>34</sup>. Esta omisión legislativa absoluta se tiene por **demostrada** con las afirmaciones realizadas por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión respecto a la imposibilidad de expedir tal ordenamiento legal debido a la pandemia del virus SARS-CoV2 (COVID19) y con las copias certificadas del procedimiento legislativo correspondiente en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.
- B.** En segundo lugar, se impugna el **compromiso** suscrito por los comisionados de México en la Comisión Internacional de Límites y Aguas para concluir sin faltante el ciclo de entrega de aguas del Río Bravo, mediante transferencias de volúmenes de agua mexicana almacenados en las presas internacionales “La Amistad” y “Falcón”, así como las **órdenes** del Poder Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en esas presas internacionales para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales<sup>35</sup>. Su existencia se tiene por **demostrada** con la copia certificada del acta número trescientos veinticinco, suscrita por los comisionados de México y los Estados Unidos de América que integran la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre ambos países (*supra* párr. 10), así como las declaraciones del Ejecutivo Federal en el sentido de que la estrategia integral que adoptó para dar cumplimiento al Tratado de Aguas Internacionales comprendía volúmenes de aguas almacenadas en estas presas.
- C.** Por último, del Poder Ejecutivo Federal se impugna la **omisión** de reservar las cantidades de agua necesarias para el uso público urbano de las ciudades fronterizas de Tamaulipas y la **autorización** para

---

<sup>34</sup> Véase el expediente electrónico de la controversia constitucional 205/2020, escrito inicial de demanda.

<sup>35</sup> *Ídem*.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 205/2020

suministrar únicamente cuatrocientos millones de metros cúbicos de agua al distrito de riego 025 Bajo Río Bravo, de un total de mil ciento ochenta y tres millones de metros cúbicos de agua concesionados<sup>36</sup>. Su existencia se tiene por **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que se pagaría el adeudo a los Estados Unidos de América con agua almacenada en las presas internacionales “Falcón” y “La Amistad” y que el título de concesión para uso agrícola del distrito de riego 025 Bajo Río Bravo no garantizaba la existencia o invariabilidad de las cantidades de agua inicialmente concesionadas.

### IV. CAUSA DE IMPROCEDENCIA

23. Resulta innecesario pronunciarse sobre la oportunidad y la legitimación de las partes, pues independientemente de que la demanda estuviera en tiempo o de que hubiese sido presentada por un ente legitimado para promover controversias constitucionales, respecto de todas las omisiones y actos impugnados en el presente asunto se actualiza una causa de improcedencia invocada por las partes demandadas. Ello impide a la Segunda Sala emitir un pronunciamiento de fondo en esta controversia constitucional.
24. Concretamente, tanto el Congreso de la Unión como el Ejecutivo Federal invocan la causa de improcedencia consistente en la **falta de interés legítimo** del actor<sup>37</sup>. Por una parte, sostienen que el Estado de Tamaulipas no señala qué facultad constitucional originaria le fue transgredida a partir de las omisiones y actos relacionados con la disposición de los recursos hídricos de las presas internacionales “Falcón” y “La Amistad”. Por otra parte, afirman que los argumentos del actor se limitan a combatir supuestas violaciones al derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, previsto en el artículo 4º constitucional. En

---

<sup>36</sup> *Ídem.*

<sup>37</sup> *Ibíd.*, escritos de contestación a la demanda.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 205/2020

su concepto, mientras que la controversia constitucional se encuentra reservada para los poderes y órganos legitimados por la Constitución Federal, el Estado de Tamaulipas se limitó a hacer valer conceptos de invalidez que pretenden defender los derechos de sus habitantes, incluido el grupo de particulares dedicados a actividades agrícolas del distrito de riego 025 Bajo Río Bravo.

25. La Segunda Sala considera que asiste la razón a las partes demandadas y en el presente asunto se actualiza la causa de improcedencia invocada, pues efectivamente el Estado de Tamaulipas carece de interés legítimo para promover una controversia constitucional en esos términos. Como se explica a continuación, mientras que el Poder Ejecutivo actor no señala en su demanda qué facultad *constitucional* originaria vulneran en su perjuicio las omisiones o los actos impugnados, sin que esta Segunda Sala esté en aptitud de suplir la deficiencia respecto de la procedencia de un medio de impugnación, las entidades federativas carecen de interés legítimo para proteger a través de la controversia constitucional derechos humanos que no estén vinculados con el ejercicio de sus atribuciones constitucionales originarias.
26. Por una parte, el Tribunal Pleno ya ha sostenido en incontables ocasiones que en una controversia constitucional se acredita el interés legítimo cuando exista al menos un principio de agravio en perjuicio del actor<sup>38</sup>. Como es bien sabido, este agravio puede derivar no sólo de una invasión competencial en sentido estricto, “sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución.”<sup>39</sup> Lo anterior significa

---

<sup>38</sup> Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J.83/2001 (9a.) del Tribunal Pleno cuyo rubro es “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.**”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XIV, julio de dos mil uno, pág. 875.

<sup>39</sup> Tesis de jurisprudencia número P./J.42/2015(10a.) del Tribunal Pleno cuyo rubro es “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN**”

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 205/2020

que, para que en una controversia constitucional se pueda concluir válidamente que se actualiza la causa de improcedencia relativa a la falta de interés legítimo, tiene que quedar plenamente acreditado que en el escrito de demanda no se adujeron violaciones a preceptos constitucionales que reconozcan facultades a la parte actora.

27. Tal como sostienen las autoridades demandadas en sus respectivos escritos de contestación, los planteamientos del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas no involucran algún agravio de carácter constitucional en su perjuicio. Mientras que de la lectura pormenorizada del escrito de demanda se advierte que no se invocan afectaciones a alguna competencia constitucional originaria del Estado de Tamaulipas, pues todas las violaciones a las atribuciones de esta entidad federativa que ahí se alegan abarcan cuestiones de mera legalidad, esta Segunda Sala no está en posibilidad de tener por acreditado el interés legítimo vía suplencia de la queja<sup>40</sup>.
28. En el escrito de demanda se aduce esencialmente que las omisiones y actos impugnados en la controversia constitucional desembocan en la disposición de aguas que ya se encontraban comprometidas para los distintos usuarios de la zona fronteriza del Estado de Tamaulipas. Aunque en dicho escrito se identifiquen como preceptos constitucionales vulnerados a los artículos 1°, 4°, 5°, 14, 16, 25, 115 y 133 de la Constitución Federal, así como al artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce, lo cierto es que todos los planteamientos del actor respecto a la supuesta vulneración a sus atribuciones en materia de aguas se refieren a preceptos de la Ley de Aguas Nacionales, de la Constitución Política del

---

**AMPLIO.**”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 25, tomo I, diciembre de dos mil quince, página treinta y tres.

<sup>40</sup> En este sentido, véase la razón esencial de la tesis Aislada de la Primera Sala cuyo rubro es **“SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NO PUEDE ASUMIRLA LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA ACREDITAR QUE LOS ACTOS IMPUGNADOS SON SUSCEPTIBLES DE CAUSAR AFECTACIÓN AL ACTOR.**”, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 5, abril de dos mil catorce, tomo I, pág. 912.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 205/2020

Estado Libre y Soberano de Tamaulipas o bien de la Ley de Aguas del Estado de Tamaulipas<sup>41</sup>.

- 29.** Pese a que el actor señala que por ley el Estado de Tamaulipas tiene participación en el Consejo de Cuenca del Río Bravo, o que la legislación estatal lo faculta para coordinar acciones y evaluar políticas de agua, ningún argumento hay respecto a violaciones a competencias o facultades que la Constitución Federal le reconozca expresa o implícitamente a esa entidad federativa. A lo más que aquél llega es a señalar que los actos le afectan porque el artículo 4º constitucional dispone que, para garantizar el derecho humano al agua, la ley establecerá la participación de las entidades federativas en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos<sup>42</sup>.
- 30.** Empero, tal como sostuvo el Tribunal Pleno al resolver los **recursos de reclamación 150/2019-CA<sup>43</sup>, 158/2019-CA<sup>44</sup> y 151/2019-CA<sup>45</sup>**, en una controversia constitucional únicamente es posible realizar planteamientos propiamente de *constitucionalidad*<sup>46</sup>. En estos precedentes la Suprema Corte abandonó por mayoría de votos el criterio sustentado en la tesis P./J. 98/99 de rubro **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”**, que permitía impugnar en controversia constitucional violaciones indirectas a la Constitución Federal<sup>47</sup>. El nuevo criterio incluso ya fue retomado por el constituyente permanente y desde el once de marzo de dos mil veintiuno está plasmado de forma expresa en el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la

---

<sup>41</sup> Véase el expediente electrónico de la controversia constitucional 205/2020, escrito inicial de demanda.

<sup>42</sup> Véase *ibíd.*

<sup>43</sup> Resuelto el tres de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de cinco votos.

<sup>44</sup> Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.

<sup>45</sup> Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.

<sup>46</sup> Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, fojas 752 y 753.

<sup>47</sup> Véase, por todos, el recurso de reclamación 150/2019-CA, pág. 18.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 205/2020

Constitución Federal<sup>48</sup>. En esta tesitura, los planteamientos competenciales de legalidad que el Estado de Tamaulipas esgrimió en su demanda son insuficientes para que se considere que tiene interés legítimo para impugnar a través de la presente controversia constitucional los actos y omisiones que reclama.

31. Por otra parte, toda la argumentación constitucional del escrito de demanda está encaminada a demostrar que con las omisiones y actos impugnados se trasgrede el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico de la población de algunos municipios del norte del Estado de Tamaulipas, así como el derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 025 Bajo Río Bravo<sup>49</sup>. Sin embargo, contra lo que sugiere el Poder Ejecutivo actor, en el presente asunto no es posible hacer valer así sin más violaciones a esos derechos, pues aquéllos no están relacionados con las atribuciones originarias del Estado de Tamaulipas.
32. Mientras que en una controversia constitucional el principio de afectación que da lugar a la acción debe encontrarse relacionado con los ámbitos competenciales del órgano primario del Estado que aduce su violación, los Estados de la República —a diferencia de los municipios o de la Ciudad de México— no tienen atribuciones originarias en materia de agua para consumo personal y doméstico, ni tampoco facultades respecto del dominio y la administración de las aguas nacionales, que son las que abastecen a los Distritos de Riego, pues ello corresponde exclusivamente a la Federación.
33. Por un lado, los municipios son quienes tienen la facultad originaria de prestar a su población los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, en términos de lo dispuesto en

---

<sup>48</sup> **Artículo 105.** [...]

I. [...].

En las controversias previstas en esta fracción únicamente podrán hacerse valer violaciones a esta Constitución, así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

<sup>49</sup> Véase el expediente electrónico de la controversia constitucional 205/2020, escrito inicial de demanda.

el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal<sup>50</sup>. Si bien dichos servicios públicos excepcionalmente pueden ser prestados por la correspondiente entidad federativa cuando así se establezca en un convenio suscrito con el ayuntamiento respectivo, en términos del artículo 115, fracción III, párrafo tercero<sup>51</sup>, o cuando la legislatura estatal considere que el municipio está imposibilitado para prestarlos y éste lo solicite, de acuerdo con el artículo 115, fracción II, inciso d)<sup>52</sup>, aquéllos representan indiscutiblemente una atribución originaria municipal, pues en condiciones de normalidad este nivel de gobierno debe proveerlos a su población.

---

<sup>50</sup> **Artículo 115.** Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de 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:

[...]

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

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

[...]. (Énfasis añadido).

<sup>51</sup> **Artículo 115.** [...]

III. [...]

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

[...]. (Énfasis añadido).

<sup>52</sup> **Artículo 115.** [...]

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

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

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

[...]

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

[...]. (Énfasis añadido).

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 205/2020

34. Por otro lado, los Distritos de Riego son figuras creadas por la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del artículo 27 constitucional, fundamentalmente para el aprovechamiento de las aguas de la Nación en actividades de tipo agrícola y pecuario. En tanto que estos distritos se abastecen de aguas de jurisdicción nacional, operan a base de concesiones y su administración es competencia exclusiva de la Federación a través del Ejecutivo Federal y la CONAGUA.
35. Ha sido criterio reiterado de la Suprema Corte —y esto no cambió con la promulgación de la reciente reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno— que los municipios y las entidades federativas no pueden defender a través de una controversia constitucional derechos humanos que no estén relacionados con el ejercicio de sus competencias constitucionales<sup>53</sup>. De lo contrario, se desnaturalizaría la controversia constitucional como medio de impugnación y se le convertiría en una suerte de acción de inconstitucionalidad para todas aquellas autoridades no previstas en la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal. Dicho objetivo, sin embargo, no se desprende en modo alguno del proceso legislativo que desembocó en la nueva redacción de la fracción I de este precepto constitucional que prevé la posibilidad de hacer valer violaciones a derechos humanos en controversias constitucionales<sup>54</sup>.
36. Si todas las violaciones constitucionales que el Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas hace valer en su demanda están relacionadas con el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico de sus municipios fronterizos o con el derecho humano al agua de algunos productores agrícolas pertenecientes al Distrito de Riego 025 Bajo Río Bravo, entonces

---

<sup>53</sup> Véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia número P./J. 83/2011 (9a.) del Tribunal Pleno cuyo rubro es “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS CARECEN DE INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA CONTRA DISPOSICIONES GENERALES QUE CONSIDEREN VIOLATORIAS DE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS QUE HABITEN EN SU TERRITORIO, SI NO GUARDAN RELACIÓN CON LA ESFERA DE ATRIBUCIONES QUE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS LES CONFIERE.**”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época libro III, diciembre de dos mil once, tomo 1, pág. 429.

<sup>54</sup> Véase *supra* nota 52.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 205/2020

no puede considerarse que el actor tenga interés legítimo para controvertirlas. Sostener lo contrario implicaría aceptar que, siempre que un ente legitimado para promover controversias constitucionales alegara cualquier violación a los derechos humanos de su población, esta Suprema Corte estaría obligada a analizar la constitucionalidad de esos actos incluso cuando involucraran una materia en la que el actor no tenga atribuciones. Además de que esto sería impracticable, se pondría en riesgo la función de la Suprema Corte como tribunal constitucional.

37. Finalmente, tampoco es obstáculo para llegar a esta conclusión que la Suprema Corte haya declarado recientemente la inconstitucionalidad de la omisión de expedir la Ley General de Aguas al resolver las controversias constitucionales 56/2020, 61/2020, 70/2020, 78/2020, 79/2020, 115/2020 y 116/2020<sup>55</sup>, promovidas por diversos municipios del Estado de Chihuahua. La razón es que, del hecho que el Congreso de la Unión haya omitido expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce, no se sigue que automáticamente se cause una afectación al ámbito competencial u orgánico-institucional<sup>56</sup> que la Constitución Federal reconoce a favor del Estado de Tamaulipas. Tampoco significa, por consiguiente, que la Suprema Corte deba ordenar a la autoridad demandada la expedición de esa norma de carácter general a fin de restablecer el orden constitucional.
38. Es criterio reiterado de la Suprema Corte que, para que una violación constitucional pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de

---

<sup>55</sup> Resueltas, en lo que interesa, por unanimidad de once votos en la sesión del Tribunal Pleno correspondiente al veinticinco de enero de dos mil veintidós.

<sup>56</sup> Tesis de jurisprudencia número P./J.42/2015(10a.) del Tribunal Pleno cuyo rubro es **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.”**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 25, tomo I, diciembre de dos mil quince, pág. 33.

## CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 205/2020

un medio concreto de control constitucional como el que aquí nos ocupa, aquélla debe generar por sí misma la afectación constitucional alegada por el promovente<sup>57</sup>. A diferencia de lo que sucede en un medio de impugnación abstracto u objetivo como la acción de inconstitucionalidad, donde se puede declarar la invalidez de una norma general incluso ante la ausencia de conceptos de invalidez<sup>58</sup>, en una controversia constitucional simplemente no es posible declarar la inconstitucionalidad de omisiones, normas o actos que no afecten el interés legítimo de la parte que promueve<sup>59</sup>.

39. Por todas estas razones, la Segunda Sala considera que respecto de la totalidad actos y omisiones impugnados se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria<sup>60</sup>, en relación con el diverso 105, fracción I, de la Constitución Federal. En consecuencia, la controversia constitucional **debe sobreseerse**, en términos del artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria<sup>61</sup>.

40. Por lo expuesto y fundado,

### SE RESUELVE

**ÚNICO.** Se sobresee en la presente controversia constitucional.

---

<sup>57</sup> Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J.83/2001 (9a.) del Tribunal Pleno cuyo rubro es "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.**", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XIV, julio de dos mil uno, pág. 875.

<sup>58</sup> Véase la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.96/2006 cuyo rubro es "**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.**", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXIV, agosto de dos mil seis, pág.1157.

<sup>59</sup> Véase la razón esencial de la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.71/2000 cuyo rubro es "**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.**", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XII, agosto de dos mil, pág. 965.

<sup>60</sup> **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.

[...].

<sup>61</sup> **Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: [...]

II. Cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior;

[...].

**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL**  
**205/2020**

**Notifíquese**, por medio de oficio a las partes, y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cinco votos de los ministros Alberto Pérez Dayán, Luis María Aguilar Morales, Loretta Ortiz Ahlf, Javier Laynez Potisek (ponente) y Presidenta Yasmín Esquivel Mossa. El ministro Luis María Aguilar Morales formulará voto concurrente. La ministra Yasmín Esquivel Mossa emitió su voto en contra de algunas consideraciones.

Firman la ministra Presidenta de la Segunda Sala y el ministro ponente, con la Secretaria de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**PRESIDENTA DE LA SEGUNDA SALA**

**MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA**

**PONENTE**

**MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK**

## **CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 205/2020**

### **SECRETARIA DE ACUERDOS DE LA SEGUNDA SALA**

#### **CLAUDIA MENDOZA POLANCO**

La Secretaria de Acuerdos **CERTIFICA** que esta hoja corresponde a la ejecutoria dictada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente relativo a la controversia constitucional **205/2020**, fallado en la sesión ordinaria celebrada el **veintiséis de enero del dos mil veintidós. DOY FE.**