GACETA
del SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870 UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 16
TOMO II

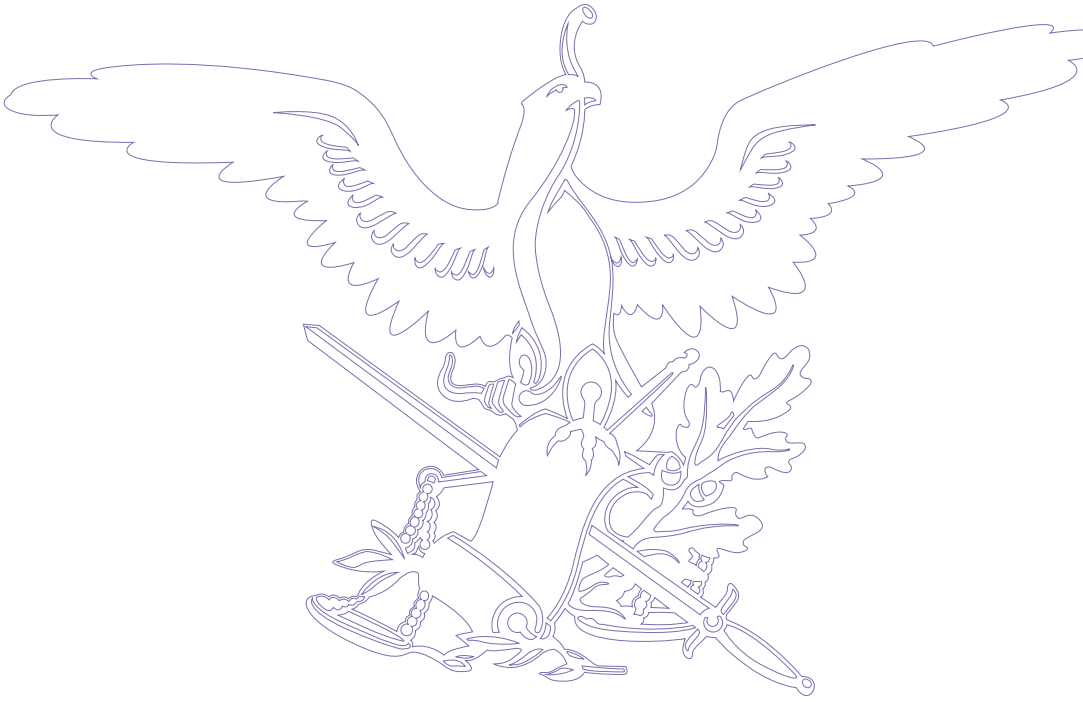
Agosto de 2022

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2)

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La compilación y formación editorial de esta Gaceta
estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

UNDÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 16
TOMO II

Agosto de 2022

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (2)

DIRECTORIO

Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis

Dr. Ricardo Jesús Sepúlveda Iguíniz
Director General

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

PRIMERA SALA

Ministra Ana Margarita Ríos Farjat
Presidenta

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena
Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo
Ministra Norma Lucía Piña Hernández

SEGUNDA SALA

Ministra Yasmín Esquivel Mossa
Presidenta

Ministro Luis María Aguilar Morales
Ministro Javier Laynez Potisek
Ministra Loretta Ortiz Ahlf
Ministro Alberto Pérez Dayán

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS Y LOS PRESIDENTES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHOS ENTES (ARTÍCULO 29, FRACCIÓN XII, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJERO O CONSEJERA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL (ARTÍCULOS 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 43 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL 7 DE JUNIO DE 2021, CONFORME AL CUAL EL PLAZO PARA INTERPONER LA DEMANDA TRATÁNDOSE DE OMISIONES SERÁ DE TREINTA DÍAS, NO ES APLICABLE CUANDO ÉSTA SE PRESENTÓ CON ANTERIORIDAD A SU ENTRADA EN VIGOR, CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY Y *PRO ACTIONE*.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS OMISIONES LEGISLATIVAS QUE NO DERIVEN DIRECTAMENTE DE UN ACTO POSITIVO PUEDEN IMPUGNARSE EN TODO MOMENTO MIENTRAS SUBSISTAN (ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL 7 DE JUNIO DE 2021).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.

VII. 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.

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DE LA PARTE ACTORA SE ACTUALICE, DEBE ACREDITARSE QUE EN LA DEMANDA NO SE ADUJERON VIOLACIONES A ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL QUE RECONOZCA FACULTADES A AQUELLA PARTE.

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA CONTROVERTIR NORMAS GENERALES, ACTOS U OMISIONES EN MATERIA DE AGUAS, DADAS LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES QUE ORIGINARIAMENTE TIENEN CONFERIDAS EN LA MATERIA.

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ÚNICAMENTE ES POSIBLE PLANTEAR EN LA DEMANDA VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LA OMISIÓN ATRIBUIDA AL EJECUTIVO FEDERAL DE REGLAMENTAR ADECUADAMENTE LA LEY DE AGUAS NACIONALES EN LO QUE SE REFIERE A LA INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DE CUENCA).

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CAUSA DE PEDIR Y DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DEL USO DE LA FUERZA PÚBLICA TRAVÉS DE LA GUARDIA NACIONAL PARA EXTRAER LAS AGUAS DE LA PRESA "LA BOQUILLA").

XIII. MUNICIPIOS. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL NO SE ENCUENTRA CONSTITUCIONALMENTE OBLIGADO A COORDINARSE CON AQUÉLLOS PARA DISPONER DE LAS AGUAS NACIONALES EN CUMPLIMIENTO A UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO, POR SER UN ACTO DE ADMINISTRACIÓN DE SU COMPETENCIA EXCLUSIVA (ÓRDENES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN LA PRESA "LA BOQUILLA" PARA PAGAR LOS ADEUDOS DEL TRATADO SOBRE DISTRIBUCIÓN DE AGUAS INTERNACIONALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

XIV. MUNICIPIOS. SU COORDINACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO FEDERAL PARA DISPONER DE LAS AGUAS NACIONALES EN CUMPLIMIENTO A UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO CONLLEVARÍA UNA INAPLICACIÓN DE LA LEY QUE VÁLIDAMENTE NO PUEDE REALIZARSE POR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS (ÓRDENES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN LA PRESA "LA BOQUILLA" PARA PAGAR LOS ADEUDOS DEL TRATADO SOBRE DISTRIBUCIÓN DE AGUAS INTERNACIONALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 48/2020. MUNICIPIO DE CORONADO, CHIHUAHUA. 27 DE ENERO DE 2022. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al veintisiete de enero de dos mil veintidós, emite la siguiente

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 48/2020, promovida por el Municipio de Coronado, Chihuahua, en contra del Poder Ejecutivo Federal.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos que dieron lugar a la controversia. Sobre el cauce del Río Conchos –el principal afluente mexicano del Río Bravo– en el Municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua, se encuentra la Presa "La Boquilla", también conocida como Lago Toronto. Desde su construcción en mil novecientos dieciséis, esta obra hidráulica ha generado energía eléctrica para la región norte del país y funcionado como fuente de abastecimiento de agua para varios distritos de riego, así como para múltiples usuarios ubicados principalmente en los Municipios del centro y sur del Estado de Chihuahua.

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 "el Tratado de Aguas Internacionales"). Ratificado por el Senado de la República en 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 veinte un mil metros cúbicos anuales.[1] Sin embargo, en el penúltimo párrafo de ese mismo artículo se prevé que en casos de extraordinaria sequía o de serio

[1] "**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.

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 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.[2] El ciclo uno 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.[3]

"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).

[2] Véase ídem.

[3] **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.
"…"

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 un territorio hidrológico que abarcaba ciento cuarenta y seis Municipios distribuidos en cinco Estados (cincuenta y siete en Chihuahua,[4] tres en Durango, treinta y dos en Coahuila, cuarenta y cuatro en Nuevo León y diez en Tamaulipas). 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.[5]

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.[6] En rela-

[4] Del Estado de Chihuahua participan dentro de la Cuenca del Río Bravo los Municipios de Ahumada, Aldama, Allende, Aquiles Serdán, Ascensión, Bachíniva, Balleza, Bocoyna, Buenaventura, Camargo, Carichi, Casas Grandes, Coronado, Coyame, Cuauhtémoc, Cusihuiriachi, Chihuahua, Delicias, Doctor Belisario Domínguez, El Tule, Galeana, Gómez Farías, Gran Morelos, Guachochi, Guadalupe, Guerrero, Hidalgo del Parral, Huejotitán, Ignacio Zaragoza, Janos, Jiménez, Juárez, Julimes, La Cruz, López, Madera, Manuel Benavides, Matachi, Matamoros, Meoqui, Namiquipa, Nonoava, Nuevo Casas Grandes, Ojinaga, Práxedis G. Guerrero, Riva Palacio, Rosales, Rosario, San Francisco de Borja, San Francisco de Conchos, San Francisco del Oro, Santa Bárbara, Santa Isabel, Satevó, Saucillo, Temosachi y Valle de Zaragoza. 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*.

[5] 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*.

[6] "**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;

ción con su integración, en el nuevo artículo 13 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.[7] 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.[8]

"…"
"**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;
"…"

[7] "**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."

[8] "**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:

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. 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.[9]

"…
"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).

[9] "**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* "Semarnat, SHCP, Bienestar, Sener, SE, SSA y Sader	"7	"12%
"Vocales estatales "Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	"5	"9%
"Vocales municipales "Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	"5	"9%
"Vocales usuarios	"27	"50%
"Vocales de organizaciones no gubernamentales	"4	"7%
"Sector académico (vocales/invitados permanentes) **	"5	"9%
"Totales	"55	"100%

8. El ocho de febrero de dos mil doce se reformó y adicionó el artículo 4o. 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 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.[10] 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.[11] 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.[12] Por lo tanto, el Estado Mexicano quedó obligado a reponer los faltantes durante el siguiente ciclo de cinco

"*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 quorum, no se considerará en el conteo.
"** Con voz, pero sin voto y sin incidencia en el quórum."

[10] "**Artículo 4o.** …
"…
"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.
"…"

[11] "**Tercero.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."

[12] 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*.

años –es decir, antes del veinticuatro de octubre de dos mil veinte– en términos de lo dispuesto en el artículo 4o. del instrumento internacional (*supra* párr. 3).

10. El tres de diciembre de dos mil diecinueve, en una mesa de trabajo convocada por la Secretaría de Gobernación a solicitud de la CONAGUA, los gobernadores de Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León, así como el secretario general de Gobierno de Coahuila, acordaron (a) atender por parte de la CONAGUA las solicitudes de los distritos de riego de la Cuenca de Río Bravo en términos de su ciclo agrícola pendiente, de los Estados presentes, y (b) cumplir a cabalidad con el Tratado de Aguas Internacionales.[13]

11. Ese mismo día el Comité Nacional de Grandes Presas de la CONAGUA acordó que, a fin de pagar a los Estados Unidos de América los adeudos con motivo del Tratado de Aguas Internacionales, dispondría de agua almacenada en las Presas Francisco I. Madero ("Las Vírgenes"), Luis L. León ("El Granero") y "La Boquilla", todas ellas ubicadas en el Estado de Chihuahua. Específicamente en relación con la Presa "La Boquilla", la autoridad federal acordó disponer de un volumen de aproximadamente mil millones de metros cúbicos de agua para dar cumplimiento al tratado.[14]

12. El tres de febrero de dos mil veinte, en vista de diversos bloqueos que a raíz del anuncio del acuerdo de la CONAGUA tuvieron lugar en la Presa Luis L. León ("El Granero"), ubicada en el Municipio de Aldama, elementos de la Guardia Nacional fueron enviados a la Presa "La Boquilla" para resguardar sus instalaciones. Al día siguiente, sin embargo, un grupo de aproximadamente quinientos ciudadanos y productores agrícolas del Estado de Chihuahua se presentó en el lugar para impedir la sustracción del agua de la Presa y tuvo lugar un enfrentamiento con los elementos de seguridad pública.

13. El cinco de febrero siguiente el titular del Ejecutivo Federal señaló en conferencia de prensa que se cumpliría sin excepción con el Tratado de Aguas Internacionales. Consecuentemente, se inició la extracción de agua de las Pre-

[13] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 48/2020, foja 4.
[14] Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.

sas en el Estado de Chihuahua que había acordado la CONAGUA, incluida la de la Presa "La Boquilla".

14. Presentación de la demanda. El treinta de marzo de dos mil veinte el Municipio de Coronado, Chihuahua, a través de su presidente municipal, promovió controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo Federal, de la CONAGUA, del delegado de la CONAGUA en el Estado de Chihuahua y del Consejo de Cuenca del Río Bravo. En su demanda señaló como actos impugnados **(a)** la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de Los Consejos de Cuenca y **(b)** las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la Presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

15. 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, incluido el Municipio de Coronado, Chihuahua, como proveedor del servicio de agua de uso doméstico y público urbano, sin que se le diera la intervención efectiva que ordena la Constitución en la gestión de los recursos hídricos nacionales. Consideró que esto vulneraba en su perjuicio las atribuciones previstas en los artículos 1o., 4o., 27, 115 y 133 de la Constitución Federal, así como el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (*supra* párr. 8), y que con ello se transgredía además el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico de su población, el derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias y las disposiciones del Tratado de Aguas Internacionales. Asimismo, el Municipio actor señaló como tercero interesado al Estado de Chihuahua, por lo que solicitó que fuera llamado al juicio.[15]

16. Trámite, requerimiento y admisión de la demanda. El treinta y uno de marzo 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 **48/2020** y turnarla al Ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de instruir el procedimiento correspondiente.[16]

[15] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 48/2020, foja 2.
[16] Véase ibíd., fojas 28 y 29.

17. El dos de abril siguiente el Ministro instructor requirió a la parte actora para que en un plazo de cinco días hábiles manifestara, bajo protesta de decir verdad, si controvertía algún acto que imputara al Congreso de la Unión, pues su escrito de demanda hacía referencia en distintas ocasiones al Poder Legislativo Federal. 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.[17]

18. El catorce de abril de dos mil veinte el Municipio actor presentó un escrito en el que, por una parte, desahogó el requerimiento del Ministro instructor (*supra* párr. 17) y, por la otra, amplió su demanda para impugnar **(c)** del comandante de la Guardia Nacional la utilización de ese cuerpo de seguridad en la ejecución por la fuerza las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la Presa "La Boquilla" a fin de pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.[18]

19. El once de mayo siguiente el Ministro instructor hizo efectivo el apercibimiento, pues consideró que el requerimiento fue desahogado de forma extemporánea. No obstante, admitió a trámite tanto la demanda como su ampliación.[19] De este modo, tuvo como autoridad demandada únicamente al Poder Ejecutivo Federal, pues el resto de las dependencias señaladas en la demanda y su ampliación eran subordinadas de éste. En consecuencia, ordenó emplazar a juicio al Poder demandado para que formulara su contestación y le requirió para que, al hacerlo, remitiera copia certificada de todas las constancias relacionadas con las omisiones y los actos impugnados. Por otra parte, resolvió tener como tercero interesado en la controversia constitucional al Estado de Chihuahua. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que correspondiera a su representación.

20. Contestación a la demanda y vencimiento del plazo del tercero interesado para realizar manifestaciones. El diecisiete de septiembre de dos mil

[17] Véase ibíd., fojas 30 y 31.
[18] Véase ibíd., fojas 39 a 41.
[19] Véase ibíd., fojas 42 a 45.

veinte el consejero jurídico del Ejecutivo Federal dio contestación a la demanda.[20] El siete de octubre siguiente el Ministro instructor la agregó al expediente y el veinte siguiente determinó que había precluido el derecho del Estado de Chihuahua a realizar manifestaciones como tercero interesado.[21]

21. Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción. El veintisiete de noviembre de dos mil veinte 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 la parte demandada.[22] En consecuencia, el uno de diciembre siguiente se declaró cerrada la instrucción y se colocó el expediente en estado de resolución.[23]

II. COMPETENCIA

22. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Federal;[24] 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[25] así como en los puntos segundo, fracción I, y quinto, del Acuerdo General Plenario 5/2013,[26]

---

[20] Véase ibíd., fojas 106 a 158.
[21] Véase ibíd., fojas 160 a 162 y 179, respectivamente.
[22] Véase ibíd., foja 200.
[23] Véase ibíd., foja 202.
[24] "**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: …
"b) La Federación y un Municipio;
"…"
[25] "**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;
"…"
[26] "**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:
"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas 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

pues se trata de un conflicto entre un Municipio y un Poder de la Federación, en el que se plantea una omisión legislativa, por lo que se estima necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. PRECISIÓN DE LAS OMISIONES Y LOS ACTOS IMPUGNADOS

23. En términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria[27] 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 ampliación se desprende que en el presente asunto se controvierten los siguientes actos del Ejecutivo Federal:

A. En primer lugar, se impugna la **omisión** de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de Los Consejos de Cuenca.[28] Al tratarse de una omisión legislativa relativa respecto del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales vigente, la existencia del acto impugnado se tiene por **demostrada** con copia de un ejemplar del Diario Oficial de la Federación de veinticinco de agosto de dos mil catorce,[29] fecha en que dicho ordenamiento reglamentario sufrió su última modificación.

---

generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente;
"…"
"**Quinto.** Los asuntos de la competencia originaria del Pleno referidos en el punto tercero del presente acuerdo general se turnarán y radicarán en el Pleno o en una Sala en términos de lo previsto en el Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los radicados de origen en el Pleno podrán remitirse a las Salas en términos de lo establecido en el punto sexto de este instrumento normativo."

[27] "**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;
"…"

[28] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 48/2020, foja 2.

[29] Véase el decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCCXXXI, No. 18, lunes veinticinco de agosto de dos mil catorce, págs. 11 y 12, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2014&month=08&day=25.*

B. En segundo lugar, se impugnan las **órdenes** de disponer del agua almacenada en la Presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.[30] Su existencia se tiene por **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que se pagaría el adeudo de agua a los Estados Unidos de América[31] y con la copia certificada de la minuta de la reunión 1421 del Comité Nacional de Grandes Presas de la CONAGUA en la cual se determinaron los volúmenes de extracción de agua autorizados en relación con la Presa "La Boquilla".[32]

C. Finalmente, se impugna la **utilización de la Guardia Nacional** para ejecutar por la fuerza las órdenes de disponer del agua almacenada en la Presa "La Boquilla" para el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales.[33] La existencia de este acto queda **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que la presencia de la Guardia Nacional en la Presa "La Boquilla" había obedecido a la necesidad de resguardar esas instalaciones a raíz de los múltiples bloqueos que tuvieron lugar en la diversa Presa Luis. L León ("El Granero") ubicada en el Municipio de Aldama, Chihuahua, después de que la CONAGUA anunciara la decisión de extraer agua de las presas ubicadas en dicha entidad federativa.[34]

IV. LEGITIMACIÓN

24. Legitimación activa. El primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria[35] dispone que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los

[30] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 48/2020, foja 3.
[31] Véase ibíd., foja 107.
[32] Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.
[33] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 48/2020, fojas 40 y 41.
[34] Véase ibíd., foja 107.
[35] "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En el presente asunto la demanda fue suscrita por Refugio Soto Terrazas, en su carácter de presidente municipal de Coronado, Chihuahua, quien demostró tener tal cargo con la presentación de una copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.[36] Si en términos del artículo 29, fracción XII, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua,[37] los presidentes municipales tienen expresamente la atribución de representar a los Municipios en los procedimientos jurisdiccionales, entonces se tiene por acreditada la legitimación activa del Municipio actor.

25. Legitimación pasiva. El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria dispone que tendrá el carácter de demandado en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la impugnación.[38] Dado que en la tramitación del presente asunto se tuvo como parte demandada únicamente al Ejecutivo Federal, en términos del citado artículo 11 de la ley reglamentaria[39] procede analizar la personalidad del funcionario que comparece en representación de tal autoridad.

26. En representación del Ejecutivo Federal compareció Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, quien acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento expedido por el

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

[36] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 48/2020, foja 26.

[37] "**Artículo 29.** La o el presidente municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"…
"XII. Representar al Municipio, con todas las facultades de un apoderado general; nombrar asesores y delegados y otorgar poderes generales y especiales para pleitos y cobranzas;
"…"

[38] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"…
"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;
"…"

[39] Véase *supra* nota 35.

presidente de la República.[40] Si en términos de los artículos 90 de la Constitución Federal;[41] 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;[42] 1, primer párrafo, y 9 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,[43] así como del Acuerdo Presidencial de nueve de enero de dos mil uno,[44] el

[40] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 48/2020, foja 101.

[41] "**Artículo 90.** La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.
"La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.
"La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.
"El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley."

[42] "**Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:
"…
X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas;
"…"

[43] "**Artículo 1.** La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en adelante la Consejería, es la dependencia de la administración pública federal que tiene a su cargo las funciones previstas en los párrafos tercero y cuarto del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consistentes en brindar asesoría y apoyo técnico jurídico al presidente de la República; así como representar a la Federación y al presidente de la República en los asuntos en los que éstos sean parte y ejercer las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos jurídicos.
"…"
"**Artículo 9.** El consejero tendrá las facultades indelegables siguientes:
"…
"XI. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
"…"

[44] "**ÚNICO.** El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución

consejero jurídico tiene la atribución de representar al Ejecutivo Federal en los procedimientos jurisdiccionales en los que sea parte, entonces es indudable que dicho funcionario está legitimado para comparecer en este asunto.

V. OPORTUNIDAD

27. La promoción de una controversia constitucional debe hacerse dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de la ley reglamentaria[45] o, en su defecto, los fijados por los precedentes de la Suprema Corte. De lo contrario, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, y deberá sobreseerse en términos del artículo 20, fracción II, de ese mismo ordenamiento legal.[46] En atención a que en la presente controversia constitucional se impugnaron y se tuvo por demostrada la existencia de diversos tipos de omisiones y actos, el análisis de la oportunidad en su impugnación se hará atendiendo a cada uno de ellos.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.
"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurran a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[45] **Artículo 21 (versión reformada el siete de junio de dos mil veintiuno).** "El plazo para la interposición de la demanda será:
"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;
"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y
"…"

[46] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"…
"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y
"…"
"**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;
"…"

A

28. Omisión legislativa del Ejecutivo Federal. En primer lugar, la impugnación de la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (*supra* párr. 23, inciso **A**) se considera **oportuna.** Es criterio reiterado del Tribunal Pleno que el plazo para impugnar omisiones legislativas por vía de una controversia constitucional se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan y, por consiguiente, pueden controvertirse en cualquier tiempo.[47] No es obstáculo para llegar a esta conclusión que la nueva redacción de la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria disponga que, "*tratándose de actos u omisiones*", el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días.[48]

29. En primer lugar, tal porción normativa es inaplicable en el presente asunto en términos del artículo quinto transitorio del decreto publicado el siete de junio de dos mil veintiuno,[49] instrumento a través del cual aquélla fue reformada. Ahí se prevé que las controversias constitucionales presentadas antes de la entrada en vigor de las reformas –como sucedió en este caso– deberán tramitarse conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse el procedimiento. Lo contrario significaría aplicar retroactivamente la ley en perjuicio del Municipio actor y de los titulares de los derechos humanos cuya violación se aduce, conclusión claramente incompatible con el artículo 14 de la Constitución Federal y con el principio *pro actione*.[50]

[47] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003, del Tribunal Pleno cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, pág. 1296.

[48] Véase *supra* nota 45.

[49] "**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."

[50] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala número 1a. CCVI/2018 (10a.), cuyo rubro es: "PRINCIPIO *PRO ACTIONE*. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (sic), Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de dos mil dieciocho, pág. 377.

30. En segundo lugar, suponiendo que el nuevo plazo legal sí fuera aplicable retroactivamente, la fracción I reformada no se refiere a todas las omisiones impugnables en vía de controversia constitucional, sino únicamente a las que derivan directamente de un acto positivo.[51] Dado que ninguno de los supuestos de inicio de plazo previstos en esa fracción es apto para calificar actos omisivos que no deriven directamente de uno positivo, pues las omisiones como tal no surten efectos conforme a una ley, no se ejecutan, ni tampoco se hacen saber a los afectados, entonces no puede considerarse que ese precepto sea aplicable a la omisión legislativa impugnada.

31. Tampoco es obstáculo para llegar a esta conclusión que el Poder Ejecutivo Federal señale que el plazo para impugnar dicha omisión feneció porque ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de Los Consejos de Cuenca, toda vez que dicho precepto había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos noventa y siete.[52] Contra lo que sugiere la autoridad demandada, una lectura integral de la demanda muestra que el Municipio actor no impugna esa disposición de carácter general como tal, sino más bien la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella o en alguna otra, la participación municipal en Los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de dos mil doce (*supra* párr. 8). Así, **debe desestimarse** la causa de improcedencia invocada en ese sentido.

B

32. Órdenes de disponer del agua de la Presa "La Boquilla". La impugnación de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la Presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 23, inciso **B**) se considera también **oportuna.** Toda vez que

[51] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia número P./J. 113/2010, del Tribunal Pleno cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, pág. 2716.
[52] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 48/2020, fojas 118 a 120.

no existe documento alguno en el expediente en que se actúa del que se desprenda fehacientemente que antes de la fecha de presentación de la demanda –es decir, del treinta de marzo de dos mil veinte– el Municipio actor haya tenido conocimiento de los actos reclamados, o de que se haya ostentado como sabedor de los mismos, entonces debe considerarse que formuló su impugnación dentro del plazo de treinta días hábiles que prevé la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

C

33. Utilización de la Guardia Nacional. También la impugnación de la utilización de la Guardia Nacional por el Ejecutivo Federal (*supra* párr. 23, inciso **C**) para ejecutar las referidas órdenes de disponer del agua de la Presa "La Boquilla" a fin de cubrir los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales se considera **oportuna.** Al igual que sucede con aquéllas, no existe constancia alguna en el expediente de que el Municipio actor haya tenido conocimiento del acto impugnado o se haya ostentado sabedor de él antes de la fecha de presentación de la ampliación de la demanda.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

34. De que la impugnación de una omisión o un acto en controversia constitucional se haya considerado oportuna no se sigue que el medio de control sea procedente contra ellos. Corresponde ahora, por tanto, analizar si respecto de las omisiones y/o los actos aquí impugnados se actualiza alguna otra causa de improcedencia –ya sea invocada por las partes demandadas, o bien, advertida de oficio por la Suprema Corte– que impidiera la resolución de fondo del presente asunto.[53]

A

35. Interés legítimo del actor. En primer lugar, respecto de la omisión y todos los actos impugnados en la presente controversia constitucional, el Ejecu-

[53] No se abordará la causa relativa al Tratado de Aguas Internacionales porque no fue impugnado.

tivo Federal invoca la causa de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del Municipio actor.[54] Sostiene que éste no señala qué facultad constitucional propia fue transgredida a partir de las omisiones y actos relacionados con la disposición de los recursos hídricos de la Presa "La Boquilla". En su concepto, dado lo resuelto por esta Suprema Corte en asuntos como la **controversia constitucional 84/2007,**[55] promovida por el Estado de Tamaulipas contra la Federación por el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales, el presente medio de impugnación debe sobreseerse porque un ente legitimado no puede promover controversia constitucional contra una norma general o acto que sea ajeno a su esfera de atribuciones.

36. Esta causa de improcedencia también **debe desestimarse.** El Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que en una controversia constitucional se acredita el interés legítimo cuando exista al menos un principio de agravio en perjuicio del actor.[56] También es criterio reiterado de la Suprema Corte que este agravio puede derivar no sólo de una invasión competencial, "*sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución*.".[57] De este modo, para que se actualizara la causa de improcedencia invocada, tendría que quedar acreditado que en la demanda no se aduce siquiera una sola violación a algún precepto constitucional que reconozca facultades al actor.

37. Sin embargo, contra lo que sostiene la autoridad aludida, en su escrito de demanda el Municipio actor aduce violaciones a la facultad de participar en la

[54] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 48/2020, fojas 120 a 127.
[55] Resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil diez, por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Aguilar Morales, Valls Hernández y las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra al considerar que el Estado de Tamaulipas sí contaba con interés legítimo para promover la controversia constitucional.
[56] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001, 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.
[57] 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* (sic), Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de dos mil quince, pág. 33.

consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Federal,[58] así como a la facultad de proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el artículo 115, fracción III, inciso a), también de la Constitución Federal.[59] Además, el precedente invocado por la parte demandada no es aplicable al presente asunto porque aquél versa sobre el interés legítimo de una *entidad federativa* para impugnar actos o disposiciones en materia de aguas, pero no sobre el de los *Municipios*. El interés legítimo de un Municipio para controvertir normas generales, actos u omisiones en materia de aguas es sustancialmente distinto al de las entidades federativas, dadas las facultades constitucionales que los Municipios tienen conferidas originariamente en ese rubro específico.

B

38. Violaciones indirectas a la Constitución Federal. En segundo lugar, el Ejecutivo Federal señala en su contestación que el presente medio de impugnación es improcedente respecto de todo aquello que se le atribuye porque únicamente se plantean cuestiones de *legalidad* y, en términos de lo resuelto por esta Suprema Corte en los **recursos de reclamación 150/2019-CA,**[60] **158/2019-CA**[61] **y 151/2019-CA,**[62] en una controversia constitucional únicamente es posible realizar planteamientos propiamente de *constitucionalidad*.[63]

39. Esta Suprema Corte considera que asiste parcialmente la razón a la parte demandada y se actualiza la causa de improcedencia invocada, aunque únicamente respecto de la impugnación de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de Los Consejos de Cuenca (*supra* párr. 23, inciso **A**). De la lectura integral de la demanda se desprende que, en relación con dicha omisión legislativa relativa, el Municipio actor simplemente aduce violaciones del

[58] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 48/2020, fojas 3 a 25 y 39 a 41.
[59] Véase *ídem*.
[60] Resuelto el tres de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de cinco votos.
[61] Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.
[62] Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.
[63] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 48/2020, fojas 127 a 131.

Ejecutivo Federal a los artículos 5, 13 Bis, 13 Bis 2 y 13 Bis 3 de la Ley de Aguas Nacionales,[64] pero no esgrime algún concepto de invalidez que sea propiamente constitucional.

40. Tal como señala la autoridad demandada, en los precedentes referidos esta 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.[65] El nuevo criterio incluso ya fue retomado por el Constituyente Permanente y desde el once de marzo de este año está plasmado de forma expresa en el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.[66] En consecuencia, respecto de la omisión legislativa impugnada se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria,[67] y **debe sobreseerse** respecto de ella.

C

41. Ausencia de causa de pedir y de conceptos de invalidez. En tercer lugar, el Ejecutivo Federal sostiene que la presente controversia constitucional es improcedente respecto del acto impugnado relativo a la utilización de la Guardia Nacional para la ejecución de las órdenes de disponer de las aguas de la Presa

[64] Véase ibíd., fojas 3 a 25 y 39 a 41.
[65] Véase, por todos, el recurso de reclamación 150/2019-CA, pág. 18.
[66] "**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."
[67] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"…
"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.
"…"
"**Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar:
"…
"VII. Los conceptos de invalidez."

"La Boquilla" a fin de pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 23, inciso **C**), puesto que no existe una causa de pedir ni tampoco conceptos de invalidez en relación con aquél. Afirma que, en términos de los precedentes del Tribunal Pleno,[68] la controversia constitucional debe sobreseerse en relación con este acto al no ser posible determinar cómo afecta las atribuciones constitucionales del demandante.

42. Esta Suprema Corte considera que, efectivamente, **se actualiza** la causa de improcedencia invocada por el Ejecutivo Federal. Del análisis integral del escrito de demanda se desprende que, aunque el Municipio actor señale como acto impugnado el uso de la fuerza pública a través de la Guardia Nacional para extraer las aguas de la Presa "La Boquilla",[69] no hay causa de pedir ni conceptos de invalidez en relación con dichos actos, pues los argumentos esgrimidos en el resto de la demanda en realidad se encuentran encaminados a controvertir las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la Presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 23, inciso **C**). Toda vez que la utilización de la Guardia Nacional para ejecutar tales órdenes no se controvierte por vicios propios, en relación con tales actos de ejecución se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria[70] y, por ende, **debe sobreseerse** respecto de ellos.

***

43. Dado que no se advierte la actualización de alguna otra causa de improcedencia diversa a las ya analizadas en este apartado o en el anterior, debe con-

[68] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 135/2005, del Tribunal Pleno cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de dos mil cinco, pág. 2062, así como la tesis aislada número P. VI/2011, del Tribunal Pleno cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de dos mil once, pág. 888.

[69] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 48/2020, fojas 40 y 41.

[70] Véase *supra* nota 67.

cluirse que la presente controversia constitucional **es procedente** únicamente en relación con los siguientes actos impugnados:

A. Las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la Presa "La Boquilla".

VII. ESTUDIO DE FONDO

44. Actos impugnados. Como se refirió en el apartado de antecedentes, el Ejecutivo Federal ordenó disponer de aproximadamente mil millones de metros cúbicos del agua almacenada en la Presa "La Boquilla" específicamente para el pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 9).

45. Conceptos de invalidez.[71] El Municipio actor alega, en esencia, que las órdenes de disponer del agua almacenada en "La Boquilla" son inconstitucionales porque desembocan en la disposición de aguas nacionales que ya se encontraban comprometidas para los usuarios de la Cuenca del Río Bravo, entre los cuales figura ese Municipio en su calidad de usuario para uso público urbano y doméstico, sin que se le hubiera dado la participación debida en esa decisión. Sostiene que, en términos de lo dispuesto en los artículos 4o., párrafo sexto, y 27 de la Constitución Federal, era necesario que el Ejecutivo Federal ejerciera sus facultades legales de administración sobre las aguas nacionales almacenadas en la Presa "La Boquilla" de manera coordinada con el Municipio y los distintos usuarios de las aguas de la Cuenca, concretamente a través del Consejo de Cuenca del Río Bravo. En su concepto, esto implicaba haber contado antes con un Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica en cuya elaboración hubiera participado efectivamente el propio Municipio actor.[72]

46. Contestación de la autoridad demandada. El Ejecutivo Federal señala, por el contrario, que no había obligación constitucional alguna para coordinarse

[71] En términos de lo resuelto en los recursos de reclamación citados en *supra* notas 60, 61 y 62, únicamente se abordan los planteamientos propiamente de constitucionalidad.
[72] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 48/2020, fojas 3 a 25 y 39 a 41.

con el Municipio actor antes de disponer de las aguas almacenadas en la Presa "La Boquilla", para pagar a los Estados Unidos de América los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

47. Por un lado, afirma que dicha determinación se encuentra dentro de sus facultades constitucionales y legales de administración de las aguas nacionales. Explica que, según el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Federal, el dominio y la administración de las aguas nacionales y sus bienes inherentes le corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal, por sí o a través de la CONAGUA. Señala también que, mientras la Ley de General de Bienes Nacionales prevé que los bienes enunciados en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de la Federación, la Presa "La Boquilla" es una obra de infraestructura hidráulica financiada por el Gobierno Federal y, por tanto, constituye un bien nacional conforme al artículo 113, fracción VII, de la Ley de Aguas Nacionales.[73]

48. Por otro lado, sostiene que, además de no existir obligación constitucional alguna para que los Municipios participen en Los Consejos de Cuenca, pues se trata de figuras creadas únicamente por la Ley de Aguas Nacionales, el Tratado de Aguas Internacionales representa Ley Suprema de toda la Unión en términos del artículo 133 de la Constitución Federal y, por ende, el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a cumplirlo pese a cualquier oposición municipal o incluso estatal.[74]

49. Cuestión jurídica por resolver. De los planteamientos de las partes en relación con las órdenes del Ejecutivo Federal se desprende una sencilla pregunta de cuya respuesta depende su validez constitucional.

¿El Ejecutivo Federal se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con el Municipio actor para disponer de las aguas almacenadas en la Presa "La Boquilla"?

[73] Véase ibíd., fojas 140 y 141.
[74] Véase ibíd., foja 152.

50. Corresponde aquí dilucidar si la decisión del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas almacenadas en la Presa "La Boquilla" para el pago a los Estados Unidos de América de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales requería tomarse de manera coordinada con el Municipio actor. Resolver esta cuestión resulta relativamente sencillo. Contra lo que sostiene el Municipio demandante, el Ejecutivo Federal no se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con él ni con algún otro ente para disponer de las aguas de esa Presa. Como se explica enseguida, la decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de las aguas nacionales en sentido estricto que está dirigido a dar cumplimiento a una obligación internacional del Estado Mexicano. Este tipo específico de actos no necesita aprobación municipal para tener validez constitucional.

51. En primer lugar, la interpretación integral del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal arroja claramente que la facultad de participar en la gestión de los recursos hídricos de una Cuenca hidrológica no tiene el alcance de conferir a los Municipios las facultades de administración sobre esos bienes. Se trata, por el contrario, de una atribución limitada a la intervención en aquellos procesos decisorios que la ley establezca para lograr que tanto el acceso al agua como su uso sean de carácter equitativo y sustentable.

52. Contra lo que sugiere el demandante, la *gestión* a la que se refiere implícitamente el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional cuando habla de la participación municipal en la consecución de los fines de "acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos"[75] no es una expresión sinónima de la *administración* de las aguas nacionales a que se refiere el diverso artículo 27 constitucional.[76] Mientras que la primera es más amplia y se refiere en general

[75] Véase *supra* nota 10.

[76] "**Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.
"…
"Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos,

al conjunto de procesos decisorios relacionados con la preservación del agua, por lo que involucra de manera coordinada a todos los niveles de gobierno y a la ciudadanía; la segunda expresión, en cambio, se refiere específicamente a los actos concretos de dominio sobre los recursos hídricos nacionales y representa una competencia exclusiva del Ejecutivo Federal.

53. Aunque ambos conceptos encuentren desarrollo en la Ley de Aguas Nacionales, es el propio Texto Constitucional el que primero distingue entre las

---

desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.
"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.
"…" (Énfasis añadido).

actividades que aquéllos involucran, así como las autoridades a quienes corresponden. Por ejemplo, puesto que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional dispone que el acceso y uso de los recursos hídricos debe ser equitativo y sustentable, la ley de la materia debe establecer la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como de la sociedad civil, en las acciones de gestión del agua. En cambio, dado que en términos del párrafo sexto del artículo 27 constitucional la administración de las aguas nacionales corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal, su explotación, uso o aprovechamiento por otros entes o por particulares procede únicamente a través de las concesiones –o asignaciones, como se vio– que aquél otorgue.[77] Esto pone en evidencia que constitucionalmente todos los niveles de gobierno tienen un rol en la gestión de las aguas nacionales, pero no todos lo tienen en su administración. Tan es así que el artículo 3, fracción XXVIII, de la Ley de Aguas Nacionales dispone a la letra que "*la gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua*".[78]

54. Toda vez que la disposición de aguas almacenadas en la Presa "La Boquilla" para dar cumplimiento a un tratado internacional representa un acto concreto de dominio sobre las aguas nacionales, las órdenes para realizarlo representan una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 constitucional. Y si se trata de una atribución exclusiva de un Poder de la Federación, entonces por definición esa decisión no requiere la autorización de alguna otra autoridad estatal o municipal para ser tomada ni ejecutada. En otras

[77] Véase ídem.

[78] "**Artículo 3.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:
"…
"XXVIII. 'Gestión del Agua': Proceso sustentado en el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales, bienes, recursos, derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante el cual coordinadamente el Estado, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, promueven e instrumentan para lograr el desarrollo sustentable en beneficio de los seres humanos y su medio social, económico y ambiental, (1) el control y manejo del agua y las Cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos, por ende su distribución y administración, (2) la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua, y (3) la preservación y sustentabilidad de los recursos hídricos en cantidad y calidad, considerando los riesgos ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extraordinarios y daños a ecosistemas vitales y al medio ambiente. La gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua;
"…"

palabras, no se puede alegar la violación a la facultad municipal de participar en la gestión de las aguas nacionales respecto de un acto concreto que involucra únicamente las facultades de administración de esos recursos hídricos por el Ejecutivo Federal.

55. Esto, desde luego, no significa que el Congreso de la Unión no deba regular los términos en que el Ejecutivo Federal ejerce tales facultades de administración sobre las aguas de la Nación. Al contrario, además de que los artículos 27[79] y 73, fracción XVII,[80] de la Constitución Federal disponen claramente que esto debe hacerse en los términos que disponga la ley, de hecho, los artículos 6, fracción VIII, y 9, fracción IX, de la Ley de Aguas Nacionales[81] regulan el supuesto específico de disposición de aguas nacionales para el cumplimiento de un tratado internacional. Lo expuesto tan sólo quiere decir que constitucionalmente el ejercicio de todos los actos de dominio respecto de las aguas propiedad de la Nación se encuentra encomendado de manera exclusiva al Ejecutivo

---

[79] Véase *supra* nota 76.

[80] "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:
"…
"XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.
"…" (Énfasis añadido).

[81] "**Artículo 6.** Compete al Ejecutivo Federal:
"…
"VIII. Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas, tomando en cuenta el interés nacional, regional y público;
"…"
"**Artículo 9.** 'La Comisión' es un órgano administrativo desconcentrado de 'la secretaría', que se regula conforme a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de su reglamento interior.
"…
"IX. Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros, y realizar acciones que correspondan al ámbito federal para el aprovechamiento integral del agua, su regulación y control y la preservación de su cantidad y calidad, en los casos que correspondan o afecten a dos o más regiones hidrológico-administrativas, o que repercutan en tratados y acuerdos internacionales en cuencas transfronterizas, o cuando así lo disponga el Ejecutivo Federal, así como en los demás casos que establezca esta ley o sus reglamentos, que queden reservados para la actuación directa de 'la Comisión' en su nivel nacional;
"…" (Énfasis añadido).

Federal y, por ende, no corresponde dictarlos a alguna otra autoridad como la municipal cuando actúa a través de un Consejo de Cuenca.

56. En segundo lugar, en el expediente en que se actúa queda plenamente acreditado que las órdenes de disposición de las aguas almacenadas en la Presa "La Boquilla" se dictaron en cumplimiento a un tratado internacional suscrito y ratificado por el Estado Mexicano. De las afirmaciones de ambas partes en la presente controversia constitucional y los medios de prueba aportados por ellas se desprende claramente que la disposición de esos recursos hídricos está destinada al pago a los Estados Unidos de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales.

57. Dado que el contenido del referido instrumento internacional no fue objeto de impugnación, y que el artículo 133 de la Constitución Federal[82] dispone expresamente que los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República y ratificados por el Senado serán Ley Suprema de toda la Unión, entonces todas las disposiciones del Tratado Internacional de Aguas debían ser cumplidas en sus términos. Esto significa que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a dar cumplimiento al instrumento internacional con independencia de que las leyes en materia de aguas expedidas por el Congreso de la Unión –o la regulación administrativa que el propio Ejecutivo Federal hubiera emitido en ejercicio de su facultad reglamentaria– así lo dispusieran explícitamente.

58. Por último, suponiendo –sin conceder– que las facultades municipales originarias en materia de aguas sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales y, por consiguiente, que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas –cuya inconstitucionalidad ya declaró este Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales 56/2020, 59/2020, 61/2020, 68/2020, 70/2020, 77/2020, 78/2020, 79/2020, 115/2020, 116/2020, 138/2020, 149/2020, 150/2020 y 154/2020– también hubiera vulnerado esa hipotética atribución origi-

[82] "**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."

naria en perjuicio de los Municipios del país, esto tampoco llevaría a la Suprema Corte a concluir que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con el Municipio actor a fin de disponer de las aguas de la Presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

59. Como es bien sabido, por elemental principio de legalidad, en el sistema jurídico mexicano las autoridades administrativas como el Ejecutivo Federal no pueden inaplicar leyes vigentes so pretexto de su inconstitucionalidad. En términos de los precedentes de esta Suprema Corte, la facultad de ejercer control de constitucionalidad de las leyes se encuentra reservada para los órganos jurisdiccionales del país.[83] Y si la fracción VIII del artículo 6 de la Ley de Aguas Nacionales dispone a la letra que solamente compete al Ejecutivo Federal "*adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas*",[84] entonces coordinarse para tal objeto con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la ley que no está permitida por el orden constitucional. Tal coordinación con el Municipio actor y los usuarios simplemente no era posible sin violar la Constitución Federal.

60. Por las razones expresadas, esta Suprema Corte considera que son **infundados** los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor en el sentido de que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con él y con los usuarios de la Cuenca del Río Bravo antes de disponer de las aguas almacenadas en la Presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado Internacional de Aguas. Contra lo que sostiene la parte demandante, se trata de actos de administración en estricto sentido cuyo ejercicio corresponde en exclu-

[83] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis aislada número P. LXIX/2011 (9a.), del Tribunal Pleno cuyo rubro es: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de dos mil once, Tomo 1, pág. 552, así como la tesis aislada número 2a. CIV/2014 (10a.), de la Segunda Sala cuyo rubro es: "CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de dos mil catorce, Tomo I, pág. 1097.

[84] "**Artículo 6.** Compete al Ejecutivo Federal:
"…
"VIII. Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas, tomando en cuenta el interés nacional, regional y público;
"…"

siva a la autoridad demandada, sin que pueda afirmarse que dichos recursos hídricos se encontraban comprometidos para los usuarios de la Cuenca del Río Bravo ni que su disposición estaba sujeta a la participación del Municipio actor en el Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica, pues no hay disposición constitucional o legal alguna que así lo disponga. En consecuencia, **debe reconocerse la validez** de las órdenes de disponer del agua almacenada en la Presa "La Boquilla".

61. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO.—Es parcialmente procedente, pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de la omisión legislativa y de los actos atribuidos a la Guardia Nacional precisados en el apartado **VI** de esta resolución.

TERCERO.—Se reconoce la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la Presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del *Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos*.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Piña Hernández en contra de algunas con-

sideraciones, Ríos Farjat con matices, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la parte final del párrafo trece, respecto del apartado I, relativo a los antecedentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado II, relativo a la competencia.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, en contra de algunas consideraciones y con razones adicionales, respecto del apartado III, relativo a la precisión de las omisiones y los actos impugnados.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y del inciso A, respecto del apartado V, relativo a la oportunidad.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema A, consistente en desestimar la hecha valer por el Ejecutivo Federal, atinente a la falta de interés legítimo del Municipio actor. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa por razón de extemporaneidad, Ortiz Ahlf, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema B, consistente en sobreseer respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de Los Consejos de Cuenca. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por el sobreseimiento adicional de la orden de disposición del agua, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diversas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema C, consistente en sobreseer respecto del acto relativo a la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la ejecución de las órdenes de disponer de las aguas de la Presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos por ausencia de conceptos de invalidez. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo apartándose de los párrafos cincuenta y ocho y cincuenta y nueve, Ríos Farjat con algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos cincuenta y ocho y cincuenta y nueve, Laynez Potisek, Pérez Dayán con algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos cincuenta y ocho y cincuenta y nueve y presidente Zaldívar Lelo de Larrea obli-

gado por la mayoría y por razones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la Presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció un voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente genérico.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) y aisladas 1a. CCVI/2018 (10a.) y 2a. CIV/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 3 de octubre de 2014 a las 9:30 horas, con números de registro digital: 2010668, 2018780 y 2007573, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia P./J. 98/99 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, con número de registro digital: 193259.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 48/2020, promovida por el Municipio de Coronado, Estado de Chihuahua.

En sesión celebrada el veintisiete de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Coronado, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la orden del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la Presa "La Boquilla" para pagar adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

Presento este voto particular, pues si bien concuerdo en términos generales con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno, respetuosamente no coincido con que se haya considerado oportuna la impugnación de la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, atribuida al Ejecutivo Federal.

I. Fallo mayoritario.

En su escrito de contestación, el Poder Ejecutivo señaló que el plazo para impugnar la omisión que se le atribuyó de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales había fenecido, toda vez que ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de Los Consejos de Cuenca, precepto que había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos novena y siete. Sin embargo, el Tribunal Pleno determinó que dicha manifestación era incorrecta, pues a consideración de la mayoría, el Municipio no impugnó esa disposición de carácter general, sino la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella o en alguna otra, la participación municipal en Los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de dos mil doce, por lo que desestimó la causal invocada.

Así, por una mayoría de Ministros y Ministras, el Tribunal Pleno determinó que la impugnación a la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (inciso B), se había presentado de forma oportuna.

II. Razones de disenso.

Respetuosamente me aparto del criterio mayoritario, pues si bien la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales

fue sobreseída por este Tribunal al considerar que no pueden hacerse valer violaciones indirectas a la Constitución mediante las controversias constitucionales; estimo que previo a entrar al análisis de dichas cuestiones, se debió haber declarado inoportuna la controversia constitucional en este aspecto.

Previo a establecer mi opinión, considero relevante señalar que el Municipio actor no sólo impugnó la omisión en abstracto del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, sino también la constitucionalidad del artículo 15 del Reglamento de Aguas Nacionales.[1]

Por lo que hace a la impugnación del Municipio actor relativa a que el Ejecutivo Federal omitió *en general* reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, es importante considerar que este Tribunal Pleno ha distinguido entre omisiones absolutas y relativas. Las primeras se actualizan cuando los órganos legislativos no han ejercido su competencia de crear leyes ni han exter-

[1] **Reglamento de Aguas Nacionales**
"Artículo 15. Los Consejos de Cuenca cuyo establecimiento acuerde el Consejo Técnico de 'La Comisión', tendrán la delimitación territorial que comprenda el área geográfica de la cuenca o cuencas hidrológicas en que se constituyan. Los Consejos de Cuenca se integrarán conforme a lo siguiente:
"I. Formarán parte de Los Consejos de Cuenca:
"a) El director general de 'La Comisión', quien lo presidirá y tendrá voto de calidad en caso de empate;
"b) Un secretario técnico, nombrado por el director general de 'La Comisión', quien sólo contará con voz, y
"c) Un representante de los usuarios de la cuenca por cada tipo de uso que se haga del recurso, quienes fungirán como vocales. En todo caso, el número de representantes de los usuarios deberá ser, cuando menos, paritario con el resto de los integrantes del Consejo de Cuenca. los vocales durarán en su cargo el tiempo que el propio Consejo disponga en sus reglas de organización y funcionamiento. Para su elección, 'La Comisión' promoverá la integración de la asamblea de usuarios de la cuenca de que se trate, que se constituirá con la participación de las organizaciones que los representen, las que deberán estar debidamente acreditadas ante el propio Consejo de Cuenca;
"II. 'La Comisión' invitará con voz y voto a los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas comprendidas dentro del ámbito del Consejo de Cuenca de que se trate, y
"III. Los Consejos de Cuenca podrán invitar a sus sesiones a las dependencias y entidades del Gobierno Federal o de los gobiernos estatales y de los Ayuntamientos, así como a las instituciones, organizaciones y representantes de las diversas agrupaciones de la sociedad interesadas, cuya participación se considere conveniente para el mejor funcionamiento del mismo, las cuales contarán sólo con voz.
"Los miembros de Los Consejos de Cuenca a que se refieren el inciso a) de la fracción I y la fracción II podrán nombrar representantes para casos de ausencia."

nado normativamente voluntad alguna para hacerlo; mientras que las segundas se suscitan cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.[2]

Tomando en cuenta las diferencias entre ambos tipos de omisiones, considero que el criterio del Pleno, según el cual las omisiones pueden impugnarse en todo tiempo, sólo es aplicable a las **omisiones absolutas,** pues únicamente éstas implican un no hacer del órgano demandado que se actualice de momento a momento. Las omisiones relativas, en cuanto suponen que el órgano legislativo ya ejerció su competencia, son impugnables precisamente a partir de que tal competencia es ejercida. Así, el cómputo para impugnar omisiones relativas es, en términos del artículo 21 de la ley reglamentaria, de **treinta días** siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente.[3]

En el caso concreto, estimo que estamos frente a la impugnación de una omisión legislativa relativa –tal como lo reconoce la propia sentencia al realizar la precisión de las omisiones y actos impugnados, párrafo 22-B–, pues lo que impugna el Municipio actor es la omisión de "*no reglamentar adecuadamente para integrar Los Consejos de Cuenca previstos en el artículo 5, fracción I, de*

[2] "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente." (9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XXIII, febrero de 2006, pág. 1527 «P./J. 11/2006»)

[3] En similares términos emití un **voto particular** en el **recurso de reclamación 55/2012-CA.**

la Ley de Aguas Nacionales".[4] **De esta manera, contrario a lo que sostiene la sentencia, el criterio de oportunidad que debe aplicar para esta impugnación no es el de en todo momento, sino el de los treinta días siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente.**

Así las cosas, si la demanda fue presentada el treinta de marzo de dos mil veinte, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales fue emitido el doce de enero de mil novecientos noventa y cuatro y su última reforma al tuvo lugar el veinticinco de agosto de dos mil catorce, es evidente que **transcurrió en exceso el plazo de treinta días para su impugnación** y, por tanto, debió considerarse **extemporánea** la controversia constitucional en cuanto a esta cuestión.

Con independencia de lo anterior, **considero que también resulta extemporánea la controversia constitucional en cuanto a la impugnación del artículo 15 del Reglamento de Aguas Nacionales,** ya que la última reforma al referido artículo impugnado sucedió el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete, por lo que también resulta evidente que el plazo para impugnar dicha disposición transcurrió en exceso.

Este voto se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la controversia constitucional 48/2020.

Tema. Alcance de la competencia concurrente que el artículo 4o. de la Constitución Federal establece a favor de los Municipios.

En sesión de veintisiete de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar parcialmente procedente, pero infundada la controversia constitucional.

2. Al respecto, se sobreseyó en la controversia en relación con la omisión legislativa impugnada al Poder Ejecutivo Federal y con los actos atribuidos a la Guardia Nacional. Finalmente, se reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la Presa "La Boquilla" para

[4] Página 2 de la demanda.

pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos.

3. Yo no comparto este último reconocimiento de validez, por lo que formulo el presente voto particular, el cual se acotará a este tema.

I. Razones de la mayoría.

4. La sentencia concluye que el Ejecutivo Federal no se encontraba, constitucionalmente, obligado a coordinarse con el Municipio, ni con algún otro ente, para disponer de las aguas de la Presa. La decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de las aguas nacionales en sentido estricto que está dirigido a dar cumplimiento a una obligación internacional del Estado Mexicano, por lo que en este tipo de actos no se necesita aprobación municipal.

5. En ese sentido se parte de la premisa que de la interpretación integral del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal arroja que la facultad de participar en la gestión de los recursos hídricos de una Cuenca hidrológica no tiene el alcance de conferir a los Municipios las facultades de administración sobre esos bienes; sino que se trata de una atribución limitada a la intervención en aquellos procesos decisorios que la ley establezca para lograr que tanto el acceso al agua como su uso sean de carácter equitativo y sustentable.

6. Por lo tanto, si la disposición de agua almacenada en la Presa para dar cumplimiento a un tratado internacional representa un acto concreto de dominio sobre las aguas nacionales, entonces las órdenes para realizarlo representan una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 constitucional, de ahí que no se requiera la autorización de alguna otra autoridad, estatal o municipal, para ser tomada ni ejecutada.

7. En segundo lugar, partiendo de la premisa de que la disposición de esos recursos hídricos está destinada al pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales, se concluye que las disposiciones del tratado debían ser cumplidas en sus términos.

8. Por último, la sentencia afirma que, aun suponiendo sin conceder que las facultades municipales originarias en materia de aguas sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administra-

ción de las aguas nacionales, esa hipotética atribución originaria no llevaría a concluir que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con el Municipio actor a fin de disponer de las aguas de la Presa para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

9. Lo anterior, porque la Ley de Aguas Nacionales en su artículo 6, fracción VIII, dispone que sólo compete al Ejecutivo Federal "adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas", por lo que coordinarse para tal objeto con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la ley que no está permitida por el orden constitucional.

II. Razones del disenso.

10. Respetuosamente difiero del criterio mayoritario, por las razones que expongo a continuación.

11. El artículo 4o. de la Constitución Federal establece, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 4o. …

"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. …"

12. Como una cuestión previa, considero importante aclarar que esta nueva facultad que se le otorgó a los Municipios en el artículo transcrito corresponde a una facultad concurrente junto a la Federación y las Entidades Federativas. Así lo determinó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 56/2020,[1] en la que se estableció lo siguiente:

[1] Resuelta en sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós.

"Aunque el sentido literal de estos dos preceptos constitucionales es inequívoco respecto de la obligación del Congreso de la Unión de expedir una nueva legislación en materia de aguas dentro de los trescientos sesenta días siguientes a su entrada en vigor, tal significado se confirma también si se atiende al proceso de reforma constitucional correspondiente. De éste se advierte claramente que **la voluntad manifiesta del Poder Revisor de la Constitución Federal** no fue que simplemente se reformara la Ley de Aguas Nacionales vigente hasta ese momento, sino que se expidiera una nueva Ley General de Aguas **que estableciera la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios** en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico."[2]

13. Tomando lo anterior como premisa, me aparto de las consideraciones de la sentencia por tres razones.

14. En primer lugar, porque se afirma que los conceptos de gestión y administración de aguas a que se refieren los artículos 4o. y 27 constitucionales encuentran desarrollo en la Ley de Aguas Nacionales. En mi opinión, la nueva competencia concurrente que se introdujo en el artículo 4o. de la Constitución Federal, no se puede considerar regulada en la Ley de Aguas vigente.

15. En segundo lugar, no comparto la afirmación de la sentencia relativa a que la decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de aguas nacionales en sentido estricto, lo cual se trata de una atribución exclusiva de dicho Poder, en términos del artículo 27 constitucional, por lo que no se puede alegar violación a alguna facultad municipal.

16. Considero que la nueva facultad concurrente que el artículo 4o. constitucional establece a favor de los Municipios, no diferencia entre las distintas categorías de agua, sino que se refiere a los recursos hídricos en general, es decir, que incluye a las aguas catalogadas como nacionales. Esto implica que el Municipio pueda participar en todos los procesos decisorios respecto de la utilización de cualquier recurso hídrico que sea utilizado para cubrir el derecho

[2] Véase, por ejemplo, la "Iniciativa que reforma los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, año XII, número 2857-II, uno de octubre de dos mil nueve, págs. 34 y 35 ("Las características de nuestra propuesta se apoyan en los siguientes principios constitucionales que sometemos a la consideración de esta soberanía: … 25. El Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre el uso y aprovechamientos de las aguas nacionales, las que establecerán la concurrencia de la Federación, entidades federativas y de los Municipios.") (Énfasis añadido).

humano de acceso al agua para consumo personal y doméstico. Estimo que una interpretación contraria podría llegar al extremo de vaciar de contenido la competencia constitucional a favor de los Municipios.

17. En tercer lugar, tampoco puedo compartir la determinación respecto a que, aun cuando las facultades sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, sería imposible que el Ejecutivo Federal se coordinara con el Municipio sin violar la Constitución, pues implicaría la inaplicación de la Ley de Aguas Nacionales, la cual dispone que: "Compete al Ejecutivo Federal: … Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materias de aguas"; ello bajo la premisa de que la disposición de las aguas se dictó en cumplimiento de un tratado internacional.

18. Al respecto, se debe tener presente que la Presa de "La Boquilla" se ubica en el cauce del Río Conchos. Por su parte, el tratado internacional dispone que le corresponde a los Estados Unidos de América una tercera parte del agua que llegue de la corriente principal del Río Bravo, procedente de diversos ríos, entre ellos, el Río Conchos, pero que la cantidad mínima será de cuatrocientos treinta y un millones de metros cúbicos por cada ciclo de cinco años, y que también le corresponderá la mitad de cualquier otro escurrimiento en el cauce principal, pero que, en caso de extraordinaria sequía, el faltante que existiera al final de un ciclo se repondrá en el siguiente con agua procedente de los mismos tributarios; situación ésta que se actualizó en el presente caso, donde estaba por terminar un ciclo y en el anterior hubo un faltante de agua para cubrir la entrega mínima.

19. De lo anterior, se puede apreciar que la decisión del Ejecutivo Federal de ocupar el agua de la Presa "La Boquilla" para cubrir el faltante de agua del ciclo anterior no es una obligación que se deriva expresamente del tratado, sino que sólo se relaciona indirectamente con éste, en tanto que dicho faltante se podría cubrir con agua de cualquier otro tributario.

20. Ahora bien, no me parece adecuada la interpretación tan amplia que hace la sentencia respecto de la ley de aguas para justificar esa decisión, pues el artículo que establece que el Ejecutivo Federal podrá adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los acuerdos internacionales se debe entender en armonía con las facultades que otorga la ley en relación con las obligaciones del tratado, esto es, no puede justificarse cualquier medida imaginable solo por el hecho de relacionarse con el tratado. Esta interpretación tan amplia, además de otros problemas, también podría llegar al extremo de

vaciar de contenido la competencia concurrente de los Municipios, que el artículo 4o. constitucional les otorga.

21. Imaginemos, por ejemplo, el caso extremo en el que el Ejecutivo Federal decide que la entrega mínima de los faltantes del ciclo anterior sólo se cubriría con agua proveniente de la fuente del que se surte agua al Municipio. Esto no podría justificarse, simplemente, en el artículo referido de la ley de aguas vigente, pues el objetivo de la reforma constitucional fue, precisamente, la participación de los Municipios para que se consiguiera un uso equitativo de los recursos hídricos; facultad que tiene vigencia, aun tratándose de los recursos que se relacionen indirectamente con tratados internacionales.

22. Además, debemos tomar en cuenta que, en el presente caso, había otras opciones para cubrir el adeudo de agua por lo que no se podía considerar que, necesariamente, se debiera utilizar el agua de la Presa en cuestión. De ahí que, sí podía haber existido un proceso de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para determinar cuál era la forma más equitativa de disponer de los recursos hídricos.

23. Por último, quiero aclarar que en ningún momento mi intención sea sostener que no se debería de cumplir el tratado internacional. Es más, ni siquiera considero que este sea un caso en que se tenga que analizar si se debe generar cierto tipo de interpretaciones de las disposiciones de dicho tratado en relación con la reforma constitucional. Simplemente, quiero precisar que la decisión del Ejecutivo Federal era una de las opciones para pagar el faltante de agua, en tanto no era una medida expresamente establecida en el tratado, sino que se relacionaba sólo indirectamente con éste.

24. Por lo tanto, en mi opinión, sí era posible considerar este acto como una disposición de recursos hídricos en la que debería tener participación el Municipio, en tanto implicaba el uso de un recurso hídrico que también está dirigido a cubrir el derecho humano de acceso al agua destinada al consumo personal y doméstico del territorio a su cargo y su participación encontraba asidero en la facultad concurrente que le otorga el artículo 4o. constitucional.

Este voto se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 48/2020, promovida por el Municipio de Coronado, Estado de Chihuahua.

En sesión celebrada el veintisiete de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte discutió y resolvió la controversia constitucional 48/2020, promovida por el Municipio de Coronado, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la orden del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la Presa "La Boquilla" para pagar adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

Presento este voto concurrente, pues si bien estuve de acuerdo con el sentido mayoritario relativo al reconocimiento de validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua de la Presa "La Boquilla", lo hago apartándome de consideraciones.

I. Fallo mayoritario.

En la sentencia, el Tribunal Pleno reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua de la Presa "La Boquilla" para cumplir con los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos. Ello, pues consideró que derivado del artículo 4o. constitucional, las órdenes para disponer de aguas nacionales, como lo son las almacenadas en la Presa "La Boquilla", es un acto de administración exclusivo del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 de la Constitución General. Por ende, consideró que no se puede alegar una violación a la facultad municipal de participar en la gestión de las aguas.

Por otro lado, señaló que dichas órdenes se dictaron en cumplimiento de un tratado internacional ratificado por el Estado Mexicano, por lo que el Ejecutivo se encontraba obligado a darle cumplimiento, y finalmente, el Pleno argumentó que coordinarse con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la Ley de Aguas Nacionales, lo cual le está prohibido constitucionalmente al Ejecutivo.

II. Razones de disenso.

Si bien en un principio voté en contra de la procedencia de la controversia en relación con las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la Presa "La Boquilla", obligado por la mayoría, voté con el sentido de la sentencia de declarar infundados los argumentos del Municipio actor y por considerar que, en este caso, el Ejecutivo Federal no se encontraba constitu-

cionalmente obligado a coordinarse con éste para disponer del agua en cuestión, pero apartándome de consideraciones.

En la sentencia, el Pleno hace una interpretación de los artículos 4o. y 27 constitucionales, conforme a la cual las órdenes de disponer del agua de la Presa La Boquilla serían un *acto de administración* que corresponde al Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 y no un *acto de gestión* de aquellos en los que el diverso 4o. da intervención a los Ayuntamientos. Posteriormente, la sentencia hace una interpretación de la Ley de Aguas Nacionales (LAN) para justificar el actuar del Ejecutivo Federal.

No coincido con estos argumentos, pues no comparto la distinción que hace entre actos de gestión y administración de los recursos hídricos para efectos de los artículos 4o. y 27 de la Constitución General, ni la utilización de la Ley de Aguas Nacionales para "reforzar" esta interpretación.

Desde mi punto de vista, de los artículos 4o. y 27 constitucionales no se desprende directamente una intervención de los Municipios en determinaciones como la que se sometió a estudio, lo que es suficiente para reconocer la validez de las órdenes, sin necesidad de acudir al análisis que se realiza en la sentencia de la Ley de Aguas Nacionales, la cual no constituye parámetro de validez constitucional. Así, considero que el estudio debió prescindir de toda argumentación centrada en dicha ley. Explico esta postura a continuación.

En primer lugar, la Constitución General no prevé a favor de los Municipios una intervención en todos los actos que involucren a las aguas nacionales, sino únicamente en aquellos relativos al acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos. Además, dicha participación es de configuración legal, sin que al día de hoy se haya expedido la normativa en la materia.

En efecto, el artículo 4o., párrafo sexto constitucional, reformado el ocho de febrero de dos mil doce, establece:

"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."

Como puede verse, dicho párrafo *dispone la participación de los Municipios únicamente en la consecución de determinados fines* vinculados con el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y no en todas las decisiones que versen sobre éstos. Tampoco establece facultades concurrentes entre la Federación y los Municipios.

En el caso, la determinación de disponer de ciertos volúmenes de agua para dar cumplimiento a un tratado internacional no es un acto que tenga como fin garantizar el derecho de acceso al agua ni el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, por lo que, conforme al artículo 4o. aquél no es un acto en el que los Municipios tengan constitucionalmente garantizada una participación, sino que es simplemente un acto que cae dentro del ámbito de la jurisdicción federal sobre aguas nacionales en términos del artículo 27 constitucional.

En todo caso, la Constitución General[1] exige la expedición de una Ley General de Aguas que defina el contenido de dicha participación de los Municipios, la cual no se ha emitido y fue materia del pronunciamiento del Pleno respecto de la existencia de la omisión legislativa.

De igual manera, el artículo 27 constitucional tampoco otorga participación al Municipio en las órdenes del Ejecutivo de disponer de las aguas en comento, pues aquél únicamente establece, en su párrafo sexto,[2] que la explotación, el uso o el aprovechamiento de las aguas nacionales no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, mientras que la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución General regula la facultad exclusiva del Congreso de la Unión de regular las aguas de jurisdicción federal.

Conforme a lo expuesto, no es posible desprender de ningún precepto de la Constitución General, la obligación del Poder Ejecutivo Federal de coordinarse con

[1] **Régimen transitorio de la reforma constitucional publicada el ocho de febrero de dos mil doce**
"Tercero. El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."

[2] **Constitución General**
Artículo 27, párrafo sexto: "En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, …"

el Municipio actor en la disposición de las aguas de la Presa "La Boquilla". En todo caso, el Municipio actor no alegó, ni mucho menos demostró, que las órdenes del Ejecutivo hayan incidido de forma alguna en su capacidad de garantizar el derecho al agua para consumo personal y doméstico, conforme al artículo 4o. constitucional.

Por último, para llegar a esta conclusión es innecesario acudir al contenido de la Ley de Aguas Nacionales. Conforme al último párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional,[3] este Alto Tribunal únicamente puede conocer de violaciones directas a la Constitución General, por lo que, en mi opinión, el parámetro de regularidad para dar respuesta a los argumentos de la parte actora únicamente está formado por los artículos 4o., 27, párrafos primero, quinto y sexto, y 73, fracción XVII, de la Constitución General[4] y, de ninguna manera, por la Ley de Aguas Nacionales.

---

[3] **Constitución General**
"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
(Reformado [N. de e. este párrafo], D.O.F. 11 de marzo de 2021)
"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"…
"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."

[4] **Constitución General**
Artículo 4o. (Adicionado, D.O.F. 8 de febrero de 2012)
"Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible."
(Reformado, D.O.F. 10 de enero de 1934)
"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.
"…
(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)
"Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos

De acuerdo con lo expuesto, el acto consistente en "*Las órdenes para disponer del agua almacenada en la Presa La Boquilla, ubicada en el Municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua*" que se reclama, es constitucional, pues implicó el ejercicio de facultades exclusivas de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 27 y 73, fracción XVII, de la Constitución General.

---

entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.
(Reformado, D.O.F. 20 de diciembre de 2013)
"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica."
"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
"…
"XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal."

Por las razones anteriores, obligado por la mayoría, estoy de acuerdo con el reconocimiento de validez de las órdenes de disposición del agua de la Presa, pero no por las razones que presenta la sentencia, sino por las aquí expuestas.

Este voto se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Votos particular y concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en la controversia constitucional 48/2020.

En sesión celebrada el **veintisiete de enero de dos mil veintidós,** el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, en la que se impugnaron, entre otros actos, la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales y las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la Presa "La Boquilla".

En la mayoría de los temas analizados estuve de acuerdo con el sentido y las consideraciones de la sentencia; no obstante, en el **apartado VI,** relativo a las causas de improcedencia, concretamente en el **subapartado B, disentí del criterio de la mayoría;** y en el **apartado VII** del estudio de fondo me aparté de algunas consideraciones.

A continuación, me permitiré manifestar como **voto particular,** los motivos por los que estimé que, contrario al criterio mayoritario, no se actualiza la causa de improcedencia invocada respecto de uno de los actos cuestionados y, posteriormente, las razones por las que me aparté de diversas consideraciones en el tema señalado del estudio de fondo.

Voto particular

En el apartado **VI** de esa resolución, concretamente al analizar el **subapartado B,** denominado "Violaciones indirectas a la Constitución", este Alto Tribunal determinó, por **mayoría** de votos,[1] **sobreseer** en la controversia constitucional respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, en lo que se refiere a la integración de Los Consejos de Cuenca.

[1] Dicho tema se aprobó por mayoría de **siete.** El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea y las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron por consideraciones diversas. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la Ministra Ríos Farjat.

Las razones por las que el Pleno arribó a dicha conclusión fueron porque consideró que no se planteaban cuestiones de constitucionalidad, sino de mera legalidad, en tanto que, en la demanda el Municipio actor impugnó dicho acto alegando, esencialmente, la violación a diversos preceptos de la Ley de Aguas Nacionales, es decir, que planteaba únicamente violaciones indirectas a la Constitución General.

Respetuosamente, **diferí de la posición mayoritaria** del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a mi juicio, sí hay una posible violación constitucional.

Lo anterior, porque de la lectura integral de la demanda advierto que el Municipio actor pondera la violación al artículo 4o. de la Constitución Federal, que establece la participación de los municipios en todos los actos relacionados con el acceso y el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, alegando que la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley Nacional de Aguas al no prever esa participación de los municipios en los procesos de gestión del agua, incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la propia Constitución. De ahí que, desde mi punto de vista, el Municipio actor hace valer una violación directa a los artículos 4o. y 115 constitucionales y, en consecuencia, lo procedente era desestimar dicha causal de improcedencia.

En este orden de ideas, con base en las consideraciones antes referidas, **me permito disentir del criterio mayoritario** en cuanto al **sobreseimiento** respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales.

Voto concurrente

Por otra parte, en el **apartado VII,** relativo al estudio de fondo, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de extraer el agua almacenada en la Presa "La Boquilla", dictadas en cumplimiento del tratado de aguas internacionales suscrito por el Estado Mexicano con los Estados Unidos de América, al considerar que conforme a lo dispuesto en los artículos 27 de la Constitución Federal y 4o. de la Ley de Aguas Nacionales, la autoridad y la administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien las ejerce directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA); asimismo, que dicho Poder es el encargado de adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas.

Si bien estuve a favor del sentido del proyecto, pues considero que, en efecto, la determinación de disponer de las aguas almacenadas en la Presa "La Boquilla" se encuentra dentro de las facultades constitucionales y legales de administración de las aguas nacionales, que corresponden en exclusiva al Ejecutivo Federal, por sí o a través de la CONAGUA, por lo que no estaba obligado a coordinarse con las autoridades municipales para ello.

No obstante, **me aparté** de las consideraciones que interpretan y determinan el alcance que podría tener la facultad de participación de los Municipios en la gestión de los recursos hídricos en términos del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal, puesto que, previamente, al resolver las controversias constitucionales 56/2020, 59/2020, 61/2020, 68/2020, 70/2020, 77/2020, 78/2020, 79/2020, 115/2020, 116/2020, 138/2020, 149/2020, 150/2020 y 154/2020 este Tribunal Pleno declaró fundada la omisión absoluta de expedir la Ley General de Aguas, siendo evidente que dichas atribuciones municipales aún no están reguladas y que será hasta que el Congreso de la Unión expida esa legislación cuando habrán de definirse, lo cual me lleva a emitir el presente voto concurrente.

Este voto se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en la controversia constitucional 48/2020, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión del veintisiete de enero de dos mil veintidós.

Con relación al asunto citado al rubro, respetuosamente, no coincido con el estudio de fondo y, además, disiento de algunos aspectos en los que la mayoría convino y los cuales preciso a continuación:

En primer término, me aparto de la referencia establecida en el apartado I, relativo a los "*Antecedentes*"; en la parte en la que se afirma que el cinco de febrero de dos mil veinte, se inició la extracción de agua de las Presas en el Estado de Chihuahua, incluida la de la Presa "La Boquilla", pues no advierto que exista evidencia o constancias específicas de las que se desprenda que, en esa fecha indicada, efectivamente, se iniciara la extracción del agua.

Por otra parte, en lo concerniente al capítulo *III. Precisión de las omisiones y actos impugnados*, me aparto de la precisión que se realiza en el inciso A, en donde se atribuye al Ejecutivo Federal *la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales* en lo que se refiere a la integración de Los Consejos de Cuenca, toda vez que considero que, ese acto, no se trata de una "omi-

sión", sino de la impugnación directa del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

De la demanda se advierte que lo efectivamente reclamado por el Municipio accionante es una "regulación deficiente" de la citada ley en lo relativo a la integración de Los Consejos de la Cuenca, debido a que a los Ayuntamientos no se les otorgó voto en las decisiones de tales consejos y deja a discreción la posibilidad de que sean convocados a las sesiones respectivas.

En ese sentido, en congruencia con lo antes precisado, respecto a ese reclamo, debe sobreseerse en el capítulo ***V. Oportunidad*****,** al resultar extemporáneo, pues la citada disposición reglamentaria debió impugnarse dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de la publicación de la citada ley o, bien, del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación. Así es, el aludido numeral fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación y, entró en vigor, desde el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete, mientras que las sesiones de los consejos de la cuenta (su aplicación) tuvieron verificativo en fechas muy cercanas a la entrada en vigor de la aludida disposición.

Finalmente, en el considerando VI. Análisis de las causales de improcedencia, convengo con la desestimación de la mayoría de las causales de improcedencia propuestas, al margen de las consideraciones mencionadas que tienen que ver con lo antes señalado. Pero, en adición a ello, la suscrita considera que se actualiza la improcedencia de la controversia constitucional, en lo atinente a los actos consistentes en las *órdenes* del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la Presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del tratado sobre distribución de aguas internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la *ejecución* de tales órdenes.

Lo anterior debido a que, de los antecedentes que se desprenden del asunto, se aprecia que el conflicto nace en virtud del adeudo que se generó a cargo del Estado Mexicano, a fin de reponer los faltantes en las entregas mínimas de agua proveniente de los afluentes mexicanos del Río Bravo, que correspondían a Estados Unidos de América como consecuencia del ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales suscritos entre ambos países.

En tales antecedentes, se reconoce que el Estado Mexicano quedó obligado a reponer dichos faltantes durante el ciclo 35 del referido instrumento internacional, el cual culminaba el veinticuatro de octubre de dos mil veinte, por lo que se tenía hasta esa fecha para cumplir con el adeudo.

Fue en ese contexto que se tuvo por acreditado que el Ejecutivo Federal a través de la CONAGUA, acordó disponer del agua almacenada en distintas Presas ubicadas en el Estado de Chihuahua, entre ellas, "La Boquilla", a fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales, lo que generó la inconformidad de distintos Municipios del Estado, dando lugar, entre otras, a la controversia constitucional analizada.

Sin embargo, el seis de mayo de dos mil veintiuno, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores rindieron un informe al Senado de la República a fin de dar a conocer el proceso de ejecución del referido tratado internacional.

En dicho informe, la Secretaría de Relaciones Exteriores señaló que el veintiuno de octubre de dos mil veinte, se firmó en Ciudad Juárez, Chihuahua, el Acta Número 325, de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos denominada "Medidas para concluir el actual ciclo de entregas de agua del Río Bravo sin faltante, para proporcionar apoyo humanitario para el abastecimiento municipal de agua de las poblaciones mexicanas, y para establecer mecanismos de cooperación futura, a fin de mejorar la predictibilidad y confiabilidad de las entregas de agua del Río Bravo a los usuarios de México y de los Estados Unidos".

Ahora, dichos compromisos denominados "Actas" de la Comisión Internacional de Límites y Aguas se encuentran reconocidos por el propio Tratado de Aguas Internacionales en sus artículos 24 y 25.

Por tanto, en dicho instrumento se acordaron siete resoluciones. En la primera de ellas, se señaló expresamente que México concluiría sin faltante el ciclo de entregas de agua comprendido entre el veinticinco de octubre de dos mil quince y el veinticuatro de octubre de dos mil veinte, mediante la transferencia a los Estados Unidos de volúmenes de agua mexicana almacenados en las Presas internacionales de "La Amistad" y "Falcón".

Esto quiere decir, que la disposición de agua para el cumplimiento del referido tratado internacional se convino ya no respecto de aquella almacenada en la Presa "La Boquilla", que es lo que se reclama en el presente asunto, sino de aquella almacenada en las presas internacionales ya mencionadas lo que, en mi opinión, implica que las *órdenes* reclamadas en el presente asunto y su *ejecución*, han quedado sin efectos, por lo que deben sobreseerse en términos de los artículos 19, fracción V, y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

Esto queda en evidencia porque, aun y cuando en este asunto concluyéramos que son inconstitucionales las órdenes de disponer del agua almacenada en la

Presa "La Boquilla" a fin de dar cumplimiento con el Tratado de Aguas Internacionales, lo cierto es que dicha determinación no tendría efecto alguno, pues como he mencionado, en términos del Acta 325 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos, dicho cumplimiento ya se acordó, la fecha para realizar las entregas ya transcurrió, y la disposición de agua se convino respecto de las diversas presas internacionales ya mencionadas. En consecuencia, a ningún fin práctico conduciría esta determinación.

Tan es así, que en la propia Acta Número 325, en su resolución segunda, se estableció que derivado de la transferencia de agua de las presas internacionales, se corría el riesgo de que el almacenamiento mexicano fuera insuficiente para cubrir las necesidades municipales de uso urbano de las zonas a las cuales dichas presas abastecen, por lo que se acordó el potencial uso temporal de aguas estadounidenses para poder cubrir las necesidades mínimas municipales de México.

Esto en mi opinión deja en claro que los citados actos impugnados en la presente controversia constitucional, en los términos planteados por el Municipio promovente, han quedado sin efectos.

Finalmente, debo precisar que aun cuando toda esta información no se encuentra en autos, considero que puede ser invocada como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, toda vez que dicha información se encuentra publicada en la Gaceta Oficial del Senado de la República correspondiente al doce de mayo de dos mil veintiuno, el cual es un medio oficial de difusión del gobierno.

Así se ha realizado, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017 y 146/2020 y sus acumuladas 149/2020, 151/2020 y 162/2020, así como en la controversia constitucional 120/2011, en las que se invocó como hechos notorios información publicada en medios oficiales de difusión.

Consecuentemente, no comparto que en la sentencia se hubiese abordado en el estudio de fondo lo atinente a los actos consistentes a las *órdenes* del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la Presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos.

Es por lo anteriormente expuesto que, respetuosamente, a mi juicio considero que la resolución de la presente controversia debió reflexionar en la precisión de

los actos, y en el estudio por la improcedencia de la presente controversia, las anteriores razones para dar sustento a la decisión adoptada en la sentencia.

Este voto se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS Y LOS PRESIDENTES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHOS ENTES (ARTÍCULO 29, FRACCIÓN XII, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJERO O CONSEJERA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL (ARTÍCULOS 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 43 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL 7 DE JUNIO DE 2021, CONFORME AL CUAL EL PLAZO PARA INTERPONER LA DEMANDA TRATÁNDOSE DE OMISIONES SERÁ DE TREINTA DÍAS, NO ES APLICABLE CUANDO ÉSTA SE PRESENTÓ CON ANTERIORIDAD A SU ENTRADA EN VIGOR, CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY Y *PRO ACTIONE*.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS OMISIONES LEGISLATIVAS QUE NO DERIVEN DIRECTAMENTE DE UN ACTO POSITIVO PUEDEN IMPUGNARSE EN TODO MOMENTO MIENTRAS SUBSISTAN (ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL 7 DE JUNIO DE 2021).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.

VII. 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.

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DE LA PARTE ACTORA SE ACTUALICE, DEBE ACREDITARSE QUE EN LA DEMANDA NO SE ADUJERON VIOLACIONES A ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL QUE RECONOZCA FACULTADES A AQUELLA PARTE.

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA CONTROVERTIR NORMAS GENERALES, ACTOS U OMISIONES EN MATERIA DE AGUAS, DADAS LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES QUE ORIGINARIAMENTE TIENEN CONFERIDAS EN LA MATERIA.

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ÚNICAMENTE ES POSIBLE PLANTEAR EN LA DEMANDA VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LA OMISIÓN ATRIBUIDA AL EJECUTIVO FEDERAL DE REGLAMENTAR ADECUADAMENTE LA LEY DE AGUAS NACIONALES EN LO QUE SE REFIERE A LA INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DE CUENCA).

XII. MUNICIPIOS. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL NO SE ENCUENTRA CONSTITUCIONALMENTE OBLIGADO A COORDINARSE CON AQUÉLLOS PARA DISPONER DE LAS AGUAS NACIONALES EN CUMPLIMIENTO A UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO, POR SER UN ACTO DE ADMINISTRACIÓN DE SU COMPETENCIA EXCLUSIVA (ÓRDENES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN LA PRESA "LA BOQUILLA" PARA PAGAR LOS ADEUDOS DEL TRATADO

SOBRE DISTRIBUCIÓN DE AGUAS INTERNACIONALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

XIII. MUNICIPIOS. SU COORDINACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO FEDERAL PARA DISPONER DE LAS AGUAS NACIONALES EN CUMPLIMIENTO A UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO CONLLEVARÍA UNA INAPLICACIÓN DE LA LEY QUE VÁLIDAMENTE NO PUEDE REALIZARSE POR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS (ÓRDENES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN LA PRESA "LA BOQUILLA" PARA PAGAR LOS ADEUDOS DEL TRATADO SOBRE DISTRIBUCIÓN DE AGUAS INTERNACIONALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 60/2020. MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO DE CONCHOS, CHIHUAHUA. 27 DE ENERO DE 2022. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al veintisiete de enero de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 60/2020, promovida por el Municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua, en contra del Poder Ejecutivo Federal.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos que dieron lugar a la controversia. Sobre el cauce del Río Conchos –el principal afluente mexicano del Río Bravo– en el Municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua, se encuentra la Presa "La Boquilla", también conocida como Lago Toronto. Desde su construcción en mil novecientos dieciséis, esta obra hidráulica ha generado energía eléctrica para la región norte del país y funcionado como fuente de abastecimiento de agua para varios distritos de riego, así como para múltiples usuarios ubicados principalmente en los Municipios del centro y sur del Estado de Chihuahua.

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 "el Tratado de Aguas Internacionales"). Ratificado por el Senado de la República en 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 veinte un mil metros cúbicos anuales.[1] Sin embargo, en el penúltimo párrafo de ese

[1] "**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).

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 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.[2] 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.[3]

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 un territorio hidrológico que abarcaba ciento cuarenta y seis Municipios distribuidos

[2] Véase ídem.

[3] "**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.
"…"

en cinco Estados (cincuenta y siete en Chihuahua,[4] tres en Durango, treinta y dos en Coahuila, cuarenta y cuatro en Nuevo León y diez en Tamaulipas). 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.[5]

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.[6] En

[4] Del Estado de Chihuahua participan dentro de la Cuenca del Río Bravo los Municipios de Ahumada, Aldama, Allende, Aquiles Serdán, Ascensión, Bachíniva, Balleza, Bocoyna, Buenaventura, Camargo, Carichi, Casas Grandes, Coronado, Coyame, Cuauhtémoc, Cusihuiriachi, Chihuahua, Delicias, Doctor Belisario Domínguez, El Tule, Galeana, Gómez Farías, Gran Morelos, Guachochi, Guadalupe, Guerrero, Hidalgo del Parral, Huejotitán, Ignacio Zaragoza, Janos, Jiménez, Juárez, Julimes, La Cruz, López, Madera, Manuel Benavides, Matachi, Matamoros, Meoqui, Namiquipa, Nonoava, Nuevo Casas Grandes, Ojinaga, Práxedis G. Guerrero, Riva Palacio, Rosales, Rosario, San Francisco de Borja, San Francisco de Conchos, San Francisco del Oro, Santa Bárbara, Santa Isabel, Satevó, Saucillo, Temosachi y Valle de Zaragoza. 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*.

[5] 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*.

[6] "**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,

relación con su integración, en el nuevo artículo 13 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.[7] 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.[8]

---

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."

[7] "**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."

[8] "**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

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. 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.[9]

---

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).

[9] "**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* SEMARNAT, SHCP, BIENESTAR, SENER, SE, SSA Y SADER	7	12%
"Vocales estatales "Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	5	9%
"Vocales municipales "Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	5	9%
"Vocales usuarios	27	50%
"Vocales de organizaciones no gubernamentales	4	7%
"Sector académico (Vocales / Invitados permanentes) **	5	9%
"Totales	55	100%

8. El ocho de febrero de dos mil doce se reformó y adicionó el artículo 4o. 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 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.[10] 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.[11] 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.[12] Por lo tanto, el Estado Mexicano quedó obligado a reponer los faltantes durante el siguiente ciclo de cinco

*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 quorum, no se considerará en el conteo.
** Con voz, pero sin voto y sin incidencia en el quórum.
[10] "**Artículo 4o.** …
"…
"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.
"…"
[11] **Tercero.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas.
[12] 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.*

años –es decir, antes del veinticuatro de octubre de dos mil veinte– en términos de lo dispuesto en el artículo 4o. del instrumento internacional (*supra* párr. 3).

10. El tres de diciembre de dos mil diecinueve, en una mesa de trabajo convocada por la Secretaría de Gobernación a solicitud de la CONAGUA, los gobernadores de Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León, así como el secretario general de Gobierno de Coahuila, acordaron (a) atender por parte de la CONAGUA las solicitudes de los distritos de riego de la Cuenca de Río Bravo en términos de su ciclo agrícola pendiente, de los Estados presentes, y (b) cumplir a cabalidad con el Tratado de Aguas Internacionales.[13]

11. Ese mismo día el Comité Nacional de Grandes Presas de la CONAGUA acordó que, a fin de pagar a los Estados Unidos de América los adeudos con motivo del Tratado de Aguas Internacionales, dispondría de agua almacenada en las Presas Francisco I. Madero ("Las Vírgenes"), Luis L. León ("El Granero") y "La Boquilla", todas ellas ubicadas en el Estado de Chihuahua. Específicamente en relación con la Presa "La Boquilla", la autoridad federal acordó disponer de un volumen de aproximadamente mil millones de metros cúbicos de agua para dar cumplimiento al tratado.[14]

12. El tres de febrero de dos mil veinte, en vista de diversos bloqueos que a raíz del anuncio del acuerdo de la CONAGUA tuvieron lugar en la Presa Luis L. León ("El Granero"), ubicada en el Municipio de Aldama, elementos de la Guardia Nacional fueron enviados a la Presa "La Boquilla" para resguardar sus instalaciones. Al día siguiente, sin embargo, un grupo de aproximadamente quinientos ciudadanos y productores agrícolas del Estado de Chihuahua se presentó en el lugar para impedir la sustracción del agua de la Presa y tuvo lugar un enfrentamiento con los elementos de seguridad pública.

13. El cinco de febrero siguiente el titular del Ejecutivo Federal señaló en conferencia de prensa que se cumpliría sin excepción con el Tratado de Aguas Internacionales. Consecuentemente, se inició la extracción de agua de las Pre-

[13] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 60/2020, foja 5.
[14] Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.

sas en el Estado de Chihuahua que había acordado la CONAGUA, incluida la de la Presa "La Boquilla".

14. Presentación de la demanda. El veintiuno de abril de dos mil veinte el Municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua, a través de su presidente Municipal, promovió controversia constitucional en contra del Poder Ejecutivo Federal, de la CONAGUA, del Delegado de la CONAGUA en el Estado de Chihuahua y del Consejo de Cuenca del Río Bravo. En su demanda señaló como actos impugnados (**a**) la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca y (**b**) las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la Presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

15. 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, incluido el Municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua, como proveedor del servicio de agua de uso doméstico y público urbano, sin que se le diera la intervención efectiva que ordena la Constitución en la gestión de los recursos hídricos nacionales. Consideró que esto vulneraba en su perjuicio las atribuciones previstas en los artículos 1o., 4o., 27, 115 y 133 de la Constitución Federal, así como el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (*supra* párr. 8), y que con ello se transgredía además el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico de su población, el derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias y las disposiciones del Tratado de Aguas Internacionales. Asimismo, el Municipio actor señaló como tercero interesado al Estado de Chihuahua, por lo que solicitó que fuera llamado al juicio.[15]

16. Trámite, requerimiento y admisión de la demanda. El veintiuno de abril 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 **60/2020** y turnarla al Ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de instruir el procedimiento correspondiente.[16]

[15] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 60/2020, foja 2.
[16] Véase ibíd., fojas 29 y 30.

17. El treinta de abril siguiente el Ministro instructor requirió a la parte actora para que en un plazo de cinco días hábiles manifestara, bajo protesta de decir verdad, si controvertía algún acto que imputara al Congreso de la Unión, pues su escrito de demanda hacía referencia en distintas ocasiones al Poder Legislativo Federal. 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.[17]

18. El dieciocho de mayo de dos mil veinte el Municipio actor presentó un escrito en el que pretendió desahogar el requerimiento del Ministro instructor (*supra* párr. 17).[18]

19. El veintiuno de mayo siguiente el Ministro instructor hizo efectivo el apercibimiento, pues consideró que el requerimiento fue desahogado de forma extemporánea. No obstante, admitió a trámite la demanda.[19] De este modo, tuvo como autoridad demandada únicamente al Poder Ejecutivo Federal, pues el resto de las dependencias señaladas en la demanda eran subordinadas de éste. En consecuencia, ordenó emplazar a juicio al Poder demandado para que formulara su contestación y le requirió para que, al hacerlo, remitiera copia certificada de todas las constancias relacionadas con las omisiones y los actos impugnados. Por otra parte, resolvió tener como tercero interesado en la controversia constitucional al Estado de Chihuahua. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que correspondiera a su representación.

20. Contestación a la demanda y vencimiento del plazo del tercero interesado para realizar manifestaciones. El diecisiete de septiembre de dos mil veinte el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal dio contestación a la demanda.[20] El siete de octubre siguiente el Ministro instructor la agregó al expediente y el veintiséis siguiente determinó que había precluido el derecho del Estado de Chihuahua a realizar manifestaciones como tercero interesado.[21]

[17] Véase ibíd., fojas 31 y 32.
[18] Véase ibíd., foja 37.
[19] Véase ibíd., fojas 39 a 42.
[20] Véase ibíd., fojas 79 a 128.
[21] Véase ibíd., fojas 179 a 180, 197 y 198, respectivamente.

21. Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción. El veintiséis de noviembre de dos mil veinte 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 la parte demandada.[22] En consecuencia, el uno de diciembre siguiente se declaró cerrada la instrucción y se colocó el expediente en estado de resolución.[23]

II. COMPETENCIA

22. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Federal;[24] 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[25] así como en los puntos segundo, fracción I, y quinto, del Acuerdo General Plenario 5/2013,[26]

---

[22] Véase ibíd., foja 225.
[23] Véase ibíd., foja 226.
[24] "**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"…
"b) La Federación y un Municipio."
[25] "**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."
[26] "SEGUNDO.—El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:
"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas 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, cuando así lo estime conveniente;
"…
"QUINTO.—Los asuntos de la competencia originaria del Pleno referidos en el punto tercero del presente acuerdo general se turnarán y radicarán en el Pleno o en una Sala en términos de lo previsto en el Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los radicados de origen en el Pleno podrán remitirse a las Salas en términos de lo establecido en el punto sexto de este instrumento normativo."

pues se trata de un conflicto entre un Municipio y un Poder de la Federación, en el que se plantea una omisión legislativa, por lo que se estima necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. PRECISIÓN DE LAS OMISIONES Y LOS ACTOS IMPUGNADOS

23. En términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria,[27] 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 se desprende que en el presente asunto se controvierten los siguientes actos del Ejecutivo Federal:

A. En primer lugar, se impugna la **omisión** de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.[28] Al tratarse de una omisión legislativa relativa respecto del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales vigente, la existencia del acto impugnado se tiene por **demostrada** con copia de un ejemplar del Diario Oficial de la Federación de veinticinco de agosto de dos mil catorce,[29] fecha en que dicho ordenamiento reglamentario sufrió su última modificación.

B. En segundo lugar, se impugnan las órdenes de disponer del agua almacenada en la Presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.[30] Su existencia se tiene por **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que se pagaría el adeudo de agua a los Estados Unidos de América[31] y con la copia certificada de la minuta de la reunión 1421 del Comité Nacional de Grandes Presas de la CONAGUA en la cual

[27] "**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."
[28] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 60/2020, fojas 2 y 3.
[29] Véase el Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCCXXXI, No. 18, lunes veinticinco de agosto de dos mil catorce, págs. 11 y 12, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2014&month=08&day=25.*
[30] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 48/2020, fojas 3 y 4.
[31] Véase ibíd., foja 80.

se determinaron los volúmenes de extracción de agua autorizados en relación con la Presa "La Boquilla".[32]

IV. LEGITIMACIÓN

24. Legitimación activa. El primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria[33] dispone que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En el presente asunto la demanda fue suscrita por Jaime Ramírez Carrasco, en su carácter de presidente municipal de San Francisco de Conchos, Chihuahua, quien demostró tener tal cargo con la presentación de una copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.[34] Si en términos del artículo 29, fracción XII, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua[35] los presidentes municipales tienen expresamente la atribución de representar a los Municipios en los procedimientos jurisdiccionales, entonces se tiene por acreditada la legitimación activa del Municipio actor.

25. Legitimación pasiva. El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria dispone que tendrá el carácter de demandado en la controversia constitucional

---

[32] Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.

[33] "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

[34] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 60/2020, fojas 27 y 38.

[35] "**Artículo 29.** La o el presidente municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"…

"XII. Representar al Municipio, con todas las facultades de un apoderado general; nombrar asesores y delegados y otorgar poderes generales y especiales para pleitos y cobranzas."

la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la impugnación.[36] Dado que en la tramitación del presente asunto se tuvo como parte demandada únicamente al Ejecutivo Federal, en términos del citado artículo 11 de la ley reglamentaria,[37] procede analizar la personalidad del funcionario que comparece en representación de tal autoridad.

26. En representación del Ejecutivo Federal compareció Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, quien acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de la República.[38] Si en términos de los artículos 90 de la Constitución Federal;[39] 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;[40] 1, primer párrafo, y 9 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,[41]

---

[36] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"…
"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."
[37] Véase *supra* nota 33.
[38] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 60/2020, foja 74.
[39] "**Artículo 90.** La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.
"La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.
"La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.
"El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley."
[40] "**Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:
"…
"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."
[41] "**Artículo 1.** La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en adelante la consejería, es la dependencia de la administración pública federal que tiene a su cargo las funciones previstas en los párrafos tercero y cuarto del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y

así como del acuerdo presidencial de nueve de enero de dos mil uno,[42] el consejero jurídico tiene la atribución de representar al Ejecutivo Federal en los procedimientos jurisdiccionales en los que sea parte, entonces es indudable que dicho funcionario está legitimado para comparecer en este asunto.

V. OPORTUNIDAD

27. La promoción de una controversia constitucional debe hacerse dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de la ley reglamentaria[43] o, en su defecto, en los fijados por los precedentes de la Suprema Corte. De lo contrario, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, y deberá sobreseerse en términos del artículo 20, fracción II, de ese mismo ordenamiento

---

en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consistentes en brindar asesoría y apoyo técnico jurídico al presidente de la República; así como representar a la Federación y al presidente de la República en los asuntos en los que éstos sean parte y ejercer las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos jurídicos.
"…"
"**Artículo 9.** El consejero tendrá las facultades indelegables siguientes:
"…
"XI. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[42] ÚNICO.—El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.
"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurran a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[43] "**Artículo 21 (versión reformada el siete de junio de dos mil veintiuno).** El plazo para la interposición de la demanda será:
"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;
"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y"

legal.[44] En atención a que en la presente controversia constitucional se impugnaron y se tuvo por demostrada la existencia de diversos tipos de omisiones y actos, el análisis de la oportunidad en su impugnación se hará atendiendo a cada uno de ellos.

A

28. Omisión legislativa del Ejecutivo Federal. En primer lugar, la impugnación de la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (*supra* párr. 23, inciso **A**) se considera **oportuna.** Es criterio reiterado del Tribunal Pleno que el plazo para impugnar omisiones legislativas por vía de una controversia constitucional se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan y, por consiguiente, pueden controvertirse en cualquier tiempo.[45] No es obstáculo para llegar a esta conclusión que la nueva redacción de la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria disponga que, "*tratándose de actos u omisiones*", el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días.[46]

29. En primer lugar, tal porción normativa es inaplicable en el presente asunto en términos del artículo quinto transitorio del decreto publicado el siete de junio de dos mil veintiuno,[47] instrumento a través del cual aquélla fue reformada. Ahí se prevé que las controversias constitucionales presentadas antes de la entrada en vigor de las reformas –como sucedió en este caso– deberán tramitarse conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse el procedimiento.

---

[44] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"…
"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y"
"**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."

[45] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* «Novena Época» Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, pág. 1296.

[46] Véase *supra* nota 43.

[47] "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."

Lo contrario significaría aplicar retroactivamente la ley en perjuicio del Municipio actor y de los titulares de los derechos humanos cuya violación se aduce, conclusión claramente incompatible con el artículo 14 de la Constitución Federal y con el principio *pro actione.*[48]

30. En segundo lugar, suponiendo que el nuevo plazo legal fuera aplicable retroactivamente, la fracción I reformada no se refiere a todas las omisiones impugnables en vía de controversia constitucional, sino únicamente a las que derivan directamente de un acto positivo.[49] Dado que ninguno de los supuestos de inicio de plazo previstos en esa fracción es apto para calificar actos omisivos que no deriven directamente de uno positivo, pues las omisiones como tal no surten efectos conforme a una ley, no se ejecutan, ni tampoco se hacen saber a los afectados, entonces no puede considerarse que ese precepto sea aplicable a la omisión legislativa impugnada.

B

31. Órdenes de disponer del agua de la Presa "La Boquilla". La impugnación de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la Presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 23, inciso **B**) se considera también **oportuna.** Toda vez que no existe documento alguno en el expediente en que se actúa del que se desprenda fehacientemente que antes de la fecha de presentación de la demanda –es decir, del veintiuno de abril de dos mil veinte– el Municipio actor haya tenido conocimiento de los actos reclamados, o de que se haya ostentado como sabedor de los mismos, entonces debe considerarse que formuló su impugnación

[48] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala número 1a. CCVI/2018 (10a.), cuyo rubro es: "PRINCIPIO *PRO ACTIONE*. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (sic), Libro 61, Tomo I, diciembre de dos mil dieciocho, pág. 377.
[49] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia número P./J.113/2010 del Tribunal Pleno cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, pág. 2716.

dentro del plazo de treinta días hábiles que prevé la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

32. De que la impugnación de una omisión o un acto en controversia constitucional se haya considerado oportuna no se sigue que el medio de control sea procedente contra ellos. Corresponde ahora, por tanto, analizar si respecto de las omisiones y/o los actos aquí impugnados se actualiza alguna otra causa de improcedencia –ya sea invocada por las partes demandadas, o bien, advertida de oficio por la Suprema Corte– que impidiera la resolución de fondo del presente asunto.[50]

A

33. Interés legítimo del actor. En primer lugar, respecto de la omisión y todos los actos impugnados en la presente controversia constitucional, el Ejecutivo Federal invoca la causa de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del Municipio actor.[51] Sostiene que éste no señala qué facultad constitucional propia fue transgredida a partir de las omisiones y actos relacionados con la disposición de los recursos hídricos de la Presa "La Boquilla". En su concepto, dado lo resuelto por esta Suprema Corte en asuntos como la **controversia constitucional 84/2007,**[52] promovida por el Estado de Tamaulipas contra la Federación por el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales, el presente medio de impugnación debe sobreseerse porque un ente legitimado no puede promover controversia constitucional contra una norma general o acto que sea ajeno a su esfera de atribuciones.

34. Esta causa de improcedencia **debe desestimarse.** El Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que en una controversia constitucional se acredita el

[50] No se abordará la causa relativa al Tratado de Aguas Internacionales porque no fue impugnado.
[51] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 60/2020, fojas 93 a 97.
[52] Resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil diez, por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Aguilar Morales, Valls Hernández y las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra al considerar que el Estado de Tamaulipas sí contaba con interés legítimo para promover la controversia constitucional.

interés legítimo cuando exista al menos un principio de agravio en perjuicio del actor.[53] También es criterio reiterado de la Suprema Corte que este agravio puede derivar no sólo de una invasión competencial, "*sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución.*"[54] De este modo, para que se actualizara la causa de improcedencia invocada, tendría que quedar acreditado que en la demanda no se aduce siquiera una sola violación a algún precepto constitucional que reconozca facultades al actor.

35. Sin embargo, contra lo que sostiene la autoridad aludida, en su escrito de demanda el Municipio actor aduce violaciones a la facultad de participar en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Federal,[55] así como a la facultad de proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el artículo 115, fracción III, inciso a), también de la Constitución Federal.[56] Además, el precedente invocado por la parte demandada no es aplicable al presente asunto porque aquél versa sobre el interés legítimo de una *entidad federativa* para impugnar actos o disposiciones en materia de aguas, pero no sobre el de los *Municipios*. El interés legítimo de un Municipio para controvertir normas generales, actos u omisiones en materia de aguas es sustancialmente distinto al de las entidades federativas, dadas las facultades constitucionales que los Municipios tienen conferidas originariamente en ese rubro específico.

B

36. Violaciones indirectas a la Constitución Federal. En segundo lugar, el Ejecutivo Federal señala en su contestación, que el presente medio de impug-

[53] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 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.
[54] 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* (sic), Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de dos mil quince, pág. 33.
[55] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 60/2020, fojas 1 a 26.
[56] Véase ídem.

nación es improcedente respecto de todo aquello que se le atribuye, porque únicamente se plantean cuestiones de *legalidad* y, en términos de lo resuelto por esta Suprema Corte en los **recursos de reclamación 150/2019-CA,**[57] **158/2019-CA,**[58] **y 151/2019-CA,**[59] en una controversia constitucional únicamente es posible realizar planteamientos propiamente de *constitucionalidad*.[60]

37. Esta Suprema Corte considera que asiste parcialmente la razón a la parte demandada y se actualiza la causa de improcedencia invocada, aunque únicamente respecto de la impugnación de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca (*supra* párr. 23, inciso **A)**. De la lectura integral de la demanda se desprende que, en relación con dicha omisión legislativa relativa, el Municipio actor simplemente aduce violaciones del Ejecutivo Federal a los artículos 5, 13 Bis, 13 Bis 2 y 13 Bis 3 de la Ley de Aguas Nacionales,[61] pero no esgrime algún concepto de invalidez que sea propiamente constitucional.

38. Tal como señala la autoridad demandada, en los precedentes referidos esta 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.[62] El nuevo criterio incluso ya fue retomado por el Constituyente Permanente y desde el once de marzo de este año está plasmado de forma expresa en el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.[63] En consecuencia, respecto de la

[57] Resuelto el tres de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de cinco votos.
[58] Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.
[59] Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.
[60] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 60/2020, fojas 97 a 101.
[61] Véase ibíd., fojas 1 a 26.
[62] Véase, por todos, el recurso de reclamación 150/2019-CA, pág. 18.
[63] "**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.

omisión legislativa impugnada se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria,[64] y **debe sobreseerse** respecto de ella.

***

39. Dado que no se advierte la actualización de alguna otra causa de improcedencia diversa a las ya analizadas en este apartado o en el anterior, debe concluirse que la presente controversia constitucional **es procedente** únicamente en relación con los siguientes actos impugnados:

A. Las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la Presa "La Boquilla".

VII. ESTUDIO DE FONDO

40. Actos impugnados. Como se refirió en el apartado de antecedentes, el Ejecutivo Federal ordenó disponer de aproximadamente mil millones de metros cúbicos del agua almacenada en la Presa "La Boquilla" específicamente para el pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 9).

41. Conceptos de invalidez.[65] El Municipio actor alega, en esencia, que las órdenes de disponer del agua almacenada en "La Boquilla" son inconstitucionales porque desembocan en la disposición de aguas nacionales que ya se encontraban comprometidas para los usuarios de la Cuenca del Río Bravo, entre los cuales figura ese Municipio en su calidad de usuario para uso público urbano y doméstico, sin que se le hubiera dado la participación debida en esa decisión.

---

[64] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"…
"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."
"**Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar:
"…
"VII. Los conceptos de invalidez."

[65] En términos de lo resuelto en los recursos de reclamación citados en *supra* notas 57, 58 y 59, únicamente se abordan los planteamientos propiamente de constitucionalidad.

Sostiene que, en términos de lo dispuesto en los artículos 4o., párrafo sexto, y 27 de la Constitución Federal, era necesario que el Ejecutivo Federal ejerciera sus facultades legales de administración sobre las aguas nacionales almacenadas en la Presa "La Boquilla" de manera coordinada con el Municipio y los distintos usuarios de las aguas de la cuenca, concretamente a través del Consejo de Cuenca del Río Bravo. En su concepto, esto implicaba haber contado antes con un Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica en cuya elaboración hubiera participado efectivamente el propio Municipio actor.[66]

42. Contestación de la autoridad demandada. El Ejecutivo Federal señala, por el contrario, que no había obligación constitucional alguna para coordinarse con el Municipio actor antes de disponer de las aguas almacenadas en la Presa "La Boquilla" para pagar a los Estados Unidos de América los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

43. Por un lado, afirma que dicha determinación se encuentra dentro de sus facultades constitucionales y legales de administración de las aguas nacionales. Explica que, según el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Federal, el dominio y la administración de las aguas nacionales y sus bienes inherentes le corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal, por sí o a través de la CONAGUA. Señala también que, mientras la Ley de General de Bienes Nacionales prevé que los bienes enunciados en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de la Federación, la Presa "La Boquilla" es una obra de infraestructura hidráulica financiada por el Gobierno Federal y, por tanto, constituye un bien nacional conforme al artículo 113, fracción VII, de la Ley de Aguas Nacionales.[67]

44. Por otro lado, sostiene que, además de no existir obligación constitucional alguna para que los Municipios participen en los Consejos de Cuenca, pues se trata de figuras creadas únicamente por la Ley de Aguas Nacionales, el Tratado de Aguas Internacionales representa Ley Suprema de toda la Unión en términos del artículo 133 de la Constitución Federal y, por ende, el Ejecutivo

[66] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 60/2020, fojas 1 a 26.
[67] Véase ibíd., fojas 111 a 113.

Federal se encontraba obligado a cumplirlo pese a cualquier oposición municipal o incluso estatal.[68]

45. Cuestión jurídica por resolver. De los planteamientos de las partes en relación con las órdenes del Ejecutivo Federal se desprende una sencilla pregunta de cuya respuesta depende su validez constitucional.

¿El Ejecutivo Federal se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con el Municipio actor para disponer de las aguas almacenadas en la Presa "La Boquilla"?

46. Corresponde aquí dilucidar si la decisión del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas almacenadas en la Presa "La Boquilla" para el pago a los Estados Unidos de América de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales requería tomarse de manera coordinada con el Municipio actor. Resolver esta cuestión resulta relativamente sencillo. Contra lo que sostiene el Municipio demandante, el Ejecutivo Federal no se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con él ni con algún otro ente para disponer de las aguas de esa Presa. Como se explica enseguida, la decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de las aguas nacionales en sentido estricto que está dirigido a dar cumplimiento a una obligación internacional del Estado Mexicano. Este tipo específico de actos no necesita aprobación municipal para tener validez constitucional.

47. En primer lugar, la interpretación integral del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal arroja claramente que la facultad de participar en la gestión de los recursos hídricos de una cuenca hidrológica no tiene el alcance de conferir a los Municipios las facultades de administración sobre esos bienes. Se trata, por el contrario, de una atribución limitada a la intervención en aquellos procesos decisorios que la ley establezca para lograr que tanto el acceso al agua como su uso sean de carácter equitativo y sustentable.

48. Contra lo que sugiere el demandante, la *gestión* a la que se refiere implícitamente el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional cuando habla de la par-

[68] Véase ibíd., foja 121.

ticipación municipal en la consecución de los fines de "acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos"[69] no es una expresión sinónima de la *administración* de las aguas nacionales a que se refiere el diverso artículo 27 constitucional.[70] Mientras que la primera es más amplia y se refiere en general, al

[69] Véase *supra* nota 10.

[70] "**Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"…

"Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde

conjunto de procesos decisorios relacionados con la preservación del agua, por lo que involucra de manera coordinada a todos los niveles de gobierno y a la ciudadanía; la segunda expresión, en cambio, se refiere específicamente a los actos concretos de dominio sobre los recursos hídricos nacionales y representa una competencia exclusiva del Ejecutivo Federal.

49. Aunque ambos conceptos encuentren desarrollo en la Ley de Aguas Nacionales, es el propio texto constitucional el que primero distingue entre las actividades que aquéllos involucran, así como las autoridades a quienes corresponden. Por ejemplo, puesto que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional dispone que el acceso y uso de los recursos hídricos debe ser equitativo y sustentable, la ley de la materia debe establecer la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como de la sociedad civil, en las acciones de gestión del agua. En cambio, dado que en términos del párrafo sexto del artículo 27 constitucional, la administración de las aguas nacionales corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal, su explotación, uso o aprovechamiento por otros entes o por particulares procede únicamente a través de las concesiones –o asignaciones, como se vio– que aquél otorgue.[71] Esto pone en evidencia que constitucionalmente todos los niveles de gobierno tienen un rol en la gestión de las aguas nacionales, pero no todos lo tienen en su administración. Tan es así que el artículo 3, fracción XXVIII, de la Ley de Aguas Nacionales dispone a la letra que "*la gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua*".[72]

---

exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica." (Énfasis añadido).

[71] Véase ídem.

[72] "**Artículo 3.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"…

"XXVIII. 'Gestión del Agua': Proceso sustentado en el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales, bienes, recursos, derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante el cual coordinadamente el Estado, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, promueven e instrumentan para lograr el desarrollo sustentable en beneficio de los seres humanos y su medio social, económico y ambiental, (1) el control y manejo del agua y las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos, por ende su distribución y administración, (2) la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua, y (3) la preservación y sustentabilidad

50. Toda vez que la disposición de aguas almacenadas en la Presa "La Boquilla" para dar cumplimiento a un tratado internacional representa un acto concreto de dominio sobre las aguas nacionales, las órdenes para realizarlo representan una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 constitucional. Y si se trata de una atribución exclusiva de un Poder de la Federación, entonces, por definición, esa decisión no requiere la autorización de alguna otra autoridad estatal o municipal para ser tomada ni ejecutada. En otras palabras, no se puede alegar la violación a la facultad municipal de participar en la gestión de las aguas nacionales respecto de un acto concreto que involucra únicamente las facultades de administración de esos recursos hídricos por el Ejecutivo Federal.

51. Esto desde luego no significa que el Congreso de la Unión no deba regular los términos en que el Ejecutivo Federal ejerce tales facultades de administración sobre las aguas de la nación. Al contrario, además de que los artículos 27[73] y 73, fracción XVII,[74] de la Constitución Federal disponen claramente que esto debe hacerse en los términos que disponga la ley, de hecho, los artículos 6, fracción VIII, y 9, fracción IX, de la Ley de Aguas Nacionales[75] regulan el su-

---

de los recursos hídricos en cantidad y calidad, considerando los riesgos ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extraordinarios y daños a ecosistemas vitales y al medio ambiente. La gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua."

[73] Véase *supra* nota 70.

[74] "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"…

"XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción Federal." (Énfasis añadido).

[75] "**Artículo 6.** Compete al Ejecutivo Federal:

"…

"VIII. Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas, tomando en cuenta el interés nacional, regional y público."

"**Artículo 9.** 'La Comisión' es un órgano administrativo desconcentrado de 'la Secretaría', que se regula conforme a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de su Reglamento Interior.

"…

"IX. Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros, y realizar acciones que correspondan al ámbito federal para el aprovechamiento integral del agua, su regulación y control y la preservación de su cantidad y calidad, en los casos que correspondan o afecten a dos o más regiones hidrológico-administrativas, o que repercutan en tratados y acuerdos internacionales en

puesto específico de disposición de aguas nacionales para el cumplimiento de un tratado internacional. Lo expuesto tan sólo quiere decir que constitucionalmente el ejercicio de todos los actos de dominio respecto de las aguas propiedad de la nación se encuentra encomendado de manera exclusiva al Ejecutivo Federal y, por ende, no corresponde dictarlos a alguna otra autoridad como la municipal cuando actúa a través de un Consejo de Cuenca.

52. En segundo lugar, en el expediente en que se actúa queda plenamente acreditado que las órdenes de disposición de las aguas almacenadas en la Presa "La Boquilla" se dictaron en cumplimiento a un tratado internacional suscrito y ratificado por el Estado Mexicano. De las afirmaciones de ambas partes en la presente controversia constitucional y los medios de prueba aportados por ellas se desprende claramente que la disposición de esos recursos hídricos está destinada al pago a los Estados Unidos de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales.

53. Dado que el contenido del referido instrumento internacional no fue objeto de impugnación, y que el artículo 133 de la Constitución Federal[76] dispone expresamente que los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República y ratificados por el Senado serán Ley Suprema de toda la Unión, entonces todas las disposiciones del Tratado Internacional de Aguas debían ser cumplidas en sus términos. Esto significa que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a dar cumplimiento al instrumento internacional con independencia de que las leyes en materia de aguas expedidas por el Congreso de la Unión –o la regulación administrativa que el propio Ejecutivo Federal hubiera emitido en ejercicio de su facultad reglamentaria– así lo dispusieran explícitamente.

54. Por último, suponiendo –sin conceder– que las facultades municipales originarias en materia de aguas sí tuvieran el alcance de darle participación a

cuencas transfronterizas, o cuando así lo disponga el Ejecutivo Federal, así como en los demás casos que establezca esta ley o sus reglamentos, que queden reservados para la actuación directa de "la Comisión" en su nivel nacional." (Énfasis añadido).

[76] "**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, y por consiguiente, que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas –cuya inconstitucionalidad ya declaró este Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales 56/2020, 59/2020, 61/2020, 68/2020, 70/2020, 77/2020, 78/2020, 79/2020, 115/2020, 116/2020, 138/2020, 149/2020, 150/2020 y 154/2020– también hubiera vulnerado esa hipotética atribución originaria en perjuicio de los Municipios del país, esto tampoco llevaría a la Suprema Corte a concluir que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con el Municipio actor a fin de disponer de las aguas de la Presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

55. Como es bien sabido, por elemental principio de legalidad, en el sistema jurídico mexicano las autoridades administrativas como el Ejecutivo Federal no pueden inaplicar leyes vigentes so pretexto de su inconstitucionalidad. En términos de los precedentes de esta Suprema Corte, la facultad de ejercer control de constitucionalidad de las leyes se encuentra reservada para los órganos jurisdiccionales del país.[77] Y si la fracción VIII del artículo 6 de la Ley de Aguas Nacionales dispone a la letra que solamente compete al Ejecutivo Federal "*adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas*",[78] entonces coordinarse para tal objeto con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la ley que no está permitida por el orden constitucional. Tal coordinación con el Municipio actor y los usuarios simplemente no era posible sin violar la Constitución Federal.

56. Por las razones expresadas, esta Suprema Corte considera que son **infundados** los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor en el

[77] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis aislada número P. LXIX/2011 (9a.) del Tribunal Pleno cuyo rubro es: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de dos mil once, Tomo 1, pág. 552, así como la tesis aislada número 2a. CIV/2014 (10a.) de la Segunda Sala cuyo rubro es: "CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de dos mil catorce, Tomo I, pág. 1097.

[78] "**Artículo 6.** Compete al Ejecutivo Federal:

"…

"VIII. Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas, tomando en cuenta el interés nacional, regional y público."

sentido de que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con él y con los usuarios de la Cuenca del Río Bravo antes de disponer de las aguas almacenadas en la Presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado Internacional de Aguas. Contra lo que sostiene la parte demandante, se trata de actos de administración en estricto sentido cuyo ejercicio corresponde en exclusiva a la autoridad demandada, sin que pueda afirmarse que dichos recursos hídricos se encontraban comprometidos para los usuarios de la Cuenca del Río Bravo ni que su disposición estaba sujeta a la participación del Municipio actor en el Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica, pues no hay disposición constitucional o legal alguna que así lo disponga. En consecuencia, **debe reconocerse la validez** de las órdenes de disponer del agua almacenada en la Presa "La Boquilla".

57. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO.—Es parcialmente procedente, pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de la omisión legislativa precisada en el apartado **VI** de esta resolución.

TERCERO.—Se reconoce la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la Presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del *Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos*.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat con matices, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la parte final del párrafo trece, respecto del apartado I, relativo a los antecedentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado II, relativo a la competencia.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, en contra de algunas consideraciones y con razones adicionales, respecto del apartado III, relativo a la precisión de las omisiones y los actos impugnados.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y del inciso A, respecto del apartado V, relativo a la oportunidad.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf,

Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema A, consistente en desestimar la hecha valer por el Ejecutivo Federal, atinente a la falta de interés legítimo del Municipio actor. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa por razón de extemporaneidad, Ortiz Ahlf, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema B, consistente en sobreseer respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo apartándose de los párrafos cincuenta y cuatro y cincuenta y cinco, Ríos Farjat con algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos cincuenta y cuatro y cincuenta y cinco, Laynez Potisek, Pérez Dayán con algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos cincuenta y cuatro y cincuenta y cinco y presidente Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría y por razones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la Presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció un voto particular.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente genérico.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) y aisladas 1a. CCVI/2018 (10a.) y 2a. CIV/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 1 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 3 de octubre de 2014 a las 9:30 horas, con números de registro digital: 2016668, 2018780 y 2007573, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 60/2020, promovida por el Municipio de San Francisco de Conchos, Estado de Chihuahua.

En sesión celebrada el veintisiete de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de San Francisco de Conchos, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la orden del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la Presa "La Boquilla" para pagar adeudos del tratado de aguas internacionales.

Presento este voto particular, pues si bien concuerdo en términos generales con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno, respetuosamente no coinci-

do con que se haya considerado oportuna la impugnación de la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, atribuida al Ejecutivo Federal.

I. Fallo mayoritario.

En su escrito de contestación, el Poder Ejecutivo señaló que el plazo para impugnar la omisión que se le atribuyó de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales había fenecido, toda vez que ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de Los Consejos de Cuenca, precepto que había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos novena y siete. Sin embargo, el Tribunal Pleno determinó que dicha manifestación era incorrecta, pues a consideración de la mayoría, el Municipio no impugnó esa disposición de carácter general, sino la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella o en alguna otra, la participación municipal en Los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de dos mil doce, por lo que desestimó la causal invocada.

Así, por una mayoría de Ministros y Ministras, el Tribunal Pleno determinó que la impugnación a la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (inciso A), se había presentado de forma oportuna.

II. Razones de disenso.

Respetuosamente me aparto del criterio mayoritario, pues si bien la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales fue sobreseída por este tribunal al considerar que no pueden hacerse valer violaciones indirectas a la Constitución mediante las controversias constitucionales; estimo que previo a entrar al análisis de dichas cuestiones, se debió haber declarado inoportuna la controversia constitucional en este aspecto.

Previo a establecer mi opinión, considero relevante señalar que el Municipio actor no sólo impugnó la omisión en abstracto del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, sino también la constitucionalidad del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.[1]

[1] **Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales**
"Artículo 15. Los Consejos de Cuenca cuyo establecimiento acuerde el consejo técnico de 'La comisión', tendrán la delimitación territorial que comprenda el área geográfica de la Cuenca o Cuencas hidrológicas en que se constituyan. Los Consejos de Cuenca se integrarán conforme a lo siguiente:

Por lo que hace a la impugnación del Municipio actor relativa a que el Ejecutivo Federal omitió *en general* reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, es importante considerar que este Tribunal Pleno ha distinguido entre omisiones absolutas y relativas. Las primeras se actualizan cuando los órganos legislativos no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; mientras que las segundas se suscitan cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.[2]

"I. Formarán parte de Los Consejos de Cuenca:
"a) El director general de 'La Comisión', quien lo presidirá y tendrá voto de calidad en caso de empate;
"b) Un secretario técnico, nombrado por el director general de 'La Comisión', quien sólo contará con voz, y
"c) Un representante de los usuarios de la Cuenca por cada tipo de uso que se haga del recurso, quienes fungirán como vocales. En todo caso, el número de representantes de los usuarios deberá ser, cuando menos, paritario con el resto de los integrantes del Consejo de Cuenca. Los vocales durarán en su cargo el tiempo que el propio consejo disponga en sus reglas de organización y funcionamiento. Para su elección, 'La Comisión' promoverá la integración de la asamblea de usuarios de la Cuenca de que se trate, que se constituirá con la participación de las organizaciones que los representen, las que deberán estar debidamente acreditadas ante el propio consejo de Cuenca;
"II. 'La Comisión' invitará con voz y voto a los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas comprendidas dentro del ámbito del Consejo de Cuenca de que se trate, y
"III. Los Consejos de Cuenca podrán invitar a sus sesiones a las dependencias y entidades del Gobierno Federal o de los gobiernos estatales y de los Ayuntamientos, así como a las instituciones, organizaciones y representantes de las diversas agrupaciones de la sociedad interesadas, cuya participación se considere conveniente para el mejor funcionamiento del mismo, las cuales contarán sólo con voz.
"Los miembros de Los Consejos de Cuenca a que se refieren el inciso a) de la fracción I y la fracción II podrán nombrar representantes para casos de ausencia."

[2] "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano

Tomando en cuenta las diferencias entre ambos tipos de omisiones, considero que el criterio del Pleno, según el cual las omisiones pueden impugnarse en todo tiempo, sólo es aplicable a las **omisiones absolutas,** pues únicamente estas implican un no hacer del órgano demandado que se actualice de momento a momento. Las omisiones relativas, en cuanto suponen que el órgano legislativo ya ejerció su competencia, son impugnables precisamente a partir de que tal competencia es ejercida. Así, el cómputo para impugnar omisiones relativas es, en términos del artículo 21 de la ley reglamentaria, de **treinta días** siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente.[3]

En el caso concreto, estimo que estamos frente a la impugnación de una omisión legislativa relativa –tal como lo reconoce la propia sentencia al realizar la precisión de las omisiones y actos impugnados, párrafo 23-A–, pues lo que impugna el Municipio actor es la omisión de *"no reglamentar adecuadamente para integrar Los Consejos de Cuenca previstos en el artículo 5, fracción I, de la Ley de Aguas Nacionales*".[4] **De esta manera, contrario a lo que sostiene la sentencia, el criterio de oportunidad que debe aplicar para esta impugnación no es el de en todo momento, sino el de los treinta días siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente.**

Así las cosas, si la demanda fue presentada el veintiuno de abril de dos mil veinte, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales fue emitido el doce de enero de mil novecientos noventa y cuatro y su última reforma tuvo lugar el veinticinco de agosto de dos mil catorce, es evidente que **transcurrió en exceso el plazo de treinta días para su impugnación** y, por tanto, debió considerarse **extemporánea** la controversia constitucional en cuanto a esta cuestión.

Con independencia de lo anterior, **considero que también resulta extemporánea la controversia constitucional en cuanto a la impugnación del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales,** ya que la última reforma al referido artículo impugnado sucedió el diez de diciembre de mil novecientos

---

legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente." (9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta*; Tomo XXIII, febrero de 2006; pág. 1527 «P./J. 11/2006»)

[3] En similares términos emití un **voto particular** en el **recurso de reclamación 55/2012-CA.**

[4] Páginas 4 y 5 de la demanda.

noventa y siete, por lo que también resulta evidente que el plazo para impugnar dicha disposición transcurrió en exceso.

Este voto se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la controversia constitucional 60/2020.

TEMA. Alcance de la competencia concurrente que el artículo 4o. de la Constitución Federal establece a favor de los Municipios.

En sesión de veintisiete de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar parcialmente procedente, pero infundada la controversia constitucional.

2. Al respecto, se sobreseyó en la controversia en relación con la omisión legislativa impugnada al Poder Ejecutivo Federal. Por otra parte, se reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la Presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos.

3. Yo no comparto este último reconocimiento de validez, por lo que formulo el presente voto particular, el cual se acotará a este tema.

I. Razones de la mayoría.

4. La sentencia concluye que el Ejecutivo Federal no se encontraba, constitucionalmente, obligado a coordinarse con el Municipio, ni con algún otro ente, para disponer de las aguas de la Presa. La decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de las aguas nacionales en sentido estricto que está dirigido a dar cumplimiento a una obligación internacional del Estado Mexicano, por lo que en este tipo de actos no se necesita aprobación municipal.

5. En ese sentido se parte de la premisa que de la interpretación integral del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal arroja que la facultad de participar en la gestión de los recursos hídricos de una Cuenca hidrológica no tiene el alcance de conferir a los Municipios las facultades de administración sobre esos bienes; sino que se trata de una atribución limitada a la intervención en

aquellos procesos decisorios que la ley establezca para lograr que tanto el acceso al agua como su uso sean de carácter equitativo y sustentable.

6. Por lo tanto, si la disposición de agua almacenada en la Presa para dar cumplimiento a un tratado internacional representa un acto concreto de dominio sobre las aguas nacionales, entonces las órdenes para realizarlo representan una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 constitucional, de ahí que no se requiera la autorización de alguna otra autoridad, estatal o municipal, para ser tomada ni ejecutada.

7. En segundo lugar, partiendo de la premisa de que la disposición de esos recursos hídricos está destinada al pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales, se concluye que las disposiciones del tratado debían ser cumplidas en sus términos.

8. Por último, la sentencia afirma que, aun suponiendo sin conceder que las facultades municipales originarias en materia de aguas sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, esa hipotética atribución originaria no llevaría a concluir que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con el Municipio actor a fin de disponer de las aguas de la Presa para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

9. Lo anterior, porque la Ley de Aguas Nacionales en su artículo 6, fracción VIII, dispone que sólo compete al Ejecutivo Federal "adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas", por lo que coordinarse para tal objeto con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la ley que no está permitida por el orden constitucional.

II. Razones del disenso.

10. Respetuosamente difiero del criterio mayoritario, por las razones que expongo a continuación.

11. El artículo 4o. de la Constitución Federal establece, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 4o. …

"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. …"

12. Como una cuestión previa, considero importante aclarar que esta nueva facultad que se le otorgó a los Municipios en el artículo transcrito corresponde a una facultad concurrente junto a la Federación y las Entidades Federativas. Así lo determinó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 56/2020,[1] en la que se estableció lo siguiente:

"Aunque el sentido literal de estos dos preceptos constitucionales es inequívoco respecto de la obligación del Congreso de la Unión de expedir una nueva legislación en materia de aguas dentro de los trescientos sesenta días siguientes a su entrada en vigor, tal significado se confirma también si se atiende al proceso de reforma constitucional correspondiente. De éste se advierte claramente que **la voluntad manifiesta del Poder Revisor de la Constitución Federal** no fue que simplemente se reformara la Ley de Aguas Nacionales vigente hasta ese momento, sino que se expidiera una nueva Ley General de Aguas **que estableciera la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios** en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico".[2]

13. Tomando lo anterior como premisa, me aparto de las consideraciones de la sentencia por tres razones.

[1] Resuelta por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós.

[2] Véase, por ejemplo, la "Iniciativa que reforma los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, año XII, número 2857-II, uno de octubre de dos mil nueve, págs. 34 y 35 ("Las características de nuestra propuesta se apoyan en los siguientes principios constitucionales que sometemos a la consideración de esta soberanía: … 25. El Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre el uso y aprovechamientos de las aguas nacionales, las que establecerán la concurrencia de la Federación, entidades federativas y de los Municipios.") (Énfasis añadido).

14. En primer lugar, porque se afirma que los conceptos de gestión y administración de aguas a que se refieren los artículos 4o. y 27 constitucionales encuentran desarrollo en la Ley de Aguas Nacionales. En mi opinión, la nueva competencia concurrente que se introdujo en el artículo 4o. de la Constitución Federal, no se puede considerar regulada en la Ley de Aguas vigente.

15. En segundo lugar, no comparto la afirmación de la sentencia relativa a que la decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de aguas nacionales en sentido estricto, lo cual se trata de una atribución exclusiva de dicho Poder, en términos del artículo 27 constitucional, por lo que no se puede alegar violación a alguna facultad municipal.

16. Considero que la nueva facultad concurrente que el artículo 4o. constitucional establece a favor de los Municipios, no diferencia entre las distintas categorías de agua, sino que se refiere a los recursos hídricos en general, es decir, que incluye a las aguas catalogadas como nacionales. Esto implica que el Municipio pueda participar en todos los procesos decisorios respecto de la utilización de cualquier recurso hídrico que sea utilizado para cubrir el derecho humano de acceso al agua para consumo personal y doméstico. Estimo que una interpretación contraria podría llegar al extremo de vaciar de contenido la competencia constitucional a favor de los Municipios.

17. En tercer lugar, tampoco puedo compartir la determinación respecto a que, aun cuando las facultades sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, sería imposible que el Ejecutivo Federal se coordinara con el Municipio sin violar la Constitución, pues implicaría la inaplicación de la Ley de Aguas Nacionales, la cual dispone que: "Compete al Ejecutivo Federal: … Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materias de aguas"; ello bajo la premisa de que la disposición de las aguas se dictó en cumplimiento de un tratado internacional.

18. Al respecto, se debe tener presente que la Presa de "La Boquilla" se ubica en el cauce del Río Conchos. Por su parte, el Tratado Internacional dispone que le corresponde a los Estados Unidos de América una tercera parte del agua que llegue de la corriente principal del Río Bravo, procedente de diversos ríos, entre ellos, el Río Conchos, pero que la cantidad mínima será de cuatrocientos treinta y un millones de metros cúbicos por cada ciclo de cinco años, y que también le corresponderá la mitad de cualquier otro escurrimiento en el cauce principal, pero que, en caso de extraordinaria sequía, el faltante que existiera

al final de un ciclo se repondrá en el siguiente con agua procedente de los mismos tributarios; situación ésta que se actualizó en el presente caso, donde estaba por terminar un ciclo y en el anterior hubo un faltante de agua para cubrir la entrega mínima.

19. De lo anterior, se puede apreciar que la decisión del Ejecutivo Federal de ocupar el agua de la Presa "La Boquilla" para cubrir el faltante de agua del ciclo anterior no es una obligación que se deriva expresamente del tratado, sino que solo se relaciona indirectamente con éste, en tanto que dicho faltante se podría cubrir con agua de cualquier otro tributario.

20. Ahora bien, no me parece adecuada la interpretación tan amplia que hace la sentencia respecto de la Ley de Aguas para justificar esa decisión, pues el artículo que establece que el Ejecutivo Federal podrá adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los acuerdos internacionales se debe entender en armonía con las facultades que otorga la ley en relación con las obligaciones del tratado, esto es, no puede justificarse cualquier medida imaginable sólo por el hecho de relacionarse con el tratado. Esta interpretación tan amplia, además de otros problemas, también podría llegar al extremo de vaciar de contenido la competencia concurrente de los Municipios, que el artículo 4o. constitucional les otorga.

21. Imaginemos, por ejemplo, el caso extremo en el que el Ejecutivo Federal decide que la entrega mínima de los faltantes del ciclo anterior sólo se cubriría con agua proveniente de la fuente del que se surte agua al Municipio. Esto no podría justificarse, simplemente, en el artículo referido de la Ley de Aguas vigente, pues el objetivo de la reforma constitucional fue, precisamente, la participación de los Municipios para que se consiguiera un uso equitativo de los recursos hídricos; facultad que tiene vigencia, aun tratándose de los recursos que se relacionen indirectamente con tratados internacionales.

22. Además, debemos tomar en cuenta que, en el presente caso, había otras opciones para cubrir el adeudo de agua por lo que no se podía considerar que, necesariamente, se debiera utilizar el agua de la Presa en cuestión. De ahí que, sí podía haber existido un proceso de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para determinar cuál era la forma más equitativa de disponer de los recursos hídricos.

23. Por último, quiero aclarar que en ningún momento mi intención sea sostener que no se debería de cumplir el tratado internacional. Es más, ni siquiera consi-

dero que este sea un caso en que se tenga que analizar si se debe generar cierto tipo de interpretaciones de las disposiciones de dicho tratado en relación con la reforma constitucional. Simplemente, quiero precisar que la decisión del Ejecutivo Federal era una de las opciones para pagar el faltante de agua, en tanto no era una medida expresamente establecida en el tratado, sino que se relacionaba sólo indirectamente con éste.

24. Por lo tanto, en mi opinión, sí era posible considerar este acto como una disposición de recursos hídricos en la que debería tener participación el Municipio, en tanto implicaba el uso de un recurso hídrico que también está dirigido a cubrir el derecho humano de acceso al agua destinada al consumo personal y doméstico del territorio a su cargo y su participación encontraba asidero en la facultad concurrente que le otorga el artículo 4o. constitucional.

Este voto se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Votos particular y concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en la controversia constitucional 60/2020.

En sesión celebrada el **veintisiete de enero de dos mil veintidós,** el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, en la que se impugnaron, la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales y las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la Presa "La Boquilla".

En la mayoría de los temas analizados estuve de acuerdo con el sentido y las consideraciones de la sentencia; no obstante, en el **apartado VI,** relativo a las causas de improcedencia, concretamente en el **subapartado B, disentí del criterio de la mayoría;** y en el **apartado VII** del estudio de fondo me aparté de algunas consideraciones.

A continuación, me permitiré manifestar como **voto particular,** los motivos por los que estimé que, contrario al criterio mayoritario, no se actualiza la causa de improcedencia invocada respecto de uno de los actos cuestionados y, posteriormente, las razones por las que me aparté de diversas consideraciones en el tema señalado del estudio de fondo.

Voto particular

En el apartado **VI** de esa resolución, concretamente al analizar el **subapartado B,** denominado "Violaciones indirectas a la Constitución", este Alto Tribunal de-

terminó, por **mayoría** de votos,[1] **sobreseer** en la controversia constitucional respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, en lo que se refiere a la integración de Los Consejos de Cuenca.

Las razones por las que el Pleno arribó a dicha conclusión fueron porque consideró que no se planteaban cuestiones de constitucionalidad, sino de mera legalidad, en tanto que, en la demanda el Municipio actor impugnó dicho acto alegando, esencialmente, la violación a diversos preceptos de la Ley de Aguas Nacionales, es decir, que planteaba únicamente violaciones indirectas a la Constitución General.

Respetuosamente, **diferí de la posición mayoritaria** del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a mi juicio, sí hay una posible violación constitucional.

Lo anterior, porque de la lectura integral de la demanda advierto que el Municipio actor pondera la violación al artículo 4o. de la Constitución Federal, que establece la participación de los Municipios en todos los actos relacionados con el acceso y el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, alegando que la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley Nacional de Aguas al no prever esa participación de los Municipios en los procesos de gestión del agua, incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la propia Constitución. De ahí que, desde mi punto de vista, el Municipio actor hace valer una violación directa a los artículos 4o. y 115 constitucionales y, en consecuencia, lo procedente era desestimar dicha causal de improcedencia.

En este orden de ideas, con base en las consideraciones antes referidas, **me permito disentir del criterio mayoritario** en cuanto al **sobreseimiento** respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales.

Voto concurrente

Por otra parte, en el **apartado VII,** relativo al estudio de fondo, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez de las órdenes

[1] Dicho tema se aprobó por mayoría de **siete.** El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea y las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron por consideraciones diversas. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la Ministra Ríos Farjat.

del Ejecutivo Federal de extraer el agua almacenada en la Presa "La Boquilla", dictadas en cumplimiento del tratado de aguas internacionales suscrito por el Estado Mexicano con los Estados Unidos de América, al considerar que conforme a lo dispuesto en los artículos 27 de la Constitución Federal y 4o. de la Ley de Aguas Nacionales, la autoridad y la administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien las ejerce directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA); asimismo, que dicho Poder es el encargado de adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas.

Si bien estuve a favor del sentido del proyecto, pues considero que, en efecto, la determinación de disponer de las aguas almacenadas en la Presa "La Boquilla" se encuentra dentro de las facultades constitucionales y legales de administración de las aguas nacionales, que corresponden en exclusiva al Ejecutivo Federal, por sí o a través de la CONAGUA, por lo que no estaba obligado a coordinarse con las autoridades municipales para ello.

No obstante, **me aparté** de las consideraciones que interpretan y determinan el alcance que podría tener la facultad de participación de los Municipios en la gestión de los recursos hídricos en términos del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal, puesto que, previamente, al resolver las controversias constitucionales 56/2020, 59/2020, 61/2020, 68/2020, 70/2020, 77/2020, 78/2020, 79/2020, 115/2020, 116/2020, 138/2020, 149/2020, 150/2020 y 154/2020 este Tribunal Pleno declaró fundada la omisión absoluta de expedir la Ley General de Aguas, siendo evidente que dichas atribuciones municipales aún no están reguladas y que será hasta que el Congreso de la Unión expida esa legislación cuando habrán de definirse, lo cual me lleva a emitir el presente voto concurrente.

Este voto se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 60/2020 promovida por el Municipio de San Francisco de Conchos, Estado de Chihuahua.

En la sesión celebrada el veintisiete de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte discutió y resolvió la controversia constitucional 60/2020, promovida por el Municipio de San Francisco de Conchos, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de las órdenes del

Ejecutivo Federal de disponer del agua de la Presa "La Boquilla" para pagar adeudos del tratado de aguas internacionales.

Presento este voto concurrente, pues si bien estoy de acuerdo con el sentido del fallo mayoritario relativo al reconocimiento de la validez de dichas órdenes, lo hago apartándome de consideraciones.

I. Fallo mayoritario.

En la sentencia el Tribunal Pleno reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua de la Presa "La Boquilla" para cumplir con los adeudos del tratado sobre distribución de aguas internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos. Ello, pues consideró que derivado del artículo 4o. constitucional, las órdenes para disponer de aguas nacionales, como lo son las almacenadas en la Presa "La Boquilla", es un acto de administración exclusivo del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 de la Constitución General. Por ende, consideró que no se puede alegar una violación a la facultad municipal de participar en la gestión de las aguas.

Por otro lado, señaló que dichas órdenes se dictaron en cumplimiento de un tratado internacional ratificado por el Estado Mexicano, por lo que el Ejecutivo se encontraba obligado a darle cumplimiento, y finalmente, el Pleno argumentó que coordinarse con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la Ley de Aguas Nacionales, lo cual le está prohibido constitucionalmente al Ejecutivo.

II. Razones de disenso.

Al igual que en la controversia constitucional 56/2020,[1] si bien en un principio voté en contra de la procedencia de la controversia en relación con las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la Presa "La Boquilla", obligado por la mayoría, voté con el sentido de la sentencia de declarar infundados los argumentos del Municipio actor y por considerar que, en este caso, el Ejecutivo Federal no se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con éste para disponer del agua en cuestión, pero apartándome de consideraciones.

[1] Resuelta en sesiones del Pleno celebradas el veinte, veinticuatro y veinticinco de enero de dos mil veintidós.

En la sentencia el Pleno hace una interpretación de los artículos 4o. y 27 constitucionales, conforme a la cual las órdenes de disponer del agua de la Presa La Boquilla serían un *acto de administración* que corresponde al Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 y no un *acto de gestión* de aquellos en los que el diverso 4o. da intervención a los Ayuntamientos. Posteriormente, la sentencia hace una interpretación de la Ley de Aguas Nacionales (LAN) para justificar el actuar del Ejecutivo Federal.

No coincido con estos argumentos, pues no comparto la distinción que hace entre actos de gestión y administración de los recursos hídricos para efectos de los artículos 4o. y 27 de la Constitución General, ni la utilización de la Ley de Aguas Nacionales para "reforzar" esta interpretación.

Desde mi punto de vista, de los artículos 4o. y 27 constitucionales no se desprende directamente una intervención de los Municipios en determinaciones como la que se sometió a estudio, lo que es suficiente para reconocer la validez de las órdenes, sin necesidad de acudir al análisis que se realiza en la sentencia de la Ley de Aguas Nacionales, la cual no constituye parámetro de validez constitucional. Así, considero que el estudio debió prescindir de toda argumentación centrada en dicha ley. Explico esta postura a continuación.

En primer lugar, la Constitución General no prevé a favor de los Municipios una intervención en todos los actos que involucren a las aguas nacionales, sino únicamente en aquellos relativos al acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos. Además, dicha participación es de configuración legal, sin que al día de hoy se haya expedido la normativa en la materia.

En efecto, el artículo 4o., párrafo sexto, constitucional, reformado el ocho de febrero de dos mil doce, establece:

"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."

Como puede verse, dicho párrafo *dispone la participación de los Municipios únicamente en la consecución de determinados fines* vinculados con el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y no en todas las deci-

siones que versen sobre éstos. Tampoco establece facultades concurrentes entre la Federación y los Municipios.

En el caso, la determinación de disponer de ciertos volúmenes de agua para dar cumplimiento a un tratado internacional no es un acto que tenga como fin garantizar el derecho de acceso al agua ni el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, por lo que, conforme al artículo 4o., aquél no es un acto en el que los Municipios tengan constitucionalmente garantizada una participación, sino que es simplemente un acto que cae dentro del ámbito de la jurisdicción federal sobre aguas nacionales en términos del artículo 27 constitucional.

En todo caso, la Constitución General[2] exige la expedición de una Ley General de Aguas que defina el contenido de dicha participación de los Municipios, la cual no se ha emitido y fue materia del pronunciamiento del Pleno respecto de la existencia de una omisión legislativa.

De igual manera, el artículo 27 constitucional tampoco otorga participación al Municipio en las órdenes del Ejecutivo de disponer de las aguas en comento, pues aquel únicamente establece, en su párrafo sexto,[3] que la explotación, el uso o el aprovechamiento de las aguas nacionales no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, mientras que la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución General regula la facultad exclusiva del Congreso de la Unión de regular las aguas de jurisdicción federal.

Conforme a lo expuesto, no es posible desprender de ningún precepto de la Constitución General, la obligación del Poder Ejecutivo Federal de coordinarse con el Municipio actor en la disposición de las aguas de la Presa "La Boquilla". En todo caso, el Municipio actor no alegó, ni mucho menos demostró, que las órdenes del Ejecutivo hayan incidido de forma alguna en su capacidad de garantizar el derecho al agua para consumo personal y doméstico, conforme al artículo 4o. constitucional.

---

[2] **Régimen transitorio de la reforma constitucional publicada el ocho de febrero de dos mil doce**
"Tercero. El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."

[3] **Constitución General**
Artículo 27, párrafo sexto: "En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, …"

Por último, para llegar a esta conclusión es innecesario acudir al contenido de la Ley de Aguas Nacionales. Conforme al último párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional,[4] este Alto Tribunal únicamente puede conocer de violaciones directas a la Constitución General, por lo que, en mi opinión, el parámetro de regularidad para dar respuesta a los argumentos de la parte actora únicamente está formado por los artículos 4o., 27, párrafos primero, quinto y sexto, y 73, fracción XVII, de la Constitución General[5] y, de ninguna manera, por la Ley de Aguas Nacionales.

---

[4] **Constitución General**
"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
(Reformado [N. de e. este párrafo], D.O.F. 11 de marzo de 2021)
"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"…
"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."

[5] **Constitución General**
Artículo 4o. (Adicionado, D.O.F. 8 de febrero de 2012)
"Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible."
(Reformado, D.O.F. 10 de enero de 1934)
"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.
"…
(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)
"Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno,

De acuerdo con lo expuesto, el acto consistente en "*Las órdenes para disponer del agua almacenada en la Presa La Boquilla, ubicada en el Municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua*", que se reclaman es constitucional, pues implicó el ejercicio de facultades exclusivas de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 27 y 73, fracción XVII, de la Constitución General.

Por las razones anteriores, obligado por la mayoría, estoy de acuerdo con el reconocimiento de la validez de las órdenes de disposición del agua de la Presa, pero no por las razones que expone la sentencia, sino por las aquí expuestas.

Este voto se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.
(REFORMADO, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2013)
"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica."
"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
"…
"XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal."

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS Y LOS PRESIDENTES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHOS ENTES (ARTÍCULO 29, FRACCIÓN XII, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDO MEXICANOS].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJERO O CONSEJERA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL (ARTÍCULOS 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 43 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE JUNIO DE 2021, CONFORME AL CUAL EL PLAZO PARA INTERPONER LA DEMANDA TRATÁNDOSE DE OMISIONES SERÁ DE TREINTA DÍAS, NO ES APLICABLE CUANDO ÉSTA SE PRESENTÓ CON ANTERIORIDAD A SU ENTRADA EN VIGOR, CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY Y *PRO ACTIONE*.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS OMISIONES LEGISLATIVAS QUE NO DERIVEN DIRECTAMENTE DE UN ACTO POSITIVO PUEDEN IMPUGNARSE EN TODO MOMENTO MIENTRAS SUBSISTAN (ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN 7 DE JUNIO DE 2021).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.

IX. 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.

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DE LA PARTE ACTORA SE ACTUALICE, DEBE ACREDITARSE QUE EN LA DEMANDA NO SE ADUJERON VIOLACIONES A ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL QUE RECONOZCA FACULTADES A AQUELLA PARTE.

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA CONTROVERTIR NORMAS GENERALES, ACTOS U OMISIONES EN MATERIA DE AGUAS, DADAS LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES QUE ORIGINARIAMENTE TIENEN CONFERIDAS EN LA MATERIA.

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO ACTOR RESPECTO DE LOS ACTOS RELACIONADOS CON LA DISPOSICIÓN DE LAS AGUAS DE UNA PRESA UBICADA EN UNA CUENCA DE LA CUAL NO PARTICIPA (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LAS ÓRDENES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN LA PRESA "LA BOQUILLA" PARA PAGAR LOS ADEUDOS DEL TRATADO DE AGUAS INTERNACIONALES, ASÍ COMO RESPECTO DE SUS ACTOS DE EJECUCIÓN A TRAVÉS DE LA GUARDIA NACIONAL).

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ÚNICAMENTE ES POSIBLE PLANTEAR EN LA DEMANDA VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LA OMISIÓN ATRIBUIDA AL EJECUTIVO FEDERAL DE REGLAMENTAR ADECUADAMENTE LA LEY DE AGUAS NACIONALES EN LO QUE SE REFIERE A LA INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DE CUENCA).

XV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CAUSA DE PEDIR Y DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DEL USO DE LA FUERZA PÚBLICA A TRAVÉS DE LA GUARDIA NACIONAL PARA EXTRAER LAS AGUAS DE LA PRESA "LA BOQUILLA", ASÍ COMO RESPECTO DEL ACUERDO DE INICIO DE EMERGENCIA POR SEQUÍA PARA EL AÑO 2020, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE ABRIL DEL MISMO AÑO, ATRIBUIDO AL EJECUTIVO FEDERAL).

XVI. FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XVII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO ES ATRIBUIBLE A LA PANDEMIA DEL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19) (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XVIII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO SE JUSTIFICA POR EL HECHO DE QUE LAS SITUACIONES

MATERIA DE ESE ORDENAMIENTO ESTÉN REGULADAS EN LA LEY DE AGUAS NACIONALES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XIX. AGUAS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN INCURRIÓ EN UNA OMISIÓN INDEBIDA AL NO HABER EXPEDIDO LA LEY GENERAL RELATIVA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012.

XX. MUNICIPIOS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL DE AGUAS EN EL PLAZO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, VULNERA SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES EN LA MATERIA (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XXI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA Y VINCULA AL CONGRESO DE LA UNIÓN A EXPEDIR LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE DURANTE SU PRÓXIMO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 68/2020. MUNICIPIO DE MAGUARICHI, CHIHUAHUA. 27 DE ENERO DE 2022. PONENTE:

JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al veintisiete de enero de dos mil veintidós, emite la siguiente

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 68/2020, promovida por el Municipio de Maguarichi, Chihuahua, en contra del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo Federal.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos que dieron lugar a la controversia. Sobre el cauce del Río Conchos –el principal afluente mexicano del Río Bravo– en el Municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua, se encuentra la presa "La Boquilla", también conocida como Lago Toronto. Desde su construcción en mil novecientos dieciséis, esta obra hidráulica ha generado energía eléctrica para la región norte del país y funcionado como fuente de abastecimiento de agua para varios distritos de riego, así como para múltiples usuarios ubicados principalmente en los Municipios del centro y sur del Estado de Chihuahua.

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 "el Tratado de Aguas Internacionales"). Ratificado por el Senado de la República en 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 veinte un mil metros cúbicos anuales.[1] 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 (sic) la aportación mínima que debe hacerse a los Estados Unidos de América, los 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.[2] El ciclo 1 del tratado comenzó el uno de octubre de mil novecientos cincuenta y tres.

---

[1] "**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 pertene-

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.[3]

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 un territorio hidrológico que abarcaba ciento cuarenta y seis Municipios distribuidos en cinco Estados [cincuenta y siete en Chihuahua,[4] tres en Durango, treinta y dos en Coahuila, cuarenta y cuatro en Nuevo León y diez en Tamaulipas]. Este órgano se integraba originalmente por el titular de la Conagua, los gobernadores

---

cientes 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)

[2] Véase *idem*.

[3] **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."

[4] Del Estado de Chihuahua participan dentro de la Cuenca del Río Bravo los Municipios de Ahumada, Aldama, Allende, Aquiles Serdán, Ascensión, Bachíniva, Balleza, Bocoyna, Buenaventura, Camargo, Carichi, Casas Grandes, Coronado, Coyame, Cuauhtémoc, Cusihuiriachi, Chihuahua, Delicias, Doctor Belisario Domínguez, El Tule, Galeana, Gómez Farías, Gran Morelos, Guachochi, Guadalupe, Guerrero, Hidalgo del Parral, Huejotitán, Ignacio Zaragoza, Janos, Jiménez, Juárez, Julimes, La Cruz, López, Madera, Manuel Benavides, Matachi, Matamoros, Meoqui, Namiquipa, Nonoava, Nuevo Casas Grandes, Ojinaga, Práxedis G. Guerrero, Riva Palacio, Rosales, Rosario, San Francisco de Borja, San Francisco de Conchos, San Francisco del Oro, Santa Bárbara, Santa Isabel, Satevó, Saucillo, Temosachi y Valle de Zaragoza. 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*.

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.[5]

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.[6] En relación con su integración, en el nuevo artículo 13 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 considera-

[5] 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*.

[6] "**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."

dos usuarios.[7] 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.[8]

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. 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

[7] "**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."

[8] "**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)

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.[9]

8. El ocho de febrero de dos mil doce se reformó y adicionó el artículo 4o. 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 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

[9] "**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* "SEMARNAT, SHCP, BIENESTAR, SENER, SE, SSA Y SADER	"7	"12%
"Vocales estatales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	"5	"9%
"Vocales municipales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	"5	"9%
"Vocales usuarios	"27	"50%
"Vocales de Organizaciones No Gubernamentales	"4	"7%
"Sector académico (Vocales/Invitados 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."

la ciudadanía para la consecución de dichos fines.[10] 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.[11] 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.[12] Por 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 4o. del instrumento internacional (*supra* párr. 3).

10. El tres de diciembre de dos mil diecinueve, en una mesa de trabajo convocada por la Secretaría de Gobernación a solicitud de la Conagua, los gobernadores de Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León, así como el secretario general de Gobierno de Coahuila, acordaron: (a) atender por parte de la Conagua las solicitudes de los distritos de riego de la Cuenca de Río Bravo en términos de su ciclo agrícola pendiente, de los Estados presentes; y, (b) cumplir a cabalidad con el Tratado de Aguas Internacionales.[13]

11. Ese mismo día el Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua acordó que, a fin de pagar a los Estados Unidos de América los adeudos con motivo del Tratado de Aguas Internacionales, dispondría de agua almacenada en las presas Francisco I. Madero ("Las Vírgenes"), Luis L. León ("El Granero") y

[10] **Artículo 4o.** ...
"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."
[11] "**Tercero.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."
[12] 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*.
[13] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 68/2020, foja 7.

"La Boquilla", todas ellas ubicadas en el Estado de Chihuahua. Específicamente en relación con la presa "La Boquilla", la autoridad federal acordó disponer de un volumen de aproximadamente mil millones de metros cúbicos de agua para dar cumplimiento al tratado.[14]

12. El tres de febrero de dos mil veinte, en vista de diversos bloqueos que a raíz del anuncio del acuerdo de la Conagua tuvieron lugar en la presa Luis L. León ("El Granero"), ubicada en el Municipio de Aldama, elementos de la Guardia Nacional fueron enviados a la presa "La Boquilla" para resguardar sus instalaciones. Al día siguiente; sin embargo, un grupo de aproximadamente quinientos ciudadanos y productores agrícolas del Estado de Chihuahua se presentó en el lugar para impedir la sustracción del agua de la presa y tuvo lugar un enfrentamiento con los elementos de seguridad pública.

13. El cinco de febrero siguiente el titular del Ejecutivo Federal señaló en conferencia de prensa que se cumpliría sin excepción con el Tratado de Aguas Internacionales. Consecuentemente, se inició la extracción de agua de las presas en el Estado de Chihuahua que había acordado la Conagua, incluida la de la presa "La Boquilla".

14. Finalmente, el nueve de abril de dos mil veinte la titular de la Conagua expidió el *Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020* (en lo sucesivo "el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte").[15] Allí se especificó cuáles cuencas hidrológicas presentaban condiciones de sequía severa, extrema o excepcional –entre las que figuraba la Cuenca del Río Bravo– y se dispuso que la Conagua, conforme a los resultados de los análisis y dictámenes realizados por el Monitor de Sequía de México, a fin de garantizar el abasto de agua para uso doméstico y público urbano, podía ejecutar las medidas transitorias concertadas con los representantes de los usuarios en los Consejos de Cuenca que se encontraran en tal situación.

[14] Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.

[15] Véase el Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, Diario Oficial de la Federación, No. de edición del mes: 11, jueves nueve de abril de dos mil veinte, págs. 4 a 6, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591407&fecha=09/04/2020*.

15. Presentación de la demanda. El veintisiete de abril de dos mil veinte el Municipio de Maguarichi, Chihuahua, a través de su presidente Municipal, promovió controversia constitucional en contra del Congreso de la Unión, del Poder Ejecutivo Federal, de la Conagua, del delegado de la Conagua en el Estado de Chihuahua, del Consejo de Cuenca del Río Bravo y del comandante de la Guardia Nacional. En su demanda señaló como actos impugnados (**a**) la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas; (**b**) la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca; (**c**) las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales; (**d**) la utilización de la Guardia Nacional para su ejecución por la fuerza y; por último, (**e**) el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte.

16. Argumentó, en esencia, que las omisiones y los actos impugnados desembocaban en la disposición de aguas que ya se encontraban comprometidas para los distintos usuarios de la zona, incluido el Municipio de Maguarichi, Chihuahua, como proveedor del servicio de agua de uso doméstico y público urbano, sin que se le diera la intervención efectiva que ordena la Constitución en la gestión de los recursos hídricos nacionales. Consideró que esto vulneraba en su perjuicio las atribuciones previstas en los artículos 1o., 4o., 27, 115 y 133 de la Constitución Federal, así como el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (*supra* párr. 8), y que con ello se transgredía además el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico de su población, el derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias y las disposiciones del Tratado de Aguas Internacionales. Asimismo, el Municipio actor señaló como terceros interesados a los Estados de Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, por lo que solicitó que fueran llamados al juicio.[16]

17. Trámite y admisión de la demanda. El veintisiete de abril 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 **68/2020** y, por conexidad con las controversias constitucionales 47/2020,

[16] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 61/2020, foja 3.

48/2020, 49/2020, 50/2020, 56/2020, 59/2020, 60/2020, 61/2020, 62/2020 y 67/2020, turnarla al Ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de instruir el procedimiento correspondiente.[17]

18. El treinta de abril siguiente el Ministro instructor admitió a trámite la demanda.[18] Por un lado, tuvo como autoridades demandadas únicamente al Congreso de la Unión –por conducto de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores– y al Poder Ejecutivo Federal, pues el resto de las dependencias señaladas en la demanda eran subordinadas de éste. En consecuencia, ordenó emplazar a juicio a los Poderes demandados 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 otro lado, aunque resolvió tener como tercero interesado en la controversia constitucional al Estado de Chihuahua, negó tal carácter a los Estados de Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que correspondiera a su representación.

19. Contestación a la demanda y vencimiento del plazo del tercero interesado para realizar manifestaciones. Los días ocho y diecisiete de septiembre de dos mil veinte, respectivamente, ambas Cámaras del Congreso de la Unión y el consejero jurídico del Ejecutivo Federal presentaron sendos escritos donde dieron contestación a la demanda.[19] Éstos fueron agregados al expediente mediante auto de siete de octubre del mismo año.[20] Por su parte, el veintiséis de octubre siguiente el Ministro instructor determinó que había precluido el derecho del Estado de Chihuahua a realizar manifestaciones como tercero interesado.[21]

20. Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción. El treinta de noviembre de dos mil veinte 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

[17] Véase ibíd., fojas 37 y 38.
[18] Véase ibíd., fojas 39 a 42.
[19] Véase ibíd., fojas 79 a 105, 659 a 710, y 761 a 789, respectivamente.
[20] Véase ibíd., fojas 796 a 800.
[21] Véase ibíd., foja 840.

ofrecidas por las partes y por presentados los alegatos formulados por las partes demandadas.[22] En consecuencia, el ocho de diciembre siguiente se declaró cerrada la instrucción y se colocó el expediente en estado de resolución.[23]

II. COMPETENCIA

21. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Federal;[24] 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[25] así como en los puntos segundo, fracción I, y quinto del Acuerdo General Plenario 5/2013,[26] pues se trata de un conflicto entre un Municipio y dos Poderes de la Federación, en el que se plantean diversas omisiones legislativas, por lo que resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

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[27] procede, en primer lugar, fijar las normas generales, actos u

---

[22] Véase ibíd., fojas 893 y 894.
[23] Véase ibíd., foja 891.
[24] "**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...
"b) La Federación y un Municipio."
[25] "**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."
[26] "**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:
"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas 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, cuando así lo estime conveniente."
"**QUINTO.** Los asuntos de la competencia originaria del Pleno referidos en el punto tercero del presente Acuerdo General se turnarán y radicarán en el Pleno o en una Sala en términos de lo previsto en el Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los radicados de origen en el Pleno podrán remitirse a las Salas en términos de lo establecido en el punto sexto de este instrumento normativo."
[27] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

omisiones objeto de la controversia y la apreciación de las pruebas para tenerlos o no por demostrados. De la lectura integral de la demanda se desprende que en el presente asunto se controvierte lo siguiente:

A. Del Congreso de la Unión se impugna la **omisión** de expedir una Ley General de Aguas[28]. Esta omisión legislativa absoluta se tiene por **demostrada** con las afirmaciones de las partes demandadas respecto a la imposibilidad de expedir tal ordenamiento legal debido a la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19) y con las copias certificadas del procedimiento legislativo correspondiente en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.[29]

B. Del Ejecutivo Federal se impugna la **omisión** de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.[30] Al tratarse de una omisión legislativa relativa respecto del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales vigente, la existencia del acto impugnado se tiene por **demostrada** con copia de un ejemplar del Diario Oficial de la Federación de veinticinco de agosto de dos mil catorce,[31] fecha en que dicho ordenamiento reglamentario sufrió su última modificación.

C. Del Ejecutivo Federal se impugnan las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.[32] Su existencia se tiene por **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que se pagaría el adeudo de agua a los Estados Unidos de América[33] y con la copia certificada de la minuta de la reunión 1421 del Comité Nacional de Grandes presas de la Conagua

"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."

[28] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 68/2020, foja 3.

[29] Véase ibíd., fojas 101 a 103 y 111 a 657, respectivamente.

[30] Véase ibíd., foja 4.

[31] Véase el Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, Diario Oficial de la Federación, tomo DCCXXXI, No. 18, lunes veinticinco de agosto de dos mil catorce, págs. 11 y 12, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2014&month=08&day=25*.

[32] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 68/2020, fojas 4 y 5.

[33] Véase ibíd., foja 660.

en la cual se determinaron los volúmenes de extracción de agua autorizados en relación con la presa "La Boquilla".[34]

D. Del Ejecutivo Federal se impugna la **utilización de la Guardia Nacional** para ejecutar por la fuerza de las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales.[35] La existencia de este acto queda **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que la presencia de la Guardia Nacional en la presa "La Boquilla" había obedecido a la necesidad de resguardar esas instalaciones a raíz de los múltiples bloqueos que tuvieron lugar en la diversa presa Luis. L León ("El Granero") ubicada en el Municipio de Aldama, Chihuahua, después de que la Conagua anunciara la decisión de extraer agua de las presas ubicadas en dicha entidad federativa.[36]

E. Finalmente, del Ejecutivo Federal se impugna el **Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte,** publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de ese mismo año.[37] Su existencia queda acreditada con un ejemplar electrónico de la correspondiente publicación oficial.[38]

IV. LEGITIMACIÓN

23. Legitimación activa. El primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria[39] dispone que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los

[34] Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.
[35] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 68/2020, fojas 6 y 7.
[36] Véase ibíd., foja 660.
[37] Véase ibíd., foja 5.
[38] Véase *supra* nota 15.
[39] "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.
"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo

funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En el presente asunto la demanda fue suscrita por Pedro Ignacio Quezada Enríquez, en su carácter de presidente Municipal de Maguarichi, Chihuahua, quien demostró tener tal cargo con la presentación de una copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.[40] Si en términos del artículo 29, fracción XII, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua,[41] los presidentes municipales tienen expresamente la atribución de representar a los Municipios en los procedimientos jurisdiccionales, entonces se tiene por acreditada la legitimación activa del Municipio actor.

24. Legitimación pasiva. El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria dispone que tendrá el carácter de demandado en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la impugnación.[42] Dado que en la tramitación del presente asunto se tuvieron como partes demandadas únicamente al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, en términos del citado artículo 11 de la ley reglamentaria[43] procede analizar la personalidad de cada uno de los funcionarios que comparecen en representación de tales autoridades.

25. En primer lugar, en representación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión compareció el senador Eduardo Ramírez Aguilar en su carácter de presidente de la Mesa Directiva. Esta calidad fue acreditada con el "*Acta de la junta previa celebrada el lunes treinta y uno de agosto de dos mil veinte*" en la que consta su nombramiento.[44] Si de acuerdo con el artículo 67,

---

determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

[40] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 68/2020, fojas 35 y 36.

[41] "**Artículo 29.** La o el presidente municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"...
"XII. Representar al Municipio, con todas las facultades de un apoderado general; nombrar asesores y delegados y otorgar poderes generales y especiales para pleitos y cobranzas."

[42] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"...
"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

[43] Véase *supra* nota 39.

[44] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 68/2020, fojas 107 a 109.

numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[45] dicho funcionario tiene la representación jurídica de la Cámara de Senadores, entonces es claro que se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia en su representación.

26. Por otro lado, en representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión compareció la diputada Dulce María Sauri Riancho en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva. Esta calidad fue acreditada con copia certificada de la versión estenográfica de la sesión de dos de septiembre de dos mil veinte del Pleno de la Cámara de Diputados en la que consta su nombramiento.[46] Si de acuerdo con el artículo 23, numeral 1, inciso l), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[47] el presidente de la Mesa Directiva tiene la representación de la Cámara de Diputados, es claro que dicha funcionaria está legitimada para comparecer en la presente controversia.

27. Finalmente, en representación del Ejecutivo Federal compareció Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, quien acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de la República.[48] Si en términos de los artículos 90 de la Constitución Federal;[49] 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Fede-

---

[45] "**Artículo 67.**
"1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones." (Énfasis añadido)

[46] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 68/2020, fojas 790 a 794.

[47] "**Artículo 23.**
"1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva las siguientes:
"...
"l) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."

[48] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 68/2020, foja 74.

[49] "**Artículo 90.** La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

ral[50]; 1, primer párrafo, y 9 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,[51] así como del acuerdo presidencial de nueve de enero de dos mil uno,[52] el consejero jurídico tiene la atribución de representar al Ejecutivo Federal en los procedimientos jurisdiccionales en los que sea parte, entonces es indudable que dicho funcionario está legitimado para comparecer en este asunto.

"La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.
"La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.
"El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley."

[50] "**Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:
"...
"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

[51] "**Artículo 1.** La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en adelante la Consejería, es la dependencia de la administración pública federal que tiene a su cargo las funciones previstas en los párrafos tercero y cuarto del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consistentes en brindar asesoría y apoyo técnico jurídico al presidente de la República; así como representar a la Federación y al presidente de la República en los asuntos en los que éstos sean parte y ejercer las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos jurídicos."
"**Artículo 9.** El consejero tendrá las facultades indelegables siguientes:
"...
"XI. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[52] "ÚNICO. El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea Parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.
"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurran a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

V. OPORTUNIDAD

28. La promoción de una controversia constitucional debe hacerse dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de la ley reglamentaria[53] o, en su defecto, los fijados por los precedentes de la Suprema Corte. De lo contrario, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, y deberá sobreseerse en términos del artículo 20, fracción II, de ese mismo ordenamiento legal.[54] En atención a que en la presente controversia constitucional se impugnaron y se tuvo por demostrada la existencia de diversos tipos de omisiones y actos, el análisis de la oportunidad en su impugnación se hará atendiendo a cada uno de ellos.

A

29. Omisión legislativa del Congreso de la Unión. En primer lugar, la impugnación de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas (*supra* párr. 22, inciso **A**) se considera **oportuna.** Es criterio reiterado del Tribunal Pleno que el plazo para impugnar omisiones legislativas por vía de una controversia constitucional se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan y, por consiguiente, pueden controvertirse en cualquier tiempo.[55] No es obstáculo

[53] **Artículo 21 (versión reformada el siete de junio de dos mil veintiuno).** "El plazo para la interposición de la demanda será:
"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;
"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y ..."

[54] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y ..."
"**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."

[55] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, página 1296, «con número de registro digital: 183581».

para llegar a esta conclusión que la nueva redacción de la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria disponga que: "*tratándose de actos u omisiones*", el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días.[56]

30. En primer lugar, tal porción normativa es inaplicable en el presente asunto en términos del artículo quinto transitorio del Decreto publicado el siete de junio de dos mil veintiuno,[57] instrumento a través del cual aquélla fue reformada. Ahí se prevé que las controversias constitucionales presentadas antes de la entrada en vigor de las reformas –como sucedió en este caso– deberán tramitarse conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse el procedimiento. Lo contrario significaría aplicar retroactivamente la ley en perjuicio del Municipio actor y de los titulares de los derechos humanos cuya violación se aduce, conclusión claramente incompatible con el artículo 14 de la Constitución Federal y con el principio *pro actione*.[58]

31. En segundo lugar, suponiendo que el nuevo plazo legal sí fuera aplicable retroactivamente, la fracción I reformada no se refiere a todas las omisiones impugnables en vía de controversia constitucional, sino únicamente a las que derivan directamente de un acto positivo.[59] Dado que ninguno de los supuestos de inicio de plazo previstos en esa fracción es apto para calificar actos omisivos que no deriven directamente de uno positivo, pues las omisiones como tal no surten efectos conforme a una ley, no se ejecutan, ni tampoco se hacen saber a los

[56] Véase *supra* nota 53.
[57] "**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."
[58] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala, número 1a. CCVI/2018 (10a.), cuyo rubro es: "PRINCIPIO *PRO ACTIONE*. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.", *Semanario Judicial de la Federación y su* Gaceta (sic), Libro 61, Tomo I, diciembre de dos mil dieciocho, página 377, «con número de registro digital: 2018780».
[59] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia número P./J. 113/2010 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, página 2716, «con número de registro digital: 163194».

afectados, entonces no puede considerarse que ese precepto sea aplicable a la omisión legislativa impugnada.

B

32. Omisión legislativa del Ejecutivo Federal. La impugnación de la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (*supra* párr. 22, inciso **B**) también se considera **oportuna.** Como recién se explicó (*supra* párrs. 29 a 31), las omisiones legislativas –sean atribuidas al Poder Legislativo o al Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria– que no deriven directamente de un acto positivo pueden impugnarse por vía de controversia constitucional en todo momento mientras subsistan,[60] sin que les sea aplicable la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

33. Tampoco es obstáculo para llegar a esta conclusión que el Poder Ejecutivo Federal señale que el plazo para impugnar dicha omisión feneció porque ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de los Consejos de Cuenca, toda vez que dicho precepto había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos noventa y siete.[61] Contra lo que sugiere la autoridad demandada, una lectura integral de la demanda muestra que el Municipio actor no impugna esa disposición de carácter general como tal, sino más bien la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella o en alguna otra, la participación municipal en los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de dos mil doce (*supra* párr. 8). Así, **debe desestimarse** la causa de improcedencia invocada en ese sentido.

C

34. Órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla". La impugnación de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Interna-

[60] Véase las tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 43/2003, citada en *supra* nota 55, y número P./J. 113/2010, citada en *supra* nota 59.
[61] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 68/2020, fojas 671 a 673.

cionales (*supra* párr. 22, inciso **C**) se considera también **oportuna.** Toda vez que no existe documento alguno en el expediente en que se actúa del que se desprenda fehacientemente que antes de la fecha de presentación de la demanda –es decir, del veintisiete de abril de dos mil veinte– el Municipio actor haya tenido conocimiento de los actos reclamados, o de que se haya ostentado como sabedor de los mismos, entonces debe considerarse que formuló su impugnación dentro del plazo de treinta días hábiles que prevé la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

D

35. Utilización de la Guardia Nacional. También la impugnación de la utilización de la Guardia Nacional por el Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **D**) para ejecutar las referidas órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla" a fin de cubrir los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales se considera **oportuna.** Al igual que sucede con aquéllas, no existe constancia alguna en el expediente de que el Municipio actor haya tenido conocimiento del acto impugnado o se haya ostentado sabedor de él antes de la fecha de presentación de la demanda.

E

36. Acuerdo de inicio de emergencia por sequía. Por último, la impugnación del Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte reclamado al Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **E**) se considera igualmente **oportuna.** Si dicho instrumento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte[62] y la demanda se presentó el veintisiete de abril del mismo año, es evidente que su impugnación se realizó dentro de los treinta días siguientes a aquel en que surtió efectos su notificación.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

37. De que la impugnación de una omisión o un acto en controversia constitucional se haya considerado oportuna no se sigue que el medio de control sea

[62] Véase *supra* nota 15.

procedente contra ellos. Corresponde ahora, por tanto, analizar si respecto de las omisiones y/o los actos aquí impugnados se actualiza alguna otra causa de improcedencia –ya sea invocada por las partes demandadas, o bien, advertida de oficio por la Suprema Corte– que impidiera la resolución de fondo del presente asunto.[63]

A

38. Procedencia de la controversia constitucional contra omisiones legislativas. En primer lugar, respecto de las dos omisiones legislativas impugnadas por el Municipio actor (*supra* párr. 22, incisos **A** y **B**), la Cámara de Diputados sostiene que el presente medio de impugnación es improcedente porque a través de una controversia constitucional no es posible combatir omisiones de carácter legislativo. Afirma que mediante esta vía de control únicamente pueden impugnarse normas generales o actos.[64]

39. Esta causa de improcedencia **debe desestimarse.** Independientemente de que el texto vigente del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal ya contempla expresamente a las omisiones en general como objeto de control constitucional a través de este medio de impugnación, sin que se haga allí algún tipo de distinción o exclusión,[65] es incuestionable que, desde mucho antes de la última reforma a este precepto, la Suprema Corte ya había zanjado que la controversia constitucional sí es procedente para impugnar omisiones de carácter legislativo. Tal como se explicó en el apartado anterior (*supra* párr. 29), es criterio reiterado del Tribunal Pleno que las omisiones legislativas pueden controvertirse por vía de una controversia constitucional en cualquier tiempo mientras subsistan.[66]

B

40. Interés legítimo del actor. En segundo lugar, respecto de todas las omisiones y los actos impugnados en la presente controversia constitucional, tanto la Cámara de Diputados como el Ejecutivo Federal invocan la causa de

[63] No se abordará la causa relativa al Tratado de Aguas Internacionales porque no fue impugnado.
[64] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 68/2020, fojas 773 a 776.
[65] Véase *supra* nota 24.
[66] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 55.

improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del Municipio actor.[67] Sostienen que éste no señala qué facultad constitucional propia fue transgredida a partir de las omisiones y actos relacionados con la disposición de los recursos hídricos de la presa "La Boquilla". En su concepto, dado lo resuelto por esta Suprema Corte en asuntos como la **controversia constitucional 84/2007,**[68] promovida por el Estado de Tamaulipas contra la Federación por el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales, el presente medio de impugnación debe sobreseerse porque un ente legitimado no puede promover controversia constitucional contra una norma general o acto que sea ajeno a su esfera de atribuciones.

41. Esta causa de improcedencia **debe desestimarse** respecto de ambas omisiones legislativas invocadas (*supra* párr. 22 incisos **A** y **B**). El Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que en una controversia constitucional se acredita el interés legítimo cuando exista al menos un principio de agravio en perjuicio del actor.[69] También es criterio reiterado de la Suprema Corte que este agravio puede derivar no sólo de una invasión competencial "*sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución.*"[70] De este modo, para que se actualizara la causa de improcedencia invocada, tendría que quedar acreditado que en la demanda no se aduce siquiera una sola violación a algún precepto constitucional que reconozca facultades al actor.

[67] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 68/2020, fojas 768 a 772 y 673 a 679, respectivamente.
[68] Resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil diez, por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Aguilar Morales, Valls Hernández y las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra al considerar que el Estado de Tamaulipas sí contaba con interés legítimo para promover la controversia constitucional.
[69] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 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, página 875, «con número de registro digital: 189327».
[70] 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 (sic), Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de dos mil quince, página 33.

42. Sin embargo, contra lo que sostienen las autoridades aludidas, en su escrito de demanda el Municipio actor aduce violaciones a la facultad de participar en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Federal,[71] así como a la facultad de proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el artículo 115, fracción III, inciso a), también de la Constitución Federal.[72] Además, el precedente invocado por las partes demandadas no es aplicable al presente asunto porque aquél versa sobre el interés legítimo de una *entidad federativa* para impugnar actos o disposiciones en materia de aguas, pero no sobre el de los *Municipios*. El interés legítimo de un Municipio para controvertir normas generales, actos u omisiones en materia de aguas es sustancialmente distinto al de las entidades federativas, dadas las facultades constitucionales que los Municipios tienen conferidas originariamente en ese rubro específico.

43. Por otra parte, la causa de improcedencia invocada por las partes demandadas **sí se actualiza** en relación con las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso **C**), así como respecto de sus actos de ejecución a través de la Guardia Nacional (*supra* párr. 22 inciso **D**). Resulta un hecho notorio que se invoca como tal en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,[73] de aplicación supletoria en este asunto en términos del artículo 1o. de la ley reglamentaria,[74] que el Municipio de Maguarichi, Chihuahua, no participa en la Cuenca del Río Bravo, sino en la Cuenca de los Ríos Fuerte y Sinaloa. En esta tesitura, ninguno de los actos relacionados con la disposición de las aguas de la presa "La Boquilla" para cumplir el Tratado de Aguas Internacionales son susceptibles de afectarle, pues el Municipio actor no

[71] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 59/2020, fojas 3 a 14.
[72] Véase ibíd., fojas 3 a 14 y 33.
[73] "**Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."
[74] "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

obtiene los recursos hídricos para ejercer sus funciones constitucionales de algún tributario que pertenezca a la cuenca en la que se localiza dicha presa. Su suministro depende de otras instalaciones hídricas respecto de las cuales no se advierte alguna afectación por las órdenes del Ejecutivo que pretende controvertir. En consecuencia, **debe sobreseerse** en la controversia constitucional respecto de estos actos atribuidos al Ejecutivo Federal.

C

44. Violaciones indirectas a la Constitución Federal. En tercer lugar, el Ejecutivo Federal señala en su contestación que el presente medio de impugnación es improcedente respecto de todo aquello que se le atribuye porque únicamente se plantean cuestiones de *legalidad* y, en términos de lo resuelto por esta Suprema Corte en los **recursos de reclamación 150/2019-CA,**[75] **158/2019-CA**[76] y **151/2019-CA,**[77] en una controversia constitucional únicamente es posible realizar planteamientos propiamente de *constitucionalidad*.[78]

45. Esta Suprema Corte considera que asiste parcialmente la razón a la parte demandada y se actualiza la causa de improcedencia invocada, aunque únicamente respecto de la impugnación de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca (*supra* párr. 22, inciso **B**). De la lectura integral de la demanda se desprende que, en relación con dicha omisión legislativa relativa, el Municipio actor simplemente aduce violaciones del Ejecutivo Federal a los artículos 5, 13 Bis, 13 Bis 2 y 13 Bis 3 de la Ley de Aguas Nacionales,[79] pero no esgrime algún concepto de invalidez que sea propiamente constitucional.

46. Tal como señala la autoridad demandada, en los precedentes referidos esta Suprema Corte abandonó por mayoría de votos el criterio sustentado en la

[75] Resuelto el tres de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de cinco votos.
[76] Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.
[77] Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.
[78] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 68/2020, fojas 680 y 681.
[79] Véase ibíd., fojas 1 a 33.

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.[80] El nuevo criterio incluso ya fue retomado por el Constituyente Permanente y desde el once de marzo de este año está plasmado de forma expresa en el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.[81] En consecuencia, respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria,[82] y **debe sobreseerse** respecto de ella.

D

47. Ausencia de causa de pedir y de conceptos de invalidez. Por último, esta Suprema Corte advierte de oficio que respecto de la impugnación del Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte atribuido también al Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **E**) se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria,[83] puesto que no existe una causa de pedir ni tampoco conceptos de invalidez en relación con aquél.

48. De una lectura pormenorizada de la demanda se desprende que el único argumento que presentó el Municipio actor en relación con dicho Acuerdo

[80] Véase, por todos, el recurso de reclamación 150/2019-CA, página 18.
[81] "**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."
[82] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."
"**Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar:
"...
"VII. Los conceptos de invalidez."
[83] Véase ídem.

fue que se emitió con base en la reglamentación que rige a los Consejos de Cuenca, la cual no les otorga participación a los Municipios. Es claro que el agravio esgrimido se encuentra encaminado a demostrar la invalidez de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. En párrafos más arriba (*supra* párrs. 44 y 45) se precisaron ya las razones por las que debe sobreseerse en el juicio respecto de esa omisión reglamentaria. Toda vez que el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte no se combate por vicios propios sino únicamente por ser resultado de tal omisión, no hay causa de pedir ni concepto de invalidez en relación con aquél. Por consiguiente, también **debe sobreseerse** en la controversia constitucional respecto de este acto.

***

49. Dado que no se advierte la actualización de alguna otra causa de improcedencia diversa a las ya analizadas en este apartado o en el anterior, debe concluirse que la presente controversia constitucional **es procedente** únicamente en relación con el siguiente acto:

A. La omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas.

VII. ESTUDIO DE FONDO

50. Omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas. Como ya se mencionó en el apartado de antecedentes, el ocho de febrero de dos mil doce se adicionó un párrafo sexto al artículo 4o. de la Constitución Federal para reconocer el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Además de establecer que el Estado garantizará este derecho humano, dicho precepto constitucional dispone que la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y establecerá la participación de la Federación, las

entidades federativas y los Municipios, así como de la ciudadanía, para la consecución de dichos fines.[84]

51. Por su parte, el artículo tercero transitorio del *Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el Decreto de reforma constitucional"), publicado en el Diario Oficial de la Federación ese mismo día, dispuso explícitamente que el Congreso de la Unión contaría con un plazo de trescientos sesenta días para emitir una Ley General de Aguas.[85]

52. Conceptos de invalidez.[86] El Municipio actor sostiene que el Congreso de la Unión no ha expedido la legislación general a que se refieren estas dos disposiciones constitucionales. Alega, en esencia, que la omisión impugnada representa una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio que vulnera indebidamente sus atribuciones constitucionales en materia de aguas, así como el derecho humano al agua de sus habitantes y de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

53. Por un lado, argumenta que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional vulnera en su perjuicio la facultad de participar de manera efectiva con la Federación, las entidades federativas y la ciudadanía en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca de los Ríos Fuerte y Sinaloa, participación que le reconoce expresamente el artículo 4o. de la Constitución Federal. Sostiene que los vacíos normativos que resultan de dicha omisión legislativa desembocan en la aplicación del régimen legal de gestión de aguas naciona-

[84] Véase *supra* nota 10.
[85] Véase el Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Diario Oficial de la Federación, tomo DCCI, No. 6, miércoles ocho de febrero de dos mil doce, pág. 5, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012.*
[86] En términos del artículo 40 de la ley reglamentaria, el Tribunal Pleno suplirá la deficiencia tanto de la demanda como de su contestación.

les anterior a la reforma constitucional de febrero de dos mil doce, mismo que es sumamente centralizado y coloca a los gobernadores de los Estados como intermediarios entre la Federación y los Municipios, lo que lo torna inequitativo. Apunta que la falta de participación municipal efectiva en los procesos de gestión del agua incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.[87]

54. Por otro lado, sostiene que la omisión legislativa impugnada obstaculiza la debida intervención del gobierno municipal en la garantía del derecho humano al agua de su población, particularmente en un contexto de escasez hídrica como la que se vive desde hace años en el norte del país. El Municipio actor explica que, tanto el nivel de gobierno encargado de prestar los servicios relacionados con el suministro de agua y su tratamiento, su indebida exclusión en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrológica de los Ríos Fuerte y Sinaloa incide directamente en la satisfacción del derecho humano de sus habitantes al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, así como en el derecho humano al agua de los distintos usuarios y productores agrícolas del Distrito de Riego 005 Delicias.[88]

55. Contestación de los Poderes demandados. Por su parte, las autoridades demandadas reconocen que efectivamente todavía no se ha cumplido con la obligación de expedir la Ley General de Aguas. Sin embargo, afirman que la demora en la expedición de ese ordenamiento legal se encuentra justificada y que ello no afecta las atribuciones constitucionales del Municipio actor.

56. Mientras que la Cámara de Senadores señala que el Congreso de la Unión está próximo a cumplir con dicha obligación constitucional y que es la pandemia de SARS-CoV-2 (COVID-19) lo que ha retrasado el proceso legislativo correspondiente,[89] la Cámara de Diputados afirma que no existe mandato cons-

[87] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 68/2020, fojas 3, 7 a 15 y 33.
[88] Véase ibíd., fojas 9 a 22 y 33.
[89] Véase ibíd., fojas 101 a 103.

titucional alguno para establecer la participación de los Municipios en las determinaciones de los Consejos de Cuenca, ni tampoco en la gestión de los recursos hídricos de jurisdicción nacional. En su concepto, el Municipio simplemente debe ajustarse a las leyes que emita el Congreso de la Unión en relación con el uso y aprovechamiento del agua.[90]

57. Por otra parte, el Ejecutivo Federal sostiene que la legislación cuya expedición se encuentra pendiente tiene un objeto distinto a la Ley de Aguas Nacionales vigente, aunque no existe impedimento para que en una sola legislación se regulen tanto el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico (art. 4o. constitucional), como la administración de las aguas nacionales (art. 27 constitucional).[91]

58. Cuestión jurídica por resolver. El asunto se limita a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido 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.

59. A continuación, se aborda puntualmente esta cuestión.

¿El Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional?

60. Está fuera de duda que el Congreso de la Unión ha excedido por más de ocho años el plazo de trescientos sesenta días para expedir una Ley General de Aguas previsto en el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas constitucionales de ocho de febrero de dos mil doce. Incluso este Tribunal Pleno hace ya algún tiempo se refirió específicamente a dicha omisión legislativa, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas,**[92] así como las

[90] Véase ibíd., fojas 784 a 787.
[91] Véase ibíd., fojas 707 y 708.
[92] Véase la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párr. 371, resuelta el seis de septiembre de dos mil dieciocho, en este punto por unanimidad de once votos.

controversias constitucionales 83/2017 y **97/2017.**[93] Sin que entonces fuera propiamente el objeto de la acción o de las controversias, en aquellos asuntos la Suprema Corte consideró que la completa falta de ejercicio de esta atribución por el Congreso de la Unión era un elemento adicional que justificaba validar la facultad del Congreso de la Ciudad de México para legislar en materia de agua potable.[94] La cuestión aquí, en cambio, radica en determinar si el actuar omisivo del Congreso de la Unión ante la Ley General de Aguas tiene algún tipo de justificación constitucional o, por el contrario, representa una dilación indebida en el ejercicio de una competencia de ejercicio obligatorio. Responder esta pregunta no reviste demasiada complejidad. Como se explica enseguida, la omisión legislativa impugnada por el Municipio actor está plenamente acreditada y no encuentra justificación en las razones que invocan las partes demandadas.

61. Esta Suprema Corte ha explicado en reiteradas ocasiones que, para que en un medio de impugnación constitucional como el que hoy nos ocupa se considere actualizada una omisión legislativa, tienen que concurrir dos elementos.[95] Primero, debe existir un mandato constitucional claro y preciso de legislar

[93] Véase la controversia constitucional 97/2017, párr. 43, resuelta el diez de septiembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de nueve votos, y la controversia constitucional 83/2017, párrafo 43, resuelta ese mismo día, en este punto por unanimidad de nueve votos.

[94] Véase, por todas, la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párr. 371 ("No escapa a nuestra atención que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional dispone a la letra que 'el Estado garantizará el derecho humano al agua 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' y además, que el artículo transitorio del Decreto que introdujo este texto a la Constitución Federal en dos mil doce fijó al Congreso de la Unión un plazo de un año para emitir una Ley General de Aguas. Suponiendo sin conceder que estas porciones normativas fueran entendidas en el sentido de establecer que la materia de agua potable es concurrente y, por lo mismo, que el Congreso de la Unión tiene facultades para distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno para garantizar tal derecho humano, es un hecho que el legislador federal no ha ejercido tal atribución. Si, como ya hemos explicado al inicio de este apartado, no existe hasta ahora un alcance cierto del contenido material de dicha facultad legislativa, no consideramos procedente vedar por ahora cualquier facultad normativa de las entidades federativas en una materia en la que claramente tienen atribuciones constitucionales.") (Citas interiores omitidas, énfasis en original)

[95] Véase, entre muchas, la controversia constitucional 14/2005, págs. 55 a 60, resuelta el tres de octubre de dos mil cinco, en este punto por unanimidad de diez votos, y la controversia constitucional 109/2019, páginas 36 a 44, resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos.

en determinado sentido dirigido a un poder público específico. Si hay una disposición de esta índole, ya sea en el cuerpo de la Constitución Federal o en su régimen transitorio,[96] entonces la facultad legislativa correspondiente representa una competencia constitucional de ejercicio obligatorio para el órgano aludido.[97] Segundo, debe comprobarse que, una vez vencido el plazo establecido por la propia Constitución Federal para expedir esa norma general, efectivamente no se haya emitido el acto legislativo ordenado. Los precedentes del Tribunal Pleno son categóricos al señalar que, cuando no se concreta la expedición de la legislación correspondiente dentro del plazo fijado por la Norma Fundamental, la autoridad facultada para emitirla incurre automáticamente en una violación directa al orden constitucional.[98] Ambos elementos se actualizan en el presente caso.

62. En primer lugar, como señala el Municipio actor, existe un mandato constitucional expreso al Congreso de la Unión para legislar en cierto sentido dentro de un plazo claramente determinado. Mientras que el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal dispone a la letra que: "*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*.",[99] en el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce que introdujo ese párrafo a la Constitución Federal se establece explícitamente que: "*El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas*."[100]

[96] Véase ibíd., págs. 43 y 44.
[97] Véase la jurisprudencia número P./J. 11/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527, «con número de registro digital: 175872».
[98] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE).", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1365, «con número de registro digital: 175939».
[99] *Supra* nota 10.
[100] *Supra* nota 11.

63. Aunque el sentido literal de estos dos preceptos constitucionales es inequívoco respecto de la obligación del Congreso de la Unión de expedir una nueva legislación en materia de aguas dentro de los trescientos sesenta días siguientes a su entrada en vigor, tal significado se confirma también si se atiende al proceso de reforma constitucional correspondiente. De éste se advierte claramente que la voluntad manifiesta del Poder Revisor de la Constitución Federal no fue que simplemente se reformara la Ley de Aguas Nacionales vigente hasta ese momento, sino que se expidiera una nueva Ley General de Aguas que estableciera la concurrencia de la Federación, las entidades y los Municipios en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico.[101]

64. Tan es así que en el artículo segundo transitorio del mismo Decreto de reforma constitucional se fijó un plazo sustancialmente menor para que el Congreso de la Unión incorporara en la legislación ambiental vigente las disposiciones relativas al medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental a que se refiere el párrafo quinto del artículo 4o. de la Constitución Federal.[102] En cambio, respecto del derecho humano al agua reconocido en el párrafo sexto de ese mismo artículo, es indudable que el Constituyente ordenó la expedición de un nuevo ordenamiento legal que distribuyera competencias entre los tres órdenes de gobierno y, por consiguiente, otorgó un plazo mayor al Congreso de la Unión para hacerlo.

65. En segundo lugar, de las constancias que obran en autos se desprende que el Congreso de la Unión efectivamente todavía no ha emitido la Ley General de Aguas, cuya expedición ordena la Constitución Federal. Si bien las partes demandadas aportaron copias certificadas de las múltiples iniciativas y de dictámenes relacionados con un ordenamiento legal de esas características, tramitados

[101] Véase, por ejemplo, la "Iniciativa que reforma los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, año XII, número 2857-II, uno de octubre de dos mil nueve, págs. 34 y 35 ("Las características de nuestra propuesta se apoyan en los siguientes principios constitucionales que sometemos a la consideración de esta soberanía: ... 25. El Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre el uso y aprovechamientos de las aguas nacionales, las que establecerán la concurrencia de la Federación, entidades federativas y de los Municipios.") (Énfasis añadido)

[102] **Segundo.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 180 días para incorporar las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental.

tanto en la Cámara de Diputados[103] como en el Senado de la República,[104] lo cierto es que esto no equivale en modo alguno a emitir la legislación correspondiente. Tal obligación constitucional únicamente puede considerarse cumplida una vez que la nueva ley se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación, pues sólo entonces aquélla adquiere validez y puede surtir efectos jurídicos.

66. Además, es un hecho notorio que se invoca como tal en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,[105] de aplicación supletoria en el presente asunto por disposición del artículo 1o. de la ley reglamentaria,[106] que el quince de diciembre de dos mil veintiuno concluyó el último periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, nuevamente sin que se cumpliera con el mandato constitucional de expedir la Ley General de Aguas. De este modo, tal como sostienen los precedentes del Tribunal Pleno, el transcurso en exceso del plazo otorgado al órgano parlamentario para ejercer esta competencia legislativa de ejercicio obligatorio implica por sí mismo una violación directa a la Constitución Federal.[107]

67. Por otra parte, las razones que esgrimen las autoridades demandadas no justifican el incumplimiento por más de ocho años de la obligación de emitir la Ley General de Aguas dentro del plazo previsto por la Constitución Federal. Primero, los plazos que establece el propio Poder Revisor de la Constitución para cumplir una obligación son fatales y su vencimiento es suficiente para que se considere actualizada una violación constitucional.[108] Y aunque es verdad que esta Suprema Corte excepcionalmente ha reconocido que el retraso al expedir una norma de carácter general puede obedecer a una causa de fuerza mayor y que, al no ser aquélla completamente atribuible a los órganos responsables de expedirla, les ha otorgado un plazo razonable para cumplir con la correspondiente obligación constitucional, dichas medidas siempre han representado determinaciones relacionadas con los efectos de la sentencia conde-

[103] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 68/2020, fojas 419 a 657.
[104] Véase ibíd., fojas 111 a 418.
[105] Véase *supra* nota 73.
[106] Véase *supra* nota 74.
[107] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 98.
[108] Véase ídem.

natoria o su cumplimiento,[109] pero que de ninguna manera convalidan en el fondo la omisión en que ha incurrido el órgano legislativo responsable.

68. Segundo, contra lo que sostiene el Senado de la República,[110] el incumplimiento de la obligación de expedir la Ley General de Aguas no es atribuible a la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19). No sólo es un hecho notorio que dicha pandemia comenzó a tener efectos de consideración en nuestro país apenas en marzo de dos mil veinte, es decir, cuando ya llevaba más de siete años vencido el plazo que establece el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional. También lo es que, desde el inicio de esta pandemia, en el Congreso de la Unión se han desarrollado vías para continuar los trabajos y debates parlamentarios durante la emergencia de salubridad, ya sea a través de sesiones remotas o incluso presenciales con estrictas medidas sanitarias.

69. Tan es así que en el seno de dicho órgano legislativo federal muy recientemente se han aprobado múltiples reformas legales de enorme relevancia y complejidad, cuyos procedimientos legislativos comenzaron con notable posterioridad al vencimiento del plazo establecido para cumplir la obligación constitucional de expedir la Ley General de Aguas, sin que hubiesen revestido siquiera el carácter de iniciativas preferentes. Si la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) no impidió el desarrollo de otros procedimientos legislativos de carácter ordinario, entonces no puede considerarse una justificación válida al incumplimiento en el presente asunto.

70. Tercero, tampoco representa una justificación para este retraso el hecho de que en una sola ley puedan regularse tanto el derecho humano al agua previsto en el artículo 4o. constitucional como la administración de las aguas nacio-

[109] Véase la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018, Acuerdo Plenario de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, en este punto por unanimidad de once votos. Véase, además, la controversia constitucional 109/2019, párr. 97 (nota al pie 17), resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos ("Dadas las circunstancias nacionales que imperan, con motivo de la pandemia, se fija un plazo de seis meses, para que el Congreso local modifique su Constitución en los términos que se precisan en esta sentencia.") (Énfasis añadido). De la Primera Sala, véase el amparo en revisión 265/2020, párrs. 216 a 220, resuelto el doce de mayo de dos mil veintiuno, en este punto por unanimidad de cinco votos.

[110] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 68/2020, fojas 101 a 103.

nales previstas en el diverso artículo 27 constitucional. El Ejecutivo Federal parece insinuar que, dada la posibilidad de coexistencia de reglamentación en un mismo ordenamiento legal, las dos cuestiones ya se encuentran reguladas propiamente en la Ley de Aguas Nacionales vigente.[111] Sin embargo, este argumento no controvierte la existencia de la omisión impugnada, sino más bien la afectación que pueda generar al actor.

71. Como se explicó líneas arriba (*supra* párrs. 63 y 64), de un análisis integral de las disposiciones constitucionales correspondientes se desprende claramente que la orden del Constituyente Permanente no fue la de simplemente actualizar la legislación de aguas nacionales vigente al momento de aprobarse la reforma constitucional, sino la de expedir una nueva ley general en la que se le confiriera a cada nivel de gobierno la participación que requiere la garantía del derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, tal como lo dispone el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Tan es así, que las autoridades legislativas demandadas aportaron a este expediente constancias de múltiples iniciativas y dictámenes relacionados con la expedición de una Ley General de Aguas que a la fecha se han tramitado en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Si no hubiera obligación de expedir una nueva ley en esta materia, entonces no tendría mucho sentido que el Congreso de la Unión estuviera llevando a cabo una gran variedad de procedimientos encaminados a emitirla, ni que hubiera argumentado ante esta Suprema Corte que se encontraba próximo a cumplir con esa obligación constitucional. Cuestión distinta es si esa omisión genera una afectación al actor en vista del contenido de la legislación de aguas vigente.

72. En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el Congreso de la Unión omitió indebidamente 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 y, por tanto, a la fecha ha incurrido en una omisión legislativa de carácter absoluto respecto de la competencia de ejercicio obligatorio prevista en dicho precepto transitorio, así como en el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Dado que la omisión legislativa

[111] Véase ibíd., foja 708.

acreditada no encuentra justificación constitucional alguna, su actualización es plenamente atribuible al Congreso de la Unión a través de sus dos Cámaras.

73. Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca de los Ríos Fuerte y Sinaloa. Por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.

74. La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que esta Suprema Corte **declare la inconstitucionalidad** de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir 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.

VIII. EFECTOS

75. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria,[112] procede fijar los efectos y alcances de la sentencia, incluyendo los órganos obligados a cumplirla, la omisión legislativa respecto de la cual opera y los elementos necesarios para su plena eficacia.

76. En el apartado anterior se concluyó que el Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, incurrió en una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio al no haber

[112] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"…
"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

expedido 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, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal (*supra* párr. 73).

77. Toda vez que dicha omisión legislativa por sí misma genera una afectación al Municipio actor, esta Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional debe asegurarse de que se restablezca el orden constitucional vulnerado por el Congreso de la Unión.

78. En consecuencia, se debe **declarar la inconstitucionalidad** de la omisión del Congreso de la Unión de 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, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Asimismo, se debe **ordenar a esa autoridad legislativa federal**, **a través de sus dos Cámaras**, **que emita una Ley General de Aguas**.

79. Finalmente, el Congreso de la Unión deberá dar cumplimiento a esta ejecutoria **durante su próximo periodo ordinario de sesiones.** Un plazo similar para subsanar una omisión legislativa absoluta se otorgó por el Tribunal Pleno, al resolver las controversias constitucionales **38/2014,**[113] **82/2016** [114] y **109/2019.**[115]

80. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional respecto de la omisión legislativa, de las órdenes de disponer del agua en la presa "La Boquilla",

[113] Resuelta el veinticuatro de septiembre de dos mil quince, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo segundo).
[114] Resuelta el veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de diez votos (resolutivo tercero).
[115] Resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo tercero).

de los actos atribuidos a la Guardia Nacional y del acuerdo de carácter general precisados en el apartado **VI** de esta resolución.

TERCERO.—Se declara la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce, en los términos indicados en el apartado **VII** de esta sentencia.

CUARTO.—Se ordena al Congreso de la Unión expedir dicha Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones, en los términos y para los efectos precisados en el apartado **VIII** del presente dictamen.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat con matices, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la parte final del párrafo trece, respecto del apartado I, relativo a los antecedentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado II, relativo a la competencia.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, en contra de algunas consideraciones y con razones adicionales, respecto del apartado III, relativo a la precisión de las omisiones y los actos impugnados.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y del inciso B, respecto del apartado V, relativo a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema A, consistente en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados, atinente a que el presente medio de impugnación es improcedente para combatir omisiones legislativas.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de la calificativa de la falta de interés legítimo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema B, consistente, por una parte, en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados, atinente a la falta de interés legítimo del Muni-

cipio actor y, por otra parte, en sobreseer respecto de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos, así como de la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la ejecución de esas órdenes por falta de interés legítimo. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa por razón de extemporaneidad, Ortiz Ahlf, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema C, consistente en sobreseer respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por el sobreseimiento adicional de la orden de disposición del agua, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diversas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema D, consistente en sobreseer respecto del Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte por ausencia de conceptos de invalidez. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con razones adicionales, González

Alcántara Carrancá en contra de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con razones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con razones adicionales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar fundada la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Aguas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en ordenar que el Congreso de la Unión emita la Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente genérico.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 98/99 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época,

Tomo X, septiembre de 1999, página 703, con número de registro digital: 193259.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) y aislada 1a. CCVI/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas y 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, con números de registro digital: 2010668 y 2018780, respectivamente.

Las ejecutorias relativas a la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y controversia constitucional 109/2019 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas y 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 77, Tomo I, agosto de 2020, página 466 y 85, Tomo I, abril de 2021, página 138, con números de registro digital: 29425 y 29735, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 28 de junio de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formulan el Ministro Javier Laynez Potisek y la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en la controversia constitucional 68/2020.

1. Para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de una controversia constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el promovente. Éste ha sido el criterio reiterado del Tribunal Pleno al menos desde el año dos mil uno.[1] Sin embargo, el veintisiete de enero de dos mil veintidós la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en la controversia constitucional 68/2020 que el Congreso de la Unión había sido omiso en expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de

[1] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 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, página 875, «con número de registro digital: 189327».

ocho de febrero de dos mil doce. En consecuencia, le ordenó expedir esa legislación durante su próximo periodo ordinario de sesiones.

2. Quienes suscribimos este voto coincidimos tanto con tener por acreditada la omisión legislativa como con ordenar al Congreso de la Unión que la subsane. No obstante, respetuosamente, estimamos que las consideraciones esgrimidas en la sentencia por sí solas resultan insuficientes para tomar esa determinación.

I. Antecedentes.

3. El Municipio de Maguarichi, Estado de Chihuahua, con motivo de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del *Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el Tratado de Aguas Internacionales"), impugnó por vía de controversia constitucional la omisión del Congreso de la Unión de 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.

4. El Municipio actor alegó, en primer lugar, que tal omisión legislativa vulneraba indebidamente sus atribuciones constitucionales originarias en materia de aguas. Sostuvo que la inacción del Congreso de la Unión transgredía, por un lado, su facultad de participar de manera efectiva en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el artículo 4o. constitucional y, por otro lado, la facultad de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal. En segundo lugar, el Municipio invocó una violación al derecho humano al agua tanto de sus habitantes como de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

II. Razones de la mayoría.

5. El Tribunal Pleno consideró que en esta parte del estudio de fondo el asunto debía limitarse a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no haber expedido 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 (párr. 59). Después de llevar a cabo ese análisis, el Pleno tuvo por acreditada la omisión legislativa impugnada, pues en la Constitución Federal había un plazo perentorio que ya se había rebasado por más de ocho años, sin que se hubiera expedido la normativa correspondiente y sin que mediara justificación alguna (párrs. 60 a 74 de la sentencia).

6. La Suprema Corte consideró que la simple existencia de la omisión era suficiente para estimar fundado el primero de los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor y –sin abordar alguna otra cuestión o planteamiento de la demanda en relación con esa omisión– ordenar al Congreso de la Unión a emitir la legislación correspondiente. Lo señaló en los siguientes términos:

"73. Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca de los Ríos Fuerte y Sinaloa. Por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.

"74. La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que esta Suprema Corte **declare la inconstitucionalidad** de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir 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."

III. Motivos del disenso.

7. Por una parte, no compartimos que la mera existencia de la omisión legislativa sea suficiente para estimar fundado el concepto de invalidez del Municipio actor ni, por consiguiente, para ordenar emitir la legislación correspondiente. Contra lo que se sostiene en la sentencia, del hecho que el Congreso de la Unión haya omitido indebidamente 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 que la Constitución Federal reconoce a favor del promovente.

8. El Tribunal Pleno ha explicado en múltiples ocasiones que, para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de este medio de control constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el actor.[2] 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

[2] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 83/2001 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 1.

ausencia de conceptos de invalidez,[3] 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.[4]

9. Esto hacía necesario esclarecer también –como se proponía en el proyecto original– si la omisión legislativa acreditada en el presente asunto efectivamente incidía de manera negativa en el ámbito de atribuciones constitucionales del Municipio actor en materia de aguas. Dilucidar esta cuestión ciertamente era más complejo que determinar la existencia de la omisión. Sin embargo, representaba la única manera válida de justificar la decisión de ordenar al Congreso de la Unión expedir la Ley General de Aguas en un medio de impugnación como éste.

10. Obviar la afectación al actor a partir de que quede acreditada la omisión, por el contrario, desnaturaliza la controversia constitucional como medio de control de constitucionalidad. Le da a este medio de impugnación alcances y efectos que, en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, sólo corresponden a las acciones de inconstitucionalidad.

11. En esta tesitura, consideramos que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas sí afecta negativamente las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor. Sin embargo, a diferencia de lo que sostuvo la mayoría, nuestra razón para llegar a esa conclusión es que dicha omisión desemboca en la aplicación de un régimen legal de gestión de las aguas nacionales que no asegura la participación efectiva del Municipio actor en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la cuenca hidrológica en que participa, en contravención al texto expreso del artículo 4o. de la Constitución Federal.

12. Toda vez que la participación municipal en este rubro actualmente está limitada a su intervención en los Consejos de Cuenca y, en términos del artículo 13 Bis 2, fracción III, de la Ley de Aguas Nacionales, la representación que corresponde legalmente a cada Municipio como nivel de gobierno en un Consejo de Cuenca depende por completo del Estado de la República al que dicho

[3] 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, página 1157, «con número de registro digital: 174565».
[4] 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, página 965, «con número de registro digital: 191381».

Municipio pertenezca, la intervención del Municipio actor en tales deliberaciones es inequitativa frente a otros Municipios con los que comparte los recursos hídricos. La representación municipal así definida no contempla que cada entidad federativa pueda tener más o menos Municipios participando de los recursos hídricos de una sola cuenca ni, por consiguiente, que los Municipios involucrados tengan mayor o menor necesidad de esas aguas.

13. La participación municipal por entidad federativa que prevé la Ley de Aguas Nacionales para los Consejos de Cuenca desemboca en una suerte de depreciación del voto de los Municipios que integran Estados de la República con más Municipios participando en una cuenca y, por consiguiente, una sobrerrepresentación indebida para los Municipios de aquellos Estados cuya participación en la cuenca sea menor. Para comprobar lo anterior basta con echar un vistazo a la participación municipal en el Consejo de Cuenca del Río Bravo. En dicho órgano tan sólo tres Municipios del Estado de Durango tienen exactamente el mismo peso decisorio que los cincuenta y siete Municipios del Estado de Chihuahua y que los cuarenta y cuatro Municipios del Estado de Nuevo León que participan en esa cuenca hidrológica.[5]

[5] "**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* "SEMARNAT, SHCP, BIENESTAR, SENER, SE, SSA Y SADER	"7	"12%
"Vocales estatales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	"5	"9%
"Vocales municipales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	"5	"9%
"Vocales usuarios	"27	"50%
"Vocales de Organizaciones No Gubernamentales	"4	"7%
"Sector académico (Vocales/Invitados Permanentes) **	"5	"9%
"Totales	"55	"100%

14. La falta de intervención efectiva del gobierno municipal en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca de los Ríos Fuerte y Sinaloa, a su vez, afecta negativamente el ejercicio de las atribuciones constitucionales del Municipio actor de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Esto es así porque, en términos de la ley reglamentaria vigente, las decisiones tomadas en los Consejos de Cuenca inciden de manera significativa en los mecanismos específicos a través de los cuales los Municipios pueden acceder a los recursos hídricos utilizados para proveer tales servicios públicos a su población.

15. Muchas de las acciones de la autoridad del agua relacionadas con los títulos de asignación de las aguas nacionales para uso público urbano y doméstico que están previstas en la Ley de Aguas Nacionales se rigen bajo criterios que en mayor o menor medida presuponen la actividad previa de los Consejos de Cuenca. Consecuentemente, las asignaciones de aguas de la Nación a los Municipios dependen en un grado muy importante de los procesos decisorios que tienen lugar en el seno de dichos órganos colegiados.

16. Esto evidentemente incide en las atribuciones sustantivas en materia de aguas del Municipio actor porque, dado que se encuentra obligado constitucionalmente a proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, necesariamente debe conseguir los insumos de agua para hacerlo y, por ende, someterse a las normas de acceso y uso de los recursos hídricos que prevea la ley reglamentaria. La imposibilidad legal de participar efectivamente en los procesos decisorios de gestión de las aguas nacionales en el correspondiente Consejo de Cuenca hace depender completamente el acceso del Municipio actor a los recursos hídricos de la Cuenca de los Ríos Fuerte y Sinaloa de los criterios que establezcan unilateralmente otras autoridades o entes, aun cuando constitucionalmente tiene reconocida la facultad de intervenir en su elaboración. Es claro, por tanto, que la omisión legislativa impugnada se traduce también en una afectación a las atribuciones previstas en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.

"*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 quorum, no se considerará en el conteo.
"**Con voz, pero sin voto y sin incidencia en el quórum."

17. Sin embargo, esto también demuestra por qué es poco técnico el proceder de la mayoría. Dejar de analizar si la legislación de aguas vigente tiene reglas que excluyen indebidamente la participación municipal en la gestión de los recursos hídricos lleva a ordenar la expedición de una norma general sin acreditar la afectación que su omisión genera. Si el actor no hubiera sido uno de los Municipios del Estado de Chihuahua, sino, por ejemplo, uno de los tres Municipios del Estado de Durango que participan en la Cuenca del Río Bravo, hubiéramos concluido que la omisión de expedir la Ley General de Aguas no le generaba afectación alguna. Al contrario, tal omisión le hubiera beneficiado porque la Ley de Aguas Nacionales incrementa desproporcionadamente el peso de su voto en ese Consejo de Cuenca frente al voto de los Municipios de los demás Estados.

18. En esta tesitura, no puede sostenerse que la mera existencia de una omisión sea suficiente para acreditar una afectación al Municipio actor sin tener en cuenta la legislación vigente. Hacerlo equipara indebidamente la controversia constitucional con la acción de inconstitucionalidad y se aleja, sin reconocerlo, de los precedentes del Tribunal Pleno en este sentido. Con la decisión de la mayoría se incrementa, además, el riesgo de que, al emitirse la legislación correspondiente, se incurra en los mismos vicios de los que se duele el promovente en su escrito de demanda.

19. Por otra parte, toda vez que se trataba de una de las primeras controversias constitucionales de las que la Suprema Corte se ocupaba después de la aprobación de la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno, y en ella se alegaban puntualmente violaciones a derechos humanos, el Tribunal Pleno debió haber sido exhaustivo en su función de Tribunal Constitucional y, tal como hizo al resolver la **acción de inconstitucionalidad 201/2020**,[6] analizar también tales planteamientos del Municipio actor.

20. Es verdad que es criterio reiterado del Tribunal Pleno que, cuando en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad se estime fundado alguno de los conceptos de invalidez formulados contra una misma disposición, en principio deviene innecesario ocuparse del resto de los planteamientos esgrimidos contra ella, pues en cualquier caso se declarará su invalidez.[7]

[6] Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos, párr. 41.
[7] Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 100/99, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.",

21. No obstante, dado que el presente asunto tenía la particularidad de que se impugnó una omisión legislativa absoluta y cada uno de los conceptos de invalidez formulados contra ella se refería a un tipo de violación distinto, declarar la inconstitucionalidad de la omisión simplemente en razón de la afectación competencial sin abordar el otro planteamiento podría contribuir a que, al momento de subsanarse la violación ya acreditada, se repitiera en cambio la otra que también fue alegada por el Municipio actor.

22. A fin de evitar tal situación, tal como buscaba el proyecto original, la Suprema Corte debió además responder si la afectación a las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor en la que desemboca la omisión legislativa reclamada al Congreso de la Unión también representaba una violación al derecho humano de los habitantes de dicho Municipio al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, así como determinar si era posible para el Municipio actor invocar también violaciones al derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

23. Como es bien sabido, a través de la denominada "Reforma con y para el Poder Judicial" se adicionó un último párrafo a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal para explicitar, entre otras cuestiones, que los derechos humanos son parámetro de control de regularidad constitucional en una controversia constitucional. Un asunto donde el actor invocó también este tipo de violaciones constitucionales resultaba idóneo para aclarar a los justiciables cuáles son los alcances de estos cambios constitucionales en la práctica. La mayoría ha dejado ir una gran oportunidad para que la Suprema Corte cumpla con su rol de Tribunal Constitucional.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de junio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 705, «con número de registro digital: 193258», así como la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 37/2004, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863, «con número de registro digital: 181398».

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 68/2020, promovida por el Municipio de Maguarichi, Estado de Chihuahua.

En sesión celebrada el veintisiete de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Maguarichi, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas.

Presento este voto particular, pues si bien concuerdo en términos generales con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno, respetuosamente no coincido con que se haya considerado oportuna la impugnación de la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, atribuida al Ejecutivo Federal.

I. Fallo mayoritario.

En su escrito de contestación, el Poder Ejecutivo señaló que el plazo para impugnar la omisión que se le atribuyó de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales había fenecido, toda vez que ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de los Consejos de Cuenca, precepto que había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos novena y siete. Sin embargo, el Tribunal Pleno determinó que dicha manifestación era incorrecta, pues a consideración de la mayoría, el Municipio no impugnó esa disposición de carácter general, sino la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella o en alguna otra, la participación municipal en los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de dos mil doce, por lo que desestimó la causal invocada.

Así, por una mayoría de Ministros y Ministras, el Tribunal Pleno determinó que la impugnación a la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (inciso B), se había presentado de forma oportuna.

II. Razones de disenso.

Respetuosamente me aparto del criterio mayoritario, pues si bien la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales fue sobreseída por este tribunal al considerar que no pueden hacerse valer

violaciones indirectas a la Constitución mediante las controversias constitucionales; estimo que previo a entrar al análisis de dichas cuestiones, se debió haber declarado inoportuna la controversia constitucional en este aspecto.

Previo a establecer mi opinión, considero relevante señalar que el Municipio actor no sólo impugnó la omisión en abstracto del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, sino también la constitucionalidad del artículo 15 del Reglamento de Aguas Nacionales.[1]

Por lo que hace a la impugnación del Municipio actor relativa a que el Ejecutivo Federal omitió *en general* reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, es importante considerar que este Tribunal Pleno ha distinguido entre omisiones absolutas y relativas. Las primeras se actualizan cuando los órganos legislativos no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; mientras que las segundas se suscitan cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de

[1] **Reglamento de Aguas Nacionales**
"Artículo 15. Los Consejos de Cuenca cuyo establecimiento acuerde el Consejo Técnico de 'La Comisión', tendrán la delimitación territorial que comprenda el área geográfica de la cuenca o cuencas hidrológicas en que se constituyan. Los Consejos de Cuenca se integrarán conforme a lo siguiente:
"I. Formarán parte de los Consejos de Cuenca:
"a) El director general de 'La Comisión', quien lo presidirá y tendrá voto de calidad en caso de empate;
"b) Un secretario técnico, nombrado por el director general de 'La Comisión', quien sólo contará con voz, y
"c) Un representante de los usuarios de la cuenca por cada tipo de uso que se haga del recurso, quienes fungirán como vocales. En todo caso, el número de representantes de los usuarios deberá ser, cuando menos, paritario con el resto de los integrantes del Consejo de Cuenca. Los vocales durarán en su cargo el tiempo que el propio Consejo disponga en sus reglas de organización y funcionamiento. Para su elección, 'La Comisión' promoverá la integración de la asamblea de usuarios de la Cuenca de que se trate, que se constituirá con la participación de las organizaciones que los representen, las que deberán estar debidamente acreditadas ante el propio Consejo de Cuenca;
"II. 'La Comisión' invitará con voz y voto a los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas comprendidas dentro del ámbito del Consejo de Cuenca de que se trate, y
"III. Los Consejos de Cuenca podrán invitar a sus sesiones a las dependencias y entidades del Gobierno Federal o de los Gobiernos Estatales y de los Ayuntamientos, así como a las instituciones, organizaciones y representantes de las diversas agrupaciones de la sociedad interesadas, cuya participación se considere conveniente para el mejor funcionamiento del mismo, las cuales contarán sólo con voz.
"Los miembros de los Consejos de Cuenca a que se refieren el inciso a) de la fracción I y la fracción II podrán nombrar representantes para casos de ausencia."

manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.[2]

Tomando en cuenta las diferencias entre ambos tipos de omisiones, considero que el criterio del Pleno, según el cual las omisiones pueden impugnarse en todo tiempo, sólo es aplicable a las **omisiones absolutas,** pues únicamente éstas implican un no hacer del órgano demandado que se actualice de momento a momento. Las omisiones relativas, en cuanto suponen que el órgano legislativo ya ejerció su competencia, son impugnables precisamente a partir de que tal competencia es ejercida. Así, el cómputo para impugnar omisiones relativas es, en términos del artículo 21 de la ley reglamentaria, de **treinta días** siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente.[3]

En el caso concreto, estimo que estamos frente a la impugnación de una omisión legislativa relativa –tal como lo reconoce la propia sentencia al realizar la precisión de las omisiones y actos impugnados, párrafo 22-B–, pues lo que impugna el Municipio actor es la omisión de *"no reglamentar adecuadamente para integrar los Consejos de Cuenca previstos en el artículo 5, fracción I, de la Ley de Aguas Nacionales."* [4] **De esta manera, contrario a lo que sostiene la sentencia, el criterio de oportunidad que debe aplicar para esta**

[2] "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de Poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente." (9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta,* Tomo XXIII, febrero de 200, página 1527, «con número de registro digital: 175872»)

[3] En similares términos emití un **voto particular** en el **recurso de reclamación 55/2012-CA.**

[4] Páginas 3 y 4 de la demanda.

impugnación no es el de en todo momento, sino el de los treinta días siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente.

Así las cosas, si la demanda fue presentada el veintisiete de abril de dos mil veinte, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales fue emitido el doce de enero de mil novecientos noventa y cuatro y su última reforma tuvo lugar el veinticinco de agosto de dos mil catorce, es evidente que **transcurrió en exceso el plazo de treinta días para su impugnación** y, por tanto, debió considerarse **extemporánea** la controversia constitucional en cuanto a esta cuestión.

Con independencia de lo anterior, **considero que también resulta extemporánea la controversia constitucional en cuanto a la impugnación del artículo 15 del Reglamento de Aguas Nacionales,** ya que la última reforma al referido artículo impugnado sucedió el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete, por lo que también resulta evidente que el plazo para impugnar dicha disposición transcurrió en exceso.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de junio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en la controversia constitucional 68/2020.

En sesión celebrada el **veintisiete de enero de dos mil veintidós,** el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, en la que se impugnaron, entre otros actos, la omisión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce y las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

En el apartado **VI** de esa resolución, concretamente al analizar el **subapartado C,** denominado "Violaciones indirectas a la Constitución", este Alto Tribunal determinó por **mayoría** de votos,[1] **sobreseer** en la controversia constitucional respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecua-

[1] Dicho tema se aprobó por mayoría de **siete.** El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea y las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron por consideraciones diversas. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la Ministra Ríos Farjat.

damente la Ley de Aguas Nacionales, en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.

Las razones por las que el Pleno arribó a dicha conclusión fueron porque consideró que no se planteaban cuestiones de constitucionalidad, sino de mera legalidad, en tanto que, en la demanda el Municipio actor impugnó dicho acto alegando, esencialmente, la violación a diversos preceptos de la Ley de Aguas Nacionales, es decir, que planteaba únicamente violaciones indirectas a la Constitución General.

Respetuosamente, **diferí de la posición mayoritaria** del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a mi juicio, sí hay una posible violación constitucional.

Lo anterior, porque de la lectura integral de la demanda advierto que el Municipio actor pondera la violación al artículo 4o. de la Constitución Federal, que establece la participación de los Municipios en todos los actos relacionados con el acceso y el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, alegando que la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley Nacional de Aguas al no prever esa participación de los Municipios en los procesos de gestión del agua, incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la propia Constitución. De ahí que, desde mi punto de vista, el Municipio actor hace valer una violación directa a los artículos 4o. y 115 constitucionales y, en consecuencia, lo procedente era desestimar dicha causal de improcedencia.

En este orden de ideas, con base en las consideraciones antes referidas, **me permito disentir del criterio mayoritario** en cuanto al **sobreseimiento** respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de junio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto concurrente que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en la controversia constitucional 68/2020, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En sesión de veintisiete de enero de dos mil veintidós se analizó por este Tribunal Pleno la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio

de Maguarichi, Estado de Chihuahua, en contra de actos atribuidos al Congreso de la Unión, así como del Poder Ejecutivo Federal y dependencias subordinadas de éste.

Como antecedentes que motivaron la controversia promovida por el mencionado Municipio lo fueron aquellos relacionados con que el Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua acordó que dispondría de agua almacenada en las presas Francisco I. Madero ("Las Vírgenes"), Luis L. León ("El Granero") y "La Boquilla", todas ellas ubicadas en el Estado de Chihuahua, a fin de pagar a los Estados Unidos de América los adeudos con motivo del Tratado de Aguas Internacionales.

Así, la litis que ocupó el asunto consistió en dilucidar lo siguiente: Por un lado, analizar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no haber expedido la Ley General de Aguas y si derivado de esa omisión se afectan por sí misma: a) las atribuciones constitucionales del Municipio actor en materia de aguas; y, b) el derecho humano de sus habitantes al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico.

Sobre esas premisas, si bien coincido con el sentido de la decisión adoptada, lo cierto es que, disiento de algunos aspectos contenidos aprobados por la mayoría que preciso a continuación:

En primer término, concuerdo con lo establecido en el **apartado I, relativo a los "*Antecedentes*";** sin embargo, me aparto de la referencia que se hace en el párrafo trece de la sentencia, en el que se afirma que, con posterioridad a las manifestaciones del Ejecutivo Federal de cinco de febrero de dos mil veinte, se inició la extracción de agua de las presas en el Estado de Chihuahua, que había acordado la Conagua, incluida la de la presa "La Boquilla".

Lo anterior es así, pues no advierto que exista evidencia o constancias específicas de las que se desprenda que, en la fecha que se menciona en el aludido párrafo, efectivamente, se iniciara la extracción del agua.

Por otra parte, en lo concerniente al capítulo ***III. Precisión de las omisiones y actos impugnados,*** me aparto de la denominación que se realiza en el inciso B, en que se atribuye al Ejecutivo Federal *la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca*.

Lo anterior, pues considero que ese acto, no se trata de una "omisión", sino de la impugnación directa del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales. Ello es así, habida cuenta que, como se advierte de la demanda, lo efectivamente planteado fue una "regulación deficiente" que el accionante le atribuye a la aludida disposición reglamentaria que se ocupa de lo relativo a la integración de los Consejos de la Cuenca, en cuanto a que no se otorga a los Ayuntamientos voto en las decisiones de tales consejos y deja a discreción la posibilidad de que aquéllos sean convocados a las sesiones respectivas.[1]

Por otro lado, en el capítulo ***V. Oportunidad,*** en congruencia con lo antes precisado, en cuanto a que el acto señalado en el apartado B no se trata de la *omisión del Ejecutivo de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca*, sino que consiste en la impugnación de lo establecido en el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales; entonces, el cómputo respecto a la

[1] El precepto reglamentario en comento es del tenor siguiente:
"**Artículo 15.** Los **Consejos de Cuenca** cuyo establecimiento acuerde el Consejo Técnico de 'La Comisión', tendrán la delimitación territorial que comprenda el área geográfica de la cuenca o cuencas hidrológicas en que se constituyan. Los Consejos de Cuenca se integrarán conforme a lo siguiente:
"I. Formarán parte de los Consejos de Cuenca:
"a) El director general de 'La Comisión', quien lo presidirá y tendrá voto de calidad en caso de empate;
"b) Un secretario técnico, nombrado por el director general de 'La Comisión', quien sólo contará con voz, y
"c) Un representante de los usuarios de la cuenca por cada tipo de uso que se haga del recurso, quienes fungirán como vocales. En todo caso, el número de representantes de los usuarios deberá ser, cuando menos, paritario con el resto de los integrantes del Consejo de Cuenca.
"Los vocales durarán en su cargo el tiempo que el propio Consejo disponga en sus reglas de organización y funcionamiento. Para su elección, 'La Comisión' promoverá la integración de la asamblea de usuarios de la Cuenca de que se trate, que se constituirá con la participación de las organizaciones que los representen, las que deberán estar debidamente acreditadas ante el propio Consejo de Cuenca;
"II. 'La Comisión' invitará con voz y voto a los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas comprendidas dentro del ámbito del Consejo de Cuenca de que se trate, y
"III. Los Consejos de Cuenca **podrán invitar a sus sesiones** a las dependencias y entidades del Gobierno Federal o de los gobiernos estatales y de los **Ayuntamientos,** así como a las instituciones, organizaciones y representantes de las diversas agrupaciones de la sociedad interesadas, cuya participación se considere conveniente para el mejor funcionamiento del mismo, **las cuales contarán sólo con voz.**
"Los miembros de los Consejos de Cuenca a que se refieren el inciso a) de la fracción I y la fracción II podrán nombrar representantes para casos de ausencia."

oportunidad sobre el reclamo del numeral en comento, a mi juicio deviene extemporáneo.

Ello es así, puesto que debe tomarse en consideración que, en términos de la fracción II del artículo 21 de la ley de la materia debió impugnarse dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación.

Siendo en la especie que el aludido numeral fue reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete y, como se dijo, regula la integración y forma de sesionar de los Consejos de la Cuenca. En ese sentido, se advierte que su expedición fue hace veinticuatro años y es muy probable que el primer acto de aplicación en la esfera del Municipio actor hubiese ocurrido desde hace mucho tiempo antes.

Cabe precisar que de la revisión a la publicación en el Diario Oficial de la Federación de la que se pudiera desprender el conocimiento fehaciente por parte del Municipio actor, de que el Consejo de la Cuenca del Río Bravo (al que incumbe el interés del Municipio demandante) hubiese sesionado y, por ende, aplicado el artículo 15 del reglamento en cita, tenemos, por ejemplo, el *"Acuerdo por el que se da a conocer el resultado de los estudios técnicos de la Región Hidrológica Número 24 Bravo-Conchos"*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de junio de dos mil once, de cuyo considerando, se aprecia las sesiones que ha tenido el Consejo de la Cuenca del Río Bravo.[2] Lo que evidencia fehacientemente la extemporaneidad de la demanda para combatir el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales. Por consecuencia de lo anterior, resulta la improcedencia respecto al aludido numeral reglamentario, dada la extemporaneidad de su reclamo.

Aparte, en lo concerniente ***al inciso A del aludido capítulo de oportunidad,*** es correcta la conclusión general que se precisa en la sentencia, porque se

[2] En dicho considerando se hace alusión a una **reunión del aludido Consejo de la Cuenca del Río Bravo que tuvo verificativo el 4 de diciembre de 2008,** en la que se advierte de su parte conducente:
"Que para la realización de dichos estudios técnicos se promovió la participación de los usuarios organizados en el Grupo de Seguimiento y Evaluación del **Consejo de Cuenca Río Bravo, a quien se les presentó el resultado de los mismos en la reunión celebrada el día 4 de diciembre de 2008,** en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, recibiendo sus comentarios, observaciones y propuestas."

aplica el criterio tradicional empleado por este Tribunal Pleno sobre la oportunidad en el reclamo de omisiones legislativas, en cualquier momento;[3] sin embargo, me aparto del párrafo treinta y uno, porque considero que es innecesario expresar la segunda razón ahí expresada y que se emplea para justificar la oportunidad. En virtud de que ni la fracción I anterior, ni la reformada del 21 de la ley de la materia, prevé un plazo para impugnar *omisiones legislativas*.

En otra parte, en el ***considerando VI, se realiza el análisis de las causales de improcedencia.*** La suscrita sólo está de acuerdo en que es procedente la impugnación de la omisión legislativa (de carácter absoluto), precisada en el inciso A del capítulo de precisión de actos. Pero no coincido en que el acto precisado en el inciso B del aludido apartado de precisión de actos, se trate de una omisión y, por ende, mucho menos de una omisión susceptible de ser impugnada en controversia constitucional. Porque –como lo he sostenido con antelación– no obstante que se hubiese precisado en la demanda como acto destacado la omisión de una *reglamentación adecuada*; lo que efectivamente se reclamó (como se advierte, de la lectura integral de la demanda) fue una *deficiente regulación* en el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, en cuanto a la *participación del Municipio actor* en el Consejo de la Cuenca (en su caso de la del Río Bravo).

De otra guisa, en lo atinente al inciso C, ***del considerando VI, se realiza el análisis de las causales de improcedencia,*** con independencia de que –como lo he señalado– propiamente no se ha reclamado al Ejecutivo Federal la omisión de reglamentar, sino la deficiente regulación del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, respecto del cual, la demanda resulta extemporánea.

Lo cierto es que, no comparto la desestimación de la causal respectiva conforme al criterio que se emplea en la sentencia,[4] en lo concerniente a que en una controversia constitucional sólo se pueden plantear violaciones directas a la

[3] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* «Novena Época», Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, página 1296, «con número de registro digital: 183581».

[4] Con sustento en lo resuelto por esta Suprema Corte en los **recursos de reclamación 150/2019-CA**, **158/2019-CA y 151/2019-CA,** en que se precisó que en una controversia constitucional únicamente es posible realizar planteamientos propiamente de *constitucionalidad.*

Constitución. Ello, ya que, conforme a mi criterio, también pueden plantearse violaciones indirectas.

Finalmente, la suscrita considera que se actualiza la improcedencia de la controversia constitucional, en lo atinente a los actos consistentes a las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la *ejecución* de tales órdenes.

Lo anterior debido a que, de los antecedentes que se desprenden del asunto, se aprecia que el conflicto nace en virtud del adeudo que se generó a cargo del Estado Mexicano, a fin de reponer los faltantes en las entregas mínimas de agua proveniente de los afluentes mexicanos del Río Bravo, que correspondían a Estados Unidos de América como consecuencia del ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales suscritos entre ambos países.

En tales antecedentes, se reconoce que el Estado Mexicano quedó obligado a reponer dichos faltantes durante el ciclo 35 del referido instrumento internacional, el cual culminaba el veinticuatro de octubre de dos mil veinte, por lo que se tenía hasta esa fecha para cumplir con el adeudo.

Fue en ese contexto que se tuvo por acreditado que el Ejecutivo Federal a través de la Conagua, acordó disponer del agua almacenada en distintas presas ubicadas en el Estado de Chihuahua, entre ellas, "La Boquilla", a fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales, lo que generó la inconformidad de distintos Municipios del Estado, dando lugar, entre otras, a la controversia constitucional analizada.

Sin embargo, el seis de mayo de dos mil veintiuno, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores rindieron un informe al Senado de la República a fin de dar a conocer el proceso de ejecución del referido tratado internacional.

En dicho informe, la Secretaría de Relaciones Exteriores señaló que el veintiuno de octubre de dos mil veinte, se firmó en Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua, el Acta Número 325, de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos de América denominada "Medidas para concluir el actual ciclo de entregas de agua del Río Bravo sin faltante, para proporcionar apoyo humanitario para el abastecimiento municipal de agua de las poblaciones

mexicanas, y para establecer mecanismos de cooperación futura, a fin de mejorar la predictibilidad y confiabilidad de las entregas de agua del Río Bravo a los usuarios de México y de los Estados Unidos".

Ahora, dichos compromisos denominados "Actas" de la Comisión Internacional de Límites y Aguas se encuentran reconocidos por el propio Tratado de Aguas Internacionales en sus artículos 24 y 25.

Por tanto, en dicho instrumento se acordaron siete resoluciones. En la primera de ellas, se señaló expresamente que México concluiría sin faltante el ciclo de entregas de agua comprendido entre el veinticinco de octubre de dos mil quince y el veinticuatro de octubre de dos mil veinte, mediante la transferencia a los Estados Unidos de América de volúmenes de agua mexicana almacenados en las presas internacionales de "La Amistad" y "Falcón".

Esto quiere decir, que la disposición de agua para el cumplimiento del referido Tratado Internacional se convino ya no respecto de aquella almacenada en la presa "La Boquilla", que es lo que se reclama en el presente asunto, sino de aquella almacenada en las presas internacionales ya mencionadas lo que, en mi opinión, implica que las órdenes reclamadas en el presente asunto y su *ejecución*, han quedado sin efectos, por lo que deben sobreseerse en términos de los artículos 19, fracción V y 20, fracción II, de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional.

Esto queda en evidencia porque, aun y cuando en este asunto concluyéramos que son inconstitucionales las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" a fin de dar cumplimiento con el Tratado de Aguas Internacionales, lo cierto es que dicha determinación no tendría efecto alguno, pues como he mencionado, en términos del Acta 325 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos de América, dicho cumplimiento ya se acordó, la fecha para realizar las entregas ya transcurrió, y la disposición de agua se convino respecto de las diversas presas internacionales ya mencionadas. En consecuencia, a ningún fin práctico conduciría esta determinación.

Tan es así, que en la propia Acta Número 325, en su resolución segunda, se estableció que derivado de la transferencia de agua de las presas internacionales, se corría el riesgo de que el almacenamiento mexicano fuera insuficiente para cubrir las necesidades municipales de uso urbano de las zonas a las cuales dichas presas abastecen, por lo que se acordó el potencial uso temporal de aguas estadounidenses para poder cubrir las necesidades mínimas municipales de México.

Esto en mi opinión deja en claro que los citados actos impugnados en la presente controversia constitucional, en los términos planteados por el Municipio promovente, ha quedado sin efectos.

Finalmente, debo precisar que aun cuando toda esta información no se encuentra en autos, considero que puede ser invocada como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, toda vez que dicha información se encuentra publicada en la Gaceta Oficial del Senado de la República correspondiente al doce de mayo de dos mil veintiuno, el cual es un medio oficial de difusión del gobierno.

Así se ha realizado, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 121/2017 y 146/2020, así como en la controversia constitucional 120/2011, en las que se invocó como hechos notorios información publicada en medios oficiales de difusión.

Consecuentemente, no comparto que en la sentencia se hubiese abordado el estudio de fondo en lo atinente a los actos consistentes a las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la *ejecución* de tales órdenes.

Es por lo anteriormente expuesto que, respetuosamente, a mi juicio considero que la resolución de la presente controversia debió reflexionar en la precisión de los actos, en su oportunidad y en el estudio de la improcedencia de la presente controversia, las anteriores razones para dar sustento a la decisión adoptada en la sentencia. Aunado a que no converjo con la misma, en el sentido de que se hubiese realizado el estudio de fondo por los actos precisados. Por lo que el fallo debió limitarse a ese pronunciamiento de fondo –con que coincido– en cuanto a la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional, respectivo.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de junio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS Y LOS PRESIDENTES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHOS ENTES (ARTÍCULO 29, FRACCIÓN XII, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDO MEXICANOS].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJERO O CONSEJERA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL (ARTÍCULOS 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 43 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL 7 DE JUNIO DE 2021, CONFORME AL CUAL EL PLAZO PARA INTERPONER LA DEMANDA TRATÁNDOSE DE OMISIONES SERÁ DE TREINTA DÍAS, NO ES APLICABLE CUANDO ÉSTA SE PRESENTÓ CON ANTERIORIDAD A SU ENTRADA EN VIGOR, CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY Y *PRO ACTIONE*.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS OMISIONES LEGISLATIVAS QUE NO DERIVEN DIRECTAMENTE DE UN ACTO POSITIVO PUEDEN IMPUGNARSE EN TODO MOMENTO MIENTRAS SUBSISTAN (ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL 7 DE JUNIO DE 2021).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.

IX. 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.

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DE LA PARTE ACTORA SE ACTUALICE, DEBE ACREDITARSE QUE EN LA DEMANDA NO SE ADUJERON VIOLACIONES A ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL QUE RECONOZCA FACULTADES A AQUELLA PARTE.

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA CONTROVERTIR NORMAS GENERALES, ACTOS U OMISIONES EN MATERIA DE AGUAS, DADAS LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES QUE ORIGINARIAMENTE TIENEN CONFERIDAS EN LA MATERIA.

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO ACTOR RESPECTO DE LOS ACTOS RELACIONADOS CON LA DISPOSICIÓN DE LAS AGUAS DE UNA PRESA UBICADA EN UNA CUENCA DE LA CUAL NO PARTICIPA (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LAS ÓRDENES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN LA PRESA "LA BOQUILLA" PARA PAGAR LOS ADEUDOS DEL TRATADO DE AGUAS INTERNACIONALES, ASÍ COMO RESPECTO DE SUS ACTOS DE EJECUCIÓN A TRAVÉS DE LA GUARDIA NACIONAL).

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ÚNICAMENTE ES POSIBLE PLANTEAR EN LA DEMANDA VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LA OMISIÓN ATRIBUIDA AL EJECUTIVO FEDERAL DE REGLAMENTAR ADECUADAMENTE LA LEY DE AGUAS NACIONALES EN LO QUE SE REFIERE A LA INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DE CUENCA).

XV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CAUSA DE PEDIR Y DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DEL USO DE LA FUERZA PÚBLICA A TRAVÉS DE LA GUARDIA NACIONAL PARA EXTRAER LAS AGUAS DE LA PRESA "LA BOQUILLA", ASÍ COMO RESPECTO DEL ACUERDO DE INICIO DE EMERGENCIA POR SEQUÍA PARA EL AÑO 2020, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE ABRIL DEL MISMO AÑO, ATRIBUIDO AL EJECUTIVO FEDERAL).

XVI. FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XVII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO ES ATRIBUIBLE A LA PANDEMIA DEL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19) (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XVIII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO SE JUSTIFICA POR EL HECHO DE QUE LAS SITUACIONES MATERIA DE ESE ORDENAMIENTO ESTÉN REGULADAS EN LA LEY DE AGUAS NACIONALES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XIX. AGUAS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN INCURRIÓ EN UNA OMISIÓN INDEBIDA AL NO HABER EXPEDIDO LA LEY GENERAL RELATIVA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012.

XX. MUNICIPIOS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL DE AGUAS EN EL PLAZO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, VULNERA SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES EN LA MATERIA (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XXI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA Y VINCULA AL CONGRESO DE LA UNIÓN A EXPEDIR LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE DURANTE SU PRÓXIMO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO

TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 59/2020. MUNICIPIO DE CHÍNIPAS, CHIHUAHUA. 27 DE ENERO DE 2022. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión correspondiente al veintisiete de enero de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 59/2020, promovida por el Municipio de Chínipas, Chihuahua, en contra del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo Federal.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos que dieron lugar a la controversia. Sobre el cauce del Río Conchos –el principal afluente mexicano del Río Bravo– en el Municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua, se encuentra la presa "La Boquilla", también conocida como Lago Toronto. Desde su construcción en mil novecientos dieciséis, esta obra hidráulica ha generado energía eléctrica para la región norte del país y funcionado como fuente de abastecimiento de agua para varios distritos de riego, así como para múltiples usuarios ubicados principalmente en los Municipios del centro y sur del Estado de Chihuahua.

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 "el Tratado de Aguas Internacionales"). Ratificado por el Senado de la República en 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 veinte un mil metros cúbicos anuales.[1] 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

[1] "**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)

los Estados Unidos de América, los 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.[2] 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.[3]

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 un territorio hidrológico que abarcaba ciento cuarenta y seis Municipios distribuidos en cinco Estados (cincuenta y siete en Chihuahua,[4] tres en Durango, treinta y

[2] Véase ídem.

[3] **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. ..."

[4] Del Estado de Chihuahua participan dentro de la Cuenca del Río Bravo los Municipios de Ahumada, Aldama, Allende, Aquiles Serdán, Ascensión, Bachíniva, Balleza, Bocoyna, Buenaventura, Camargo,

dos en Coahuila, cuarenta y cuatro en Nuevo León y diez en Tamaulipas). 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.[5]

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.[6] En relación

---

Carichi, Casas Grandes, Coronado, Coyame, Cuauhtémoc, Chínipas, Chihuahua, Delicias, doctor Belisario Domínguez, El Tule, Galeana, Gómez Farías, Gran Morelos, Guachochi, Guadalupe, Guerrero, Hidalgo del Parral, Huejotitán, Ignacio Zaragoza, Janos, Jiménez, Juárez, Julimes, La Cruz, López, Madera, Manuel Benavides, Matachi, Matamoros, Meoqui, Namiquipa, Nonoava, Nuevo Casas Grandes, Ojinaga, Práxedis G. Guerrero, Riva Palacio, Rosales, Rosario, San Francisco de Borja, San Francisco de Conchos, San Francisco del Oro, Santa Bárbara, Santa Isabel, Satevó, Saucillo, Temosachi y Valle de Zaragoza. 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*.

[5] 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*.

[6] "**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,

con su integración, en el nuevo artículo 13 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.[7] 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.[8]

---

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."

[7] "**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."

[8] "**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

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. 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.[9]

---

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)

[9] "**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* SEMARNAT, SHCP, BIENESTAR, SENER, SE, SSA Y SADER	7	12%
"Vocales estatales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	5	9%
"Vocales municipales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	5	9%
"Vocales usuarios	27	50%
"Vocales de Organizaciones No Gubernamentales	4	7%

8. El ocho de febrero de dos mil doce se reformó y adicionó el artículo 4o. 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 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.[10] 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.[11] 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.[12] Por tanto, el Estado Mexicano

"Sector académico (Vocales / Invitados 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 quorum, no se considerará en el conteo.

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

[10] "**Artículo 4o.** ...

"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. ..."

[11] "**Tercero.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."

[12] 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, páginas 9 y 10, disponible en el sitio web: *https://static.s123-cdn.com/uploads/690147/normal_5f7b9d56d314b.pdf*.

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 4o. del instrumento internacional (*supra* párrafo 3).

10. El tres de diciembre de dos mil diecinueve, en una mesa de trabajo convocada por la Secretaría de Gobernación a solicitud de la Conagua, los gobernadores de Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León, así como el secretario general de Gobierno de Coahuila, acordaron (a) atender por parte de la Conagua las solicitudes de los distritos de riego de la Cuenca de Río Bravo en términos de su ciclo agrícola pendiente, de los Estados presentes; y, (b) cumplir a cabalidad con el Tratado de Aguas Internacionales.[13]

11. Ese mismo día el Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua acordó que, a fin de pagar a los Estados Unidos de América los adeudos con motivo del Tratado de Aguas Internacionales, dispondría de agua almacenada en las presas Francisco I. Madero ("Las Vírgenes"), Luis L. León ("El Granero") y "La Boquilla", todas ellas ubicadas en el Estado de Chihuahua. Específicamente en relación con la presa "La Boquilla", la autoridad federal acordó disponer de un volumen de aproximadamente mil millones de metros cúbicos de agua para dar cumplimiento al tratado.[14]

12. El tres de febrero de dos mil veinte, en vista de diversos bloqueos que a raíz del anuncio del acuerdo de la Conagua tuvieron lugar en la presa Luis L. León ("El Granero"), ubicada en el Municipio de Aldama, elementos de la Guardia Nacional fueron enviados a la presa "La Boquilla" para resguardar sus instalaciones. Al día siguiente; sin embargo, un grupo de aproximadamente quinientos ciudadanos y productores agrícolas del Estado de Chihuahua se presentó en el lugar para impedir la sustracción del agua de la presa y tuvo lugar un enfrentamiento con los elementos de seguridad pública.

13. El cinco de febrero siguiente el titular del Ejecutivo Federal señaló en conferencia de prensa que se cumpliría sin excepción con el Tratado de Aguas

[13] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, foja 9.
[14] Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.

Internacionales. Consecuentemente, se inició la extracción de agua de las presas en el Estado de Chihuahua que había acordado la Conagua, incluida la de la presa "La Boquilla".

14. Finalmente, el nueve de abril de dos mil veinte la titular de la Conagua expidió el *Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020* (en lo sucesivo "el acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte").[15] Allí se especificó cuáles cuencas hidrológicas presentaban condiciones de sequía severa, extrema o excepcional –entre las que figuraba la Cuenca del Río Bravo– y se dispuso que la Conagua, conforme a los resultados de los análisis y dictámenes realizados por el Monitor de Sequía de México, a fin de garantizar el abasto de agua para uso doméstico y público urbano, podía ejecutar las medidas transitorias concertadas con los representantes de los usuarios en los Consejos de Cuenca que se encontraran en tal situación.

15. Presentación de la demanda. El veintiuno de abril de dos mil veinte el Municipio de Chínipas, Chihuahua, a través de su presidente municipal, promovió controversia constitucional en contra del Congreso de la Unión, del Poder Ejecutivo Federal, de la Conagua, del delegado de la Conagua en el Estado de Chihuahua, del Consejo de Cuenca del Río Bravo y del comandante de la Guardia Nacional. En su demanda señaló como actos impugnados (**a**) la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas; (**b**) la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca; (**c**) las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales; (**d**) la utilización de la Guardia Nacional para su ejecución por la fuerza y, por último, (**e**) el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte.

[15] Véase el Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, Diario Oficial de la Federación, No. de edición del mes: 11, jueves nueve de abril de dos mil veinte, páginas 4 a 6, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591407&fecha=09/04/2020*.

16. Argumentó, en esencia, que las omisiones y los actos impugnados desembocaban en la disposición de aguas que ya se encontraban comprometidas para los distintos usuarios de la zona, incluido el Municipio de Chínipas, Chihuahua, como proveedor del servicio de agua de uso doméstico y público urbano, sin que se le diera la intervención efectiva que ordena la Constitución en la gestión de los recursos hídricos nacionales. Consideró que esto vulneraba en su perjuicio las atribuciones previstas en los artículos 1o., 4o., 27, 115 y 133 de la Constitución Federal, así como el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (*supra* párrafo 8), y que con ello se transgredía además el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico de su población, el derecho humano al agua de los distintos usuarios del distrito de riego 005 Delicias y las disposiciones del Tratado de Aguas Internacionales. Asimismo, el Municipio actor señaló como terceros interesados a los Estados de Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, por lo que solicitó que fueran llamados al juicio.[16]

17. Trámite y admisión de la demanda. El veintiuno de abril 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 **59/2020** y, por conexidad, con las controversias constitucionales 47/2020, 48/2020, 49/2020, 50/2020 y 56/2020, turnarla al Ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de instruir el procedimiento correspondiente.[17]

18. El treinta de abril siguiente el Ministro instructor admitió a trámite la demanda.[18] Por un lado, tuvo como autoridades demandadas únicamente al Congreso de la Unión –por conducto de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores– y al Poder Ejecutivo Federal, pues el resto de las dependencias señaladas en la demanda eran subordinadas de éste. En consecuencia, ordenó emplazar a juicio a los Poderes demandados 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 otro

[16] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, foja 3.
[17] Véase ibíd., fojas 47 y 48.
[18] Véase ibíd., fojas 49 a 52.

lado, aunque resolvió tener como tercero interesado en la controversia constitucional al Estado de Chihuahua, negó tal carácter a los Estados de Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que correspondiera a su representación.

19. Contestación a la demanda y vencimiento del plazo del tercero interesado para realizar manifestaciones. Los días ocho y diecisiete de septiembre de dos mil veinte, respectivamente, ambas Cámaras del Congreso de la Unión y el consejero jurídico del Ejecutivo Federal presentaron sendos escritos donde dieron contestación a la demanda.[19] Éstos fueron agregados al expediente mediante autos de treinta de septiembre y siete de octubre del mismo año.[20] Por su parte, el veintiséis de octubre siguiente el Ministro instructor determinó que había precluido el derecho del Estado de Chihuahua a realizar manifestaciones como tercero interesado.[21]

20. Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción. El treinta de noviembre de dos mil veinte 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.[22] En consecuencia, el ocho de diciembre siguiente se declaró cerrada la instrucción y se colocó el expediente en estado de resolución.[23]

II. COMPETENCIA

21. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional en términos de lo

[19] Véase ibíd., fojas 86 a 112, 656 a 699 y 727 a 778, respectivamente.
[20] Véase ibíd., fojas 706 a 709 y 932 a 934, respectivamente.
[21] Véase ibíd., foja 958.
[22] Véase ibíd., fojas 998 y 999.
[23] Véase ibíd., foja 1001.

dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Federal;[24] 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[25] así como en los puntos segundo, fracción I y quinto, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,[26] pues se trata de un conflicto entre un Municipio y dos Poderes de la Federación, en el que se plantean diversas omisiones legislativas, por lo que resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

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[27] 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 se desprende que en el presente asunto se controvierte lo siguiente:

A. Del Congreso de la Unión se impugna la **omisión** de expedir una Ley General de Aguas.[28] Esta omisión legislativa absoluta se tiene por **demostrada**

[24] "**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...
"b) La Federación y un Municipio."
[25] "**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."
[26] "**Segundo.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:
"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas 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, cuando así lo estime conveniente."
"**Quinto.** Los asuntos de la competencia originaria del Pleno referidos en el punto tercero del presente acuerdo general se turnarán y radicarán en el Pleno o en una Sala en términos de lo previsto en el reglamento interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los radicados de origen en el Pleno podrán remitirse a las Salas en términos de lo establecido en el punto sexto de este instrumento normativo."
[27] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrado."
[28] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 59/2020, foja 4.

con las afirmaciones de las partes demandadas respecto a la imposibilidad de expedir tal ordenamiento legal debido a la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID 19) y con las copias certificadas del procedimiento legislativo correspondiente en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.[29]

B. Del Ejecutivo Federal se impugna la **omisión** de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.[30] Al tratarse de una omisión legislativa relativa respecto del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales vigente, la existencia del acto impugnado se tiene por **demostrada** con copia de un ejemplar del Diario Oficial de la Federación de veinticinco de agosto de dos mil catorce,[31] fecha en que dicho ordenamiento reglamentario sufrió su última modificación.

C. Del Ejecutivo Federal se impugnan las **órdenes** de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.[32] Su existencia se tiene por **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que se pagaría el adeudo de agua a los Estados Unidos de América[33] y con la copia certificada de la minuta de la reunión 1421 del Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua en la cual se determinaron los volúmenes de extracción de agua autorizados en relación con la presa "La Boquilla".[34]

D. Del Ejecutivo Federal se impugna la **utilización de la Guardia Nacional** para ejecutar por la fuerza las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales.[35] La existencia de este acto queda **demostrada** con las manifestaciones de la

[29] Véase ibíd., escrito de contestación del Senado, página 24.
[30] Véase ibíd., escrito de demanda, fojas 4 y 5.
[31] Véase el Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, Diario Oficial de la Federación, tomo DCCXXXI, No. 18, lunes veinticinco de agosto de dos mil catorce, páginas 11 y 12, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2014&month=08&day=25*.
[32] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 59/2020, fojas 5 y 6.
[33] Véase ibíd., foja 728.
[34] Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.
[35] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 59/2020, foja 8.

parte demandada en el sentido de que la presencia de la Guardia Nacional en la presa "La Boquilla" había obedecido a la necesidad de resguardar esas instalaciones a raíz de los múltiples bloqueos que tuvieron lugar en la diversa presa Luis. L León ("El Granero") ubicada en el Municipio de Aldama, Chihuahua, después de que la Conagua anunciara la decisión de extraer agua de las presas ubicadas en dicha entidad federativa.[36]

E. Finalmente, del Ejecutivo Federal se impugna el **Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte,** publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de ese mismo año.[37] Su existencia queda acreditada con un ejemplar electrónico de la correspondiente publicación oficial.[38]

IV. LEGITIMACIÓN

23. Legitimación activa. El primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria[39] dispone que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En el presente asunto la demanda fue suscrita por Salomé Ramos Salmón, en su carácter de presidente municipal de Chínipas, Chihuahua, quien demostró tener tal cargo con la presentación de una copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.[40]

---

[36] Véase ibíd., foja 728.
[37] Véase ibíd., foja 7.
[38] Véase *supra* nota 15.
[39] "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.
"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."
[40] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 59/2020, fojas 45 y 46.

Si en términos del artículo 29, fracción XII, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua,[41] los presidentes municipales tienen expresamente la atribución de representar a los Municipios en los procedimientos jurisdiccionales, entonces se tiene por acreditada la legitimación activa del Municipio actor.

24. Legitimación pasiva. El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria dispone que tendrá el carácter de demandado en la controversia constitucional la entidad, Poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la impugnación.[42] Dado que en la tramitación del presente asunto se tuvieron como partes demandadas únicamente al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, en términos del citado artículo 11 de la ley reglamentaria[43] procede analizar la personalidad de cada uno de los funcionarios que comparecen en representación de tales autoridades.

25. En primer lugar, en representación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión compareció el senador Eduardo Ramírez Aguilar en su carácter de presidente de la mesa directiva. Esta calidad fue acreditada con el "*Acta de la junta previa celebrada el lunes treinta y uno de agosto de dos mil veinte*" en la que consta su nombramiento.[44] Si de acuerdo con el artículo 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[45] dicho funcionario tiene la representación jurídica de la Cámara de

---

[41] "**Artículo 29.** La o el presidente municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"...
"XII. Representar al Municipio, con todas las facultades de un apoderado general; nombrar asesores y delegados y otorgar poderes generales y especiales para pleitos y cobranzas."

[42] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"...
"II. Como demandado, la entidad, Poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

[43] Véase *supra* nota 39.

[44] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 59/2020, fojas 114 a 116.

[45] "**Artículo 67.**
"1. El presidente de la mesa directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones." (Énfasis añadido)

Senadores, entonces es claro que se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia en su representación.

26. Por otro lado, en representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión compareció la diputada Dulce María Sauri Riancho en su carácter de presidenta de la mesa directiva. Esta calidad fue acreditada con copia certificada de la versión estenográfica de la sesión de dos de septiembre de dos mil veinte del Pleno de la Cámara de Diputados en la que consta su nombramiento.[46] Si de acuerdo con el artículo 23, numeral 1, inciso l), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[47] el presidente de la mesa directiva tiene la representación de la Cámara de Diputados, es claro que dicha funcionaria está legitimada para comparecer en la presente controversia.

27. Finalmente, en representación del Ejecutivo Federal compareció Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, quien acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de la República.[48] Si en términos de los artículos 90 de la Constitución Federal;[49] 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;[50] 1, primer párrafo y 9 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del

[46] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 59/2020, fojas 700 a 704.
[47] "**Artículo 23.**
"1. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva las siguientes:
"...
"l) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."
[48] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 59/2020, foja 81.
[49] "**Artículo 90.** La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.
"La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.
"La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.
"El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea Parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley."
[50] "**Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

Ejecutivo Federal,[51] así como del acuerdo presidencial de nueve de enero de dos mil uno,[52] el consejero jurídico tiene la atribución de representar al Ejecutivo Federal en los procedimientos jurisdiccionales en los que sea Parte, entonces es indudable que dicho funcionario está legitimado para comparecer en este asunto.

V. OPORTUNIDAD

28. La promoción de una controversia constitucional debe hacerse dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de la ley reglamentaria[53] o, en su defecto,

"...
"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

[51] "**Artículo 1.** La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en adelante la Consejería, es la dependencia de la administración pública federal que tiene a su cargo las funciones previstas en los párrafos tercero y cuarto del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consistentes en brindar asesoría y apoyo técnico jurídico al presidente de la República; así como representar a la Federación y al presidente de la República en los asuntos en los que éstos sean parte y ejercer las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos jurídicos."
"**Artículo 9.** El consejero tendrá las facultades indelegables siguientes:
"...
"XI. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[52] "**ÚNICO.** El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea Parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.
"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurran a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[53] **Artículo 21 (versión reformada el siete de junio de dos mil veintiuno)** "El plazo para la interposición de la demanda será:

los fijados por los precedentes de la Suprema Corte. De lo contrario, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, y deberá sobreseerse en términos del artículo 20, fracción II, de ese mismo ordenamiento legal.[54] En atención a que en la presente controversia constitucional se impugnaron y se tuvo por demostrada la existencia de diversos tipos de omisiones y actos, el análisis de la oportunidad en su impugnación se hará atendiendo a cada uno de ellos.

A

29. Omisión legislativa del Congreso de la Unión. En primer lugar, la impugnación de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas (*supra* párrafo 22, inciso **A**) se considera **oportuna.** Es criterio reiterado del Tribunal Pleno que el plazo para impugnar omisiones legislativas por vía de una controversia constitucional se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan y, por consiguiente, pueden controvertirse en cualquier tiempo.[55] No es obstáculo para llegar a esta conclusión que la nueva redacción de la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria disponga que "*tratándose de actos u omisiones*", el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días.[56]

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;
"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

[54] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."
"**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."

[55] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.", Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, página 1296, «con número de registro digital: 183581».

[56] Véase *supra* nota 53.

30. En primer lugar, tal porción normativa es inaplicable en el presente asunto en términos del artículo quinto transitorio del Decreto publicado el siete de junio de dos mil veintiuno,[57] instrumento a través del cual aquélla fue reformada. Ahí se prevé que las controversias constitucionales presentadas antes de la entrada en vigor de las reformas –como sucedió en este caso– deberán tramitarse conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse el procedimiento. Lo contrario significaría aplicar retroactivamente la ley en perjuicio del Municipio actor y de los titulares de los derechos humanos cuya violación se aduce, conclusión claramente incompatible con el artículo 14 de la Constitución Federal y con el principio *pro actione*.[58]

31. En segundo lugar, suponiendo que el nuevo plazo legal sí fuera aplicable retroactivamente, la fracción I reformada no se refiere a todas las omisiones impugnables en vía de controversia constitucional, sino únicamente a las que derivan directamente de un acto positivo.[59] Dado que ninguno de los supuestos de inicio de plazo previstos en esa fracción es apto para calificar actos omisivos que no deriven directamente de uno positivo, pues las omisiones como tal no surten efectos conforme a una ley, no se ejecutan, ni tampoco se hacen saber a los afectados, entonces no puede considerarse que ese precepto sea aplicable a la omisión legislativa impugnada.

---

[57] "**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."

[58] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala, número 1a. CCVI/2018 (10a.), cuyo rubro es: "PRINCIPIO *PRO ACTIONE*. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de dos mil dieciocho, página 377, «con número de registro digital: 2018780».

[59] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia número P./J. 113/2010 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, página 2716, «con número de registro digital: 163194».

B

32. Omisión legislativa del Ejecutivo Federal. La impugnación de la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (*supra* párrafo 22, inciso **B**) también se considera **oportuna.** Como recién se explicó (*supra* párrafos 29 a 31), las omisiones legislativas –sean atribuidas al Poder Legislativo o al Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria– que no deriven directamente de un acto positivo pueden impugnarse por vía de controversia constitucional en todo momento mientras subsistan,[60] sin que les sea aplicable la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

33. Tampoco es obstáculo para llegar a esta conclusión que el Poder Ejecutivo Federal señale que el plazo para impugnar dicha omisión feneció porque ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de los Consejos de Cuenca, toda vez que dicho precepto había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos noventa y siete.[61] Contra lo que sugiere la autoridad demandada, una lectura integral de la demanda muestra que el Municipio actor no impugna esa disposición de carácter general como tal, sino más bien la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella o en alguna otra, la participación municipal en los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de dos mil doce (*supra* párrafo 8). Así, **debe desestimarse** la causa de improcedencia invocada en ese sentido.

C

34. Órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla". La impugnación de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párrafo 22, inciso **C**) se considera también **oportuna.** Toda vez que no existe documento alguno en el expediente en que se actúa del que se desprenda fehacientemente que antes de la fecha de presentación de la demanda

[60] Véase las tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 43/2003, citada en *supra* nota 55, y número P./J. 113/2010, citada en *supra* nota 59.
[61] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, fojas 739 a 741.

–es decir, del veintiuno de abril de dos mil veinte– el Municipio actor haya tenido conocimiento de los actos reclamados, o de que se haya ostentado como sabedor de los mismos, entonces debe considerarse que formuló su impugnación dentro del plazo de treinta días hábiles que prevé la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

D

35. Utilización de la Guardia Nacional. También la impugnación de la utilización de la Guardia Nacional por el Ejecutivo Federal (*supra* párrafo 22, inciso **D**) para ejecutar las referidas órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla" a fin de cubrir los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales se considera **oportuna.** Al igual que sucede con aquéllas, no existe constancia alguna en el expediente de que el Municipio actor haya tenido conocimiento del acto impugnado o se haya ostentado sabedor de él antes de la fecha de presentación de la demanda.

E

36. Acuerdo de inicio de emergencia por sequía. Por último, la impugnación del Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte reclamado al Ejecutivo Federal (*supra* párrafo 22, inciso **E**) se considera igualmente **oportuna.** Si dicho instrumento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte[62] y la demanda se presentó el veintiuno de abril del mismo año, es evidente que su impugnación se realizó dentro de los treinta días siguientes a aquel en que surtió efectos su notificación.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

37. De que la impugnación de una omisión o un acto en controversia constitucional se haya considerado oportuna no se sigue que el medio de control sea procedente contra ellos. Corresponde ahora, por tanto, analizar si respecto de las omisiones y/o los actos aquí impugnados se actualiza alguna otra causa

[62] Véase *supra* nota 15.

de improcedencia –ya sea invocada por las partes demandadas, o bien, advertida de oficio por la Suprema Corte– que impidiera la resolución de fondo del presente asunto.[63]

A

38. Procedencia de la controversia constitucional contra omisiones legislativas. En primer lugar, respecto de las dos omisiones legislativas impugnadas por el Municipio actor [*supra* párrafo 22, incisos **A)** y **B)**], la Cámara de Diputados sostiene que el presente medio de impugnación es improcedente porque a través de una controversia constitucional no es posible combatir omisiones de carácter legislativo. Afirma que mediante esta vía de control únicamente pueden impugnarse normas generales o actos.[64]

39. Esta causa de improcedencia **debe desestimarse.** Independientemente de que el texto vigente del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal ya contempla expresamente a las omisiones en general como objeto de control constitucional a través de este medio de impugnación, sin que se haga allí algún tipo de distinción o exclusión,[65] es incuestionable que, desde mucho antes de la última reforma a este precepto, la Suprema Corte ya había zanjado que la controversia constitucional sí es procedente para impugnar omisiones de carácter legislativo. Tal como se explicó en el apartado anterior (*supra* párrafo 29), es criterio reiterado del Tribunal Pleno que las omisiones legislativas pueden controvertirse por vía de una controversia constitucional en cualquier tiempo mientras subsistan.[66]

B

40. Interés legítimo del actor. En segundo lugar, respecto de todas las omisiones y los actos impugnados en la presente controversia constitucional, tanto la Cámara de Diputados como el Ejecutivo Federal invocan la causa de

[63] No se abordará la causa relativa al Tratado de Aguas Internacionales porque no fue impugnado.
[64] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, fojas 678 a 681.
[65] Véase *supra* nota 24.
[66] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 55.

improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del Municipio actor.[67] Sostienen que éste no señala qué facultad constitucional propia fue transgredida a partir de las omisiones y actos relacionados con la disposición de los recursos hídricos de la presa "La Boquilla". En su concepto, dado lo resuelto por esta Suprema Corte en asuntos como la **controversia constitucional 84/2007,**[68] promovida por el Estado de Tamaulipas contra la Federación por el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales, el presente medio de impugnación debe sobreseerse porque un ente legitimado no puede promover controversia constitucional contra una norma general o acto que sea ajeno a su esfera de atribuciones.

41. Esta causa de improcedencia **debe desestimarse** respecto de ambas omisiones legislativas invocadas [s*upra* párr. 22 incisos **A)** y **B)**]**.** El Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que en una controversia constitucional se acredita el interés legítimo cuando exista al menos un principio de agravio en perjuicio del actor.[69] También es criterio reiterado de la Suprema Corte que este agravio puede derivar no sólo de una invasión competencial "*sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución*"[70]. De este modo, para que se actualizara la causa de improcedencia invocada, tendría que quedar acreditado que en la demanda no se aduce siquiera una sola violación a algún precepto constitucional que reconozca facultades al actor.

[67] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, fojas 673 a 677 y 741 a 752, respectivamente.
[68] Resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil diez, por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Aguilar Morales, Valls Hernández y las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra al considerar que el Estado de Tamaulipas sí contaba con interés legítimo para promover la controversia constitucional.
[69] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 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, página 875, «con número de registro digital: 189327».
[70] 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.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de dos mil quince, página 33.

42. Sin embargo, contra lo que sostienen las autoridades aludidas, en su escrito de demanda el Municipio actor aduce violaciones a la facultad de participar en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Federal[71], así como a la facultad de proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el artículo 115, fracción III, inciso a), también de la Constitución Federal[72]. Además, el precedente invocado por las partes demandadas no es aplicable al presente asunto porque aquél versa sobre el interés legítimo de una *entidad federativa* para impugnar actos o disposiciones en materia de aguas, pero no sobre el de los *Municipios*. El interés legítimo de un Municipio para controvertir normas generales, actos u omisiones en materia de aguas es sustancialmente distinto al de las entidades federativas, dadas las facultades constitucionales que los Municipios tienen conferidas originariamente en ese rubro específico.

43. Por otra parte, la causa de improcedencia invocada por las partes demandadas **sí se actualiza** en relación con las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso **C)**, así como respecto de sus actos de ejecución a través de la Guardia Nacional (*supra* párr. 22 inciso **D)**. Resulta un hecho notorio que se invoca como tal en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles[73], de aplicación supletoria en este asunto en términos del artículo 1o. de la ley reglamentaria[74], que el Municipio de Chínipas, Chihuahua, no participa en la Cuenca del Río Bravo, sino en la Cuenca de los Ríos Fuerte y Sinaloa. En esta tesitura, ninguno de los actos relacionados con la disposición de las aguas de la presa "La Boquilla" para cumplir el Tratado de Aguas Internacionales son susceptibles de afectarle, pues el Municipio actor

[71] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 56/2020, fojas 11 a 14.
[72] Véase ibíd., fojas 11 a 25 y 43.
[73] "**Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."
[74] "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

no obtiene los recursos hídricos para ejercer sus funciones constitucionales de algún tributario que pertenezca a la cuenca en la que se localiza dicha presa. Su suministro depende de otras instalaciones hídricas respecto de las cuales no se advierte alguna afectación por las órdenes del Ejecutivo que pretende controvertir. En consecuencia, **debe sobreseerse** en la controversia constitucional respecto de estos actos atribuidos al Ejecutivo Federal.

C

44. Violaciones indirectas a la Constitución Federal. En tercer lugar, el Ejecutivo Federal señala en su contestación que el presente medio de impugnación es improcedente respecto de todo aquello que se le atribuye porque únicamente se plantean cuestiones de *legalidad* y, en términos de lo resuelto por esta Suprema Corte en los **recursos de reclamación 150/2019-CA**[75], **158/2019-CA**[76] **y 151/2019-CA**[77], en una controversia constitucional únicamente es posible realizar planteamientos propiamente de *constitucionalidad*.[78]

45. Esta Suprema Corte considera que asiste parcialmente la razón a la parte demandada y se actualiza la causa de improcedencia invocada, aunque únicamente respecto de la impugnación de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca (*supra* párr. 22, inciso **B)**. De la lectura integral de la demanda se desprende que, en relación con dicha omisión legislativa relativa, el Municipio actor simplemente aduce violaciones del Ejecutivo Federal a los artículos 5, 13 Bis, 13 Bis 2 y 13 Bis 3 de la Ley de Aguas Nacionales[79], pero no esgrime algún concepto de invalidez que sea propiamente constitucional.

46. Tal como señala la autoridad demandada, en los precedentes referidos esta Suprema Corte abandonó por mayoría de votos el criterio sustentado en la

[75] Resuelto el tres de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de cinco votos.
[76] Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.
[77] Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.
[78] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 59/2020, fojas 752 y 753.
[79] Véase ibíd., fojas 11, 12 y 37 a 43.

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[80]. El nuevo criterio incluso ya fue retomado por el Constituyente Permanente y desde el once de marzo de este año está plasmado de forma expresa en el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.[81] En consecuencia, respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria[82], y **debe sobreseerse** respecto de ella.

D

47. Ausencia de causa de pedir y de conceptos de invalidez. Por último, esta Suprema Corte advierte de oficio que, respecto de la impugnación del Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte atribuido también al Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **E)**, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria[83], puesto que no existe una causa de pedir ni tampoco conceptos de invalidez en relación con aquél.

48. De una lectura pormenorizada de la demanda se desprende que el único argumento que presentó el Municipio actor en relación con dicho acuerdo

---

[80] Véase, por todos, el recurso de reclamación 150/2019-CA, página 18.

[81] "**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."

[82] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."
"**Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar:
"...
"VII. Los conceptos de invalidez."

[83] Véase ídem.

fue que se emitió con base en la reglamentación que rige a los Consejos de Cuenca, la cual no les otorga participación a los Municipios. Es claro que el agravio esgrimido se encuentra encaminado a demostrar la invalidez de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. En párrafos más arriba (s*upra* párrs. 44 y 45) se precisaron ya las razones por las que debe sobreseerse en el juicio respecto de esa omisión reglamentaria. Toda vez que el acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte no se combate por vicios propios sino únicamente por ser resultado de tal omisión, no hay causa de pedir ni concepto de invalidez en relación con aquél. Por consiguiente, también **debe sobreseerse** en la controversia constitucional respecto de este acto.

***

49. Dado que no se advierte la actualización de alguna otra causa de improcedencia diversa a las ya analizadas en este apartado o en el anterior, debe concluirse que la presente controversia constitucional **es procedente** únicamente en relación con el siguiente acto:

A. La omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas.

VII. ESTUDIO DE FONDO

50. Omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas. Como ya se mencionó en el apartado de antecedentes, el ocho de febrero de dos mil doce se adicionó un párrafo sexto al artículo 4o. de la Constitución Federal para reconocer el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Además de establecer que el Estado garantizará este derecho humano, dicho precepto constitucional dispone que la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y establecerá la participación de la Federación, las entidades

federativas y los Municipios, así como de la ciudadanía, para la consecución de dichos fines.[84]

51. Por su parte, el artículo tercero transitorio del *Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (En lo sucesivo "el Decreto de reforma constitucional"), publicado en el Diario Oficial de la Federación ese mismo día, dispuso explícitamente que el Congreso de la Unión contaría con un plazo de trescientos sesenta días para emitir una Ley General de Aguas.[85]

52. Conceptos de invalidez.[86] El Municipio actor sostiene que el Congreso de la Unión no ha expedido la legislación general a que se refieren estas dos disposiciones constitucionales. Alega, en esencia, que la omisión impugnada representa una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio que vulnera indebidamente sus atribuciones constitucionales en materia de aguas, así como el derecho humano al agua de sus habitantes y de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

53. Por un lado, argumenta que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional vulnera en su perjuicio la facultad de participar de manera efectiva con la Federación, las entidades federativas y la ciudadanía en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca de los Ríos Fuerte y Sinaloa, participación que le reconoce expresamente el artículo 4o. de la Constitución Federal. Sostiene que los vacíos normativos que resultan de dicha omisión legislativa desembocan en la aplicación del régimen legal de gestión de aguas nacio-

[84] Véase *supra* nota 10.

[85] Véase el Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, tomo DCCI, No. 6, miércoles ocho de febrero de dos mil doce, página 5, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012*.

[86] En términos del artículo 40 de la ley reglamentaria, el Tribunal Pleno **suplirá la deficiencia** tanto de la demanda como de su contestación.

nales anterior a la reforma constitucional de febrero de dos mil doce, mismo que es sumamente centralizado y coloca a los gobernadores de los Estados como intermediarios entre la Federación y los Municipios, lo que lo torna inequitativo. Apunta que la falta de participación municipal efectiva en los procesos de gestión del agua incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.[87]

54. Por otro lado, sostiene que la omisión legislativa impugnada obstaculiza la debida intervención del gobierno municipal en la garantía del derecho humano al agua de su población, particularmente en un contexto de escasez hídrica como la que se vive desde hace años en el norte del país. El Municipio actor explica que, en tanto nivel de gobierno encargado de prestar los servicios relacionados con el suministro de agua y su tratamiento, su indebida exclusión en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrológica de los Ríos Fuerte y Sinaloa incide directamente en la satisfacción del derecho humano de sus habitantes al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, así como en el derecho humano al agua de los distintos usuarios y productores agrícolas del Distrito de Riego 005 Delicias.[88]

55. Contestación de los Poderes demandados. Por su parte, las autoridades demandadas reconocen que efectivamente todavía no se ha cumplido con la obligación de expedir la Ley General de Aguas. Sin embargo, afirman que la demora en la expedición de ese ordenamiento legal se encuentra justificada y que ello no afecta las atribuciones constitucionales del Municipio actor.

56. Mientras que la Cámara de Senadores señala que el Congreso de la Unión está próximo a cumplir con dicha obligación constitucional y que es la pandemia de SARS-COV-2 (COVID19) lo que ha retrasado el proceso legislativo correspondiente[89], la Cámara de Diputados afirma que no existe mandato consti-

[87] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 59/2020, fojas 4, 11, 12 y 43.
[88] Véase ibíd., fojas 14 a 31 y 44.
[89] Véase ibíd., fojas 92 a 110.

tucional alguno para establecer la participación de los Municipios en las determinaciones de los Consejos de Cuenca, ni tampoco en la gestión de los recursos hídricos de jurisdicción nacional. En su concepto, el Municipio simplemente debe ajustarse a las leyes que emita el Congreso de la Unión en relación con el uso y aprovechamiento del agua.[90]

57. Por otra parte, el Ejecutivo Federal sostiene que la legislación cuya expedición se encuentra pendiente tiene un objeto distinto a la Ley de Aguas Nacionales vigente, aunque no existe impedimento para que en una sola legislación se regulen tanto el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico (artículo 4o. constitucional), como la administración de las aguas nacionales (artículo 27 constitucional).[91]

58. Cuestión jurídica por resolver. El asunto se limita a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido 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.

59. A continuación, se aborda puntualmente esta cuestión.

¿El Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional?

60. Está fuera de duda que el Congreso de la Unión ha excedido por más de ocho años el plazo de trescientos sesenta días para expedir una Ley General de Aguas previsto en el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas constitucionales de ocho de febrero de dos mil doce. Incluso este Tribunal Pleno hace ya algún tiempo se refirió específicamente a dicha omisión legislativa, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas**[92], así como

[90] Véase ibíd., fojas 681 a 697.
[91] Véase ibíd., fojas 775 y 776.
[92] Véase la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párrafo 371, resuelta el seis de septiembre de dos mil dieciocho, en este punto por unanimidad de once votos.

las **controversias constitucionales 83/2017** y **97/2017**.[93] Sin que entonces fuera propiamente el objeto de la acción o de las controversias, en aquellos asuntos la Suprema Corte consideró que la completa falta de ejercicio de esta atribución por el Congreso de la Unión era un elemento adicional que justificaba validar la facultad del Congreso de la Ciudad de México para legislar en materia de agua potable.[94] La cuestión aquí, en cambio, radica en determinar si el actuar omisivo del Congreso de la Unión ante la Ley General de Aguas tiene algún tipo de justificación constitucional o, por el contrario, representa una dilación indebida en el ejercicio de una competencia de ejercicio obligatorio. Responder esta pregunta no reviste demasiada complejidad. Como se explica enseguida, la omisión legislativa impugnada por el Municipio actor está plenamente acreditada y no encuentra justificación en las razones que invocan las partes demandadas.

61. Esta Suprema Corte ha explicado en reiteradas ocasiones que, para que en un medio de impugnación constitucional como el que hoy nos ocupa se considere actualizada una omisión legislativa, tienen que concurrir dos elementos.[95]

[93] Véase la controversia constitucional 97/2017, párr. 43, resuelta el diez de septiembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de nueve votos, y la controversia constitucional 83/2017, párrafo 43, resuelta ese mismo día, en este punto por unanimidad de nueve votos.

[94] Véase, por todas, la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párr. 371 ("No escapa a nuestra atención que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional dispone a la letra que '*el Estado garantizará el derecho humano al agua 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*' y además, que el artículo transitorio del Decreto que introdujo este texto a la Constitución Federal en dos mil doce fijó al Congreso de la Unión un plazo de un año para emitir una Ley General de Aguas. Suponiendo sin conceder que estas porciones normativas fueran entendidas en el sentido de establecer que la materia de agua potable es concurrente y, por lo mismo, que el Congreso de la Unión tiene facultades para distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno para garantizar tal derecho humano, es un hecho que el legislador federal no ha ejercido tal atribución. Si, como ya hemos explicado al inicio de este apartado, no existe hasta ahora un alcance cierto del contenido material de dicha facultad legislativa, no consideramos procedente vedar por ahora cualquier facultad normativa de las entidades federativas en una materia en la que claramente tienen atribuciones constitucionales.") (Citas interiores omitidas, énfasis en original)

[95] Véase, entre muchas, la controversia constitucional 14/2005, págs. 55 a 60, resuelta el tres de octubre de dos mil cinco, en este punto por unanimidad de diez votos, y la controversia constitucional 109/2019, págs. 36 a 44, resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos.

Primero, debe existir un mandato constitucional claro y preciso de legislar en determinado sentido dirigido a un poder público específico. Si hay una disposición de esta índole, ya sea en el cuerpo de la Constitución Federal o en su régimen transitorio,[96] entonces la facultad legislativa correspondiente representa una competencia constitucional de ejercicio obligatorio para el órgano aludido.[97] Segundo, debe comprobarse que, una vez vencido el plazo establecido por la propia Constitución Federal para expedir esa norma general, efectivamente no se haya emitido el acto legislativo ordenado. Los precedentes del Tribunal Pleno son categóricos al señalar que, cuando no se concreta la expedición de la legislación correspondiente dentro del plazo fijado por la Norma Fundamental, la autoridad facultada para emitirla incurre automáticamente en una violación directa al Orden Constitucional.[98] Ambos elementos se actualizan en el presente caso.

62. En primer lugar, como señala el Municipio actor, existe un mandato constitucional expreso al Congreso de la Unión para legislar en cierto sentido dentro de un plazo claramente determinado. Mientras que el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal dispone a la letra que: "... *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*."[99], en el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce que introdujo ese párrafo a la Constitución Federal se establece explícitamente que: "*El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas.*"[100]

[96] Véase ibíd., págs. 43 y 44.
[97] Véase la jurisprudencia número P./J. 11/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527, «con número de registro digital: 175872».
[98] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE).". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1365, «con número de registro digital: 175939».
[99] *Supra* nota 10.
[100] *Supra* nota 11.

63. Aunque el sentido literal de estos dos preceptos constitucionales es inequívoco respecto de la obligación del Congreso de la Unión de expedir una nueva legislación en materia de aguas dentro de los trescientos sesenta días siguientes a su entrada en vigor, tal significado se confirma también si se atiende al proceso de reforma constitucional correspondiente. De éste se advierte claramente que la voluntad manifiesta del Poder Revisor de la Constitución Federal no fue que simplemente se reformara la Ley de Aguas Nacionales vigente hasta ese momento, sino que se expidiera una nueva Ley General de Aguas que estableciera la concurrencia de la Federación, las entidades y los Municipios en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico.[101]

64. Tan es así que en el artículo segundo transitorio del mismo Decreto de reforma constitucional se fijó un plazo sustancialmente menor para que el Congreso de la Unión incorporara en la legislación ambiental vigente las disposiciones relativas al medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental a que se refiere el párrafo quinto del artículo 4o. de la Constitución Federal.[102] En cambio, respecto del derecho humano al agua reconocido en el párrafo sexto de ese mismo artículo, es indudable que el constituyente ordenó la expedición de un nuevo ordenamiento legal que distribuyera competencias entre los tres órdenes de gobierno y, por consiguiente, otorgó un plazo mayor al Congreso de la Unión para hacerlo.

65. En segundo lugar, de las constancias que obran en autos se desprende que el Congreso de la Unión efectivamente todavía no ha emitido la Ley General de Aguas, cuya expedición ordena la Constitución Federal. Si bien las partes

---

[101] Véase, por ejemplo, la "Iniciativa que reforma los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, año XII, número 2857-II, uno de octubre de dos mil nueve, págs. 34 y 35 ("Las características de nuestra propuesta se apoyan en los siguientes principios constitucionales que sometemos a la consideración de esta soberanía: ... 25. El Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre el uso y aprovechamientos de las aguas nacionales, las que establecerán la concurrencia de la Federación, entidades federativas y de los Municipios.") (Énfasis añadido)

[102] "**Segundo.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 180 días para incorporar las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental."

demandadas aportaron copias certificadas de las múltiples iniciativas y de dictámenes relacionados con un ordenamiento legal de esas características, tramitados tanto en la Cámara de Diputados[103] como en el Senado de la República[104], lo cierto es que esto no equivale en modo alguno a emitir la legislación correspondiente. Tal obligación constitucional únicamente puede considerarse cumplida una vez que la nueva ley se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación, pues sólo entonces aquélla adquiere validez y puede surtir efectos jurídicos.

66. Además, es un hecho notorio que se invoca como tal en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles[105], de aplicación supletoria en el presente asunto por disposición del artículo 1o. de la ley reglamentaria[106], que el quince de diciembre de dos mil veintiuno concluyó el último periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, nuevamente sin que se cumpliera con el mandato constitucional de expedir la Ley General de Aguas. De este modo, tal como sostienen los precedentes del Tribunal Pleno, el transcurso en exceso del plazo otorgado al órgano parlamentario para ejercer esta competencia legislativa de ejercicio obligatorio implica por sí mismo una violación directa a la Constitución Federal.[107]

67. Por otra parte, las razones que esgrimen las autoridades demandadas no justifican el incumplimiento por más de ocho años de la obligación de emitir la Ley General de Aguas dentro del plazo previsto por la Constitución Federal. Primero, los plazos que establece el propio Poder Revisor de la Constitución para cumplir una obligación son fatales y su vencimiento es suficiente para que se considere actualizada una violación constitucional.[108] Y aunque es verdad que esta Suprema Corte excepcionalmente ha reconocido que el retraso al expedir una norma de carácter general puede obedecer a una causa de fuerza mayor y que, al no ser aquélla completamente atribuible a los órganos responsables

[103] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 61/2020, fojas 426 a 664.
[104] Véase ibíd., fojas 118 a 424.
[105] Véase *supra* nota 73.
[106] Véase *supra* nota 74.
[107] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 98.
[108] Véase ídem.

de expedirla, les ha otorgado un plazo razonable para cumplir con la correspondiente obligación constitucional, dichas medidas siempre han representado determinaciones relacionadas con los efectos de la sentencia condenatoria o su cumplimiento[109], pero que de ninguna manera convalidan en el fondo la omisión en que ha incurrido el órgano legislativo responsable.

68. Segundo, contra lo que sostiene el Senado de la República[110], el incumplimiento de la obligación de expedir la Ley General de Aguas no es atribuible a la pandemia del virus SARS-COV-2 (COVID19). No sólo es un hecho notorio que dicha pandemia comenzó a tener efectos de consideración en nuestro país apenas en marzo de dos mil veinte, es decir, cuando ya llevaba más de siete años vencido el plazo que establece el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional. También lo es que, desde el inicio de esta pandemia, en el Congreso de la Unión se han desarrollado vías para continuar los trabajos y debates parlamentarios durante la emergencia de salubridad, ya sea a través de sesiones remotas o incluso presenciales con estrictas medidas sanitarias.

69. Tan es así que en el seno de dicho órgano legislativo federal muy recientemente se han aprobado múltiples reformas legales de enorme relevancia y complejidad, cuyos procedimientos legislativos comenzaron con notable posterioridad al vencimiento del plazo establecido para cumplir la obligación constitucional de expedir la Ley General de Aguas, sin que hubiesen revestido siquiera el carácter de iniciativas preferentes. Si la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-COV-2 (COVID19) no impidió el desarrollo de otros procedimientos legislativos de carácter ordinario, entonces no puede considerarse una justificación válida al incumplimiento en el presente asunto.

[109] Véase la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018, acuerdo plenario de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, en este punto por unanimidad de once votos. Véase, además, la controversia constitucional 109/2019, párr. 97 (nota al pie 17), resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos ("Dadas las circunstancias nacionales que imperan, con motivo de la pandemia, se fija un plazo de seis meses, para que el Congreso local modifique su Constitución en los términos que se precisan en esta sentencia.") (Énfasis añadido). De la Primera Sala, véase el amparo en revisión 265/2020, párrs. 216 a 220, resuelto el doce de mayo de dos mil veintiuno, en este punto por unanimidad de cinco votos.

[110] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 59/2020, fojas 92 a 110.

70. Tercero, tampoco representa una justificación para este retraso el hecho de que en una sola ley puedan regularse tanto el derecho humano al agua previsto en el artículo 4o. constitucional como la administración de las aguas nacionales previstas en el diverso artículo 27 constitucional. El Ejecutivo Federal parece insinuar que, dada la posibilidad de coexistencia de reglamentación en un mismo ordenamiento legal, las dos cuestiones ya se encuentran reguladas propiamente en la Ley de Aguas Nacionales vigente[111]. Sin embargo, este argumento no controvierte la existencia de la omisión impugnada, sino más bien la afectación que pueda generar al actor.

71. Como se explicó líneas arriba (*supra* párrs. 63 y 64), de un análisis integral de las disposiciones constitucionales correspondientes se desprende claramente que la orden del Constituyente Permanente no fue la de simplemente actualizar la legislación de aguas nacionales vigente al momento de aprobarse la reforma constitucional, sino la de expedir una nueva ley general en la que se le confiriera a cada nivel de gobierno la participación que requiere la garantía del derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, tal como dispone el artículo 4o. párrafo sexto, de la Constitución Federal. Tan es así, que las autoridades legislativas demandadas aportaron a este expediente constancias de múltiples iniciativas y dictámenes relacionados con la expedición de una Ley General de Aguas que a la fecha se han tramitado en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Si no hubiera obligación de expedir una nueva ley en esta materia, entonces no tendría mucho sentido que el Congreso de la Unión estuviera llevando a cabo una gran variedad de procedimientos encaminados a emitirla, ni que hubiera argumentado ante esta Suprema Corte que se encontraba próximo a cumplir con esa obligación constitucional. Cuestión distinta es si esa omisión genera una afectación al actor en vista del contenido de la legislación de aguas vigente.

72. En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el Congreso de la Unión omitió indebidamente expedir la Ley General de

[111] Véase ibíd., foja 776.

Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce y, por tanto, a la fecha ha incurrido en una omisión legislativa de carácter absoluto respecto de la competencia de ejercicio obligatorio prevista en dicho precepto transitorio, así como en el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Dado que la omisión legislativa acreditada no encuentra justificación constitucional alguna, su actualización es plenamente atribuible al Congreso de la Unión a través de sus dos Cámaras.

73. Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca de los Ríos Fuerte y Sinaloa. Por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.

74. La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que esta Suprema Corte **declare la inconstitucionalidad** de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir 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.

VIII. EFECTOS

75. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria[112], procede fijar los efectos y alcances de la sentencia,

[112] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
" …
"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

incluyendo los órganos obligados a cumplirla, la omisión legislativa respecto de la cual opera y los elementos necesarios para su plena eficacia.

76. En el apartado anterior se concluyó que el Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, incurrió en una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio al no haber expedido 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, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal (*supra* párr. 73).

77. Toda vez que dicha omisión legislativa por sí misma genera una afectación al Municipio actor, esta Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional debe asegurarse de que se restablezca el orden constitucional vulnerado por el Congreso de la Unión.

78. En consecuencia, se debe **declarar la inconstitucionalidad** de la omisión del Congreso de la Unión de 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, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Asimismo, se debe **ordenar a esa autoridad legislativa federal**, **a través de sus dos Cámaras**, **que emita una Ley General de Aguas**.

79. Finalmente, el Congreso de la Unión deberá dar cumplimiento a esta ejecutoria **durante su próximo periodo ordinario de sesiones.** Un plazo similar para subsanar una omisión legislativa absoluta se otorgó por el Tribunal Pleno, al resolver las controversias constitucionales **38/2014**[113], **82/2016**[114] y **109/2019.**[115]

[113] Resuelta el veinticuatro de septiembre de dos mil quince, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo segundo).
[114] Resuelta el veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de diez votos (resolutivo tercero).
[115] Resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo tercero).

80. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional respecto de la omisión legislativa, de las órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla", de los actos atribuidos a la Guardia Nacional y del acuerdo de carácter general precisados en el apartado **VI** de esta resolución.

TERCERO.—Se declara la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce, en los términos indicados en el apartado **VII** de esta sentencia.

CUARTO.—Se ordena al Congreso de la Unión expedir dicha Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones, en los términos y para los efectos precisados en el apartado **VIII** del presente dictamen.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo en

contra de algunas consideraciones, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat con matices, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la parte final del párrafo trece, respecto del apartado I, relativo a los antecedentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado II, relativo a la competencia.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B), Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, en contra de algunas consideraciones y con razones adicionales, respecto del apartado III, relativo a la precisión de las omisiones y los actos impugnados.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B), Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y del inciso B, respecto del apartado V, relativo a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema A, consistente en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados, atinente a que el

presente medio de impugnación es improcedente para combatir omisiones legislativas.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de la calificativa de la falta de interés legítimo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema B, consistente, por una parte, en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados, atinente a la falta de interés legítimo del Municipio actor y, por otra parte, en sobreseer respecto de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos, así como de la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la ejecución de esas órdenes por falta de interés legítimo. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa por razón de extemporaneidad, Ortiz Ahlf, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema C, consistente en sobreseer respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por el sobreseimiento adicional de la orden de disposición del agua, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diversas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de

Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema D, consistente en sobreseer respecto del Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte por ausencia de conceptos de invalidez. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con razones adicionales, González Alcántara Carrancá en contra de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con razones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con razones adicionales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar fundada la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Aguas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en ordenar que el Congreso de la Unión emita la Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente genérico.

El señor Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 15 de julio de 2022.

La tesis de jurisprudencia P./J. 98/99 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, con número de registro digital: 193259.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) y aislada 1a. CCVI/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas y 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, con números de registro digital: 2010668 y 2018780, respectivamente.

Las ejecutorias relativas a la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y controversia constitucional 109/2019 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas y 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 77, Tomo I, agosto de 2020, página 466, y 85, Tomo I, abril de 2021, página 138, con números de registro digital: 29425 y 29735, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en la controversia constitucional 59/2020, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En sesión de veintisiete de enero de dos mil veintidós se analizó por este Tribunal Pleno la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Chínipas, Estado de Chihuahua, en contra de actos atribuidos al Congreso de

la Unión, así como del Poder Ejecutivo Federal y dependencias subordinadas de éste.

Como antecedentes que motivaron la controversia promovida por el mencionado Municipio lo fueron aquellos relacionados con que el Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua acordó que dispondría de agua almacenada en las presas Francisco I. Madero ("Las Vírgenes"), Luis L. León ("El Granero") y "La Boquilla", todas ellas ubicadas en el Estado de Chihuahua, a fin de pagar a los Estados Unidos de América los adeudos con motivo del Tratado de Aguas Internacionales.

Así, la litis que ocupo el asunto consistió en dilucidar lo siguiente: Por un lado, analizar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no haber expedido la Ley General de Aguas y si derivado de esa omisión se afecta por sí misma: a) las atribuciones constitucionales del Municipio actor en materia de aguas; y, b) el derecho humano de sus habitantes al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico.

Sobre esas premisas, si bien coincido con el sentido de la decisión adoptada, lo cierto es que, disiento de algunos aspectos contenidos aprobados por la mayoría que preciso a continuación:

En primer término, concuerdo con lo establecido en el **apartado I, relativo a los "*Antecedentes*"**; sin embargo, me aparto de la referencia que se hace en párrafo trece de la sentencia, en el que se afirma que, con posterioridad a las manifestaciones del Ejecutivo Federal de cinco de febrero de dos mil veinte, se inició la extracción de agua de las presas en el Estado de Chihuahua, que había acordado la Conagua, incluida la de la presa "La Boquilla".

Lo anterior es así, pues no advierto que exista evidencia o constancias específicas de las que se desprenda que, en la fecha que se menciona en el aludido párrafo, efectivamente, se iniciara la extracción del agua.

Por otra parte, en lo concerniente al capítulo ***III. Precisión de las omisiones y actos impugnados*****,** me aparto de la denominación que se realiza en el inciso B, en el que se atribuye al Ejecutivo Federal *la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.*

Lo anterior, pues considero que ese acto, no se trata de una "omisión", sino de la impugnación directa del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacio-

nales. Ello es así, habida cuenta que, como se advierte de la demanda, lo efectivamente planteado fue una "regulación deficiente" que el accionante le atribuye a la aludida disposición reglamentaria que se ocupa de lo relativo a la integración de los Consejos de Cuenca, en cuanto a que no se otorga a los Ayuntamientos voto en las decisiones de tales consejos y deja a discreción la posibilidad de que aquéllos sean convocados a las sesiones respectivas.[1]

Por otro lado, en el capítulo ***V. Oportunidad*****,** en congruencia con lo antes precisado, en cuanto a que el acto señalado en el apartado B no se trata de la *omisión del Ejecutivo de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca*, sino que consiste en la impugnación de lo establecido en el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales; entonces, el cómputo respecto a la oportunidad sobre el reclamo del numeral en comento, a mi juicio deviene en extemporáneo.

Ello es así, puesto que debe tomarse en consideración que, en términos de la fracción II del artículo 21 de la ley de la materia, debió impugnarse dentro de los

[1] El precepto reglamentario en comento es del tenor siguiente:
"**Artículo 15.** Los **Consejos de Cuenca** cuyo establecimiento acuerde el consejo técnico de 'La Comisión', tendrán la delimitación territorial que comprenda el área geográfica de la cuenca o cuencas hidrológicas en que se constituyan. Los Consejos de Cuenca se integrarán conforme a lo siguiente:
"I. Formarán parte de los Consejos de Cuenca:
"a) El director general de 'La Comisión', quien lo presidirá y tendrá voto de calidad en caso de empate;
"b) Un secretario técnico, nombrado por el director general de 'La Comisión', quien sólo contará con voz, y
"c) Un representante de los usuarios de la cuenca por cada tipo de uso que se haga del recurso, quienes fungirán como vocales. En todo caso, el número de representantes de los usuarios deberá ser, cuando menos, paritario con el resto de los integrantes del consejo de cuenca.
"Los vocales durarán en su cargo el tiempo que el propio consejo disponga en sus reglas de organización y funcionamiento. Para su elección, 'La Comisión' promoverá la integración de la asamblea de usuarios de la cuenca de que se trate, que se constituirá con la participación de las organizaciones que los representen, las que deberán estar debidamente acreditadas ante el propio consejo de cuenca;
"II. K invitará con voz y voto a los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas comprendidas dentro del ámbito del consejo de cuenca de que se trate, y
"III. Los Consejos de Cuenca **podrán invitar a sus sesiones** a las dependencias y entidades del Gobierno Federal o de los gobiernos estatales y de los **Ayuntamientos,** así como a las instituciones, organizaciones y representantes de las diversas agrupaciones de la sociedad interesadas, cuya participación se considere conveniente para el mejor funcionamiento del mismo, **las cuales contarán sólo con voz.**
"Los miembros de los Consejos de Cuenca a que se refieren el inciso a) de la fracción I y la fracción II podrán nombrar representantes para casos de ausencia."

treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación.

Siendo en la especie que el aludido numeral fue reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete y, como se dijo, regula la integración y forma de sesionar de los consejos de la cuenca. En ese sentido, se advierte que su expedición fue hace veinticuatro años y es muy probable que el primer acto de aplicación en la esfera del Municipio actor hubiese ocurrido desde hace mucho tiempo antes.

Cabe precisar que de la revisión a publicaciones en el Diario Oficial de la Federación de las que se pudiera desprender el conocimiento fehaciente por parte del Municipio actor, de que el Consejo de la Cuenca del Río Bravo (al que incumbe el interés del Municipio demandante) hubiese sesionado y, por ende, aplicado el artículo 15 del reglamento en cita, tenemos, por ejemplo, el "*Acuerdo por el que se da a conocer el resultado de los estudios técnicos de la Región Hidrológica Número 24 Bravo-Conchos*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de junio de dos mil once, de cuyo considerando, se aprecia las sesiones que ha tenido el Consejo de la Cuenca del Río Bravo.[2] Lo que evidencia fehacientemente la extemporaneidad de la demanda para combatir el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales. Por consecuencia de lo anterior, resulta la improcedencia respecto al aludido numeral reglamentario, dada la extemporaneidad de su reclamo.

Aparte, en lo concerniente ***al inciso A del aludido capítulo de oportunidad,*** es correcta la conclusión general que se precisa en la sentencia, porque se aplica el criterio tradicional empleado por este Tribunal Pleno sobre la oportunidad en el reclamo de omisiones legislativas, en cualquier momento;[3] sin embargo,

[2] En dicho considerando se hace alusión a una **reunión del aludido Consejo de la Cuenca del Río Bravo que tuvo verificativo el 4 de diciembre de 2008,** como se advierte de su parte conducente: "Que para la realización de dichos estudios técnicos se promovió la participación de los usuarios organizados en el Grupo de Seguimiento y Evaluación del **Consejo de Cuenca Río Bravo, a quien se les presentó el resultado de los mismos en la reunión celebrada el día 4 de diciembre de 2008,** en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, recibiendo sus comentarios, observaciones y propuestas, y …"

[3] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* «Novena Época», Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, página 1296, «con número de registro digital: 183581».

me aparto del párrafo treinta y uno, porque considero que es innecesario expresar la segunda razón ahí expresada y que se emplea para justificar la oportunidad. En virtud de que ni la fracción I anterior, ni la reformada, del 21 de la ley de la materia, prevé un plazo para impugnar *omisiones legislativas*.

En otra parte, en el ***considerando VI, se realiza el análisis de las causales de improcedencia*.** La suscrita sólo está de acuerdo en que es procedente la impugnación de la omisión legislativa (de carácter absoluto), precisada en el inciso A del capítulo de precisión de actos. Pero no coincido en que el acto precisado en el inciso B del aludido apartado de precisión de actos, se trate de una omisión y, por ende, mucho menos de una omisión susceptible de ser impugnada en controversia constitucional. Porque –como lo he sostenido con antelación– no obstante, que se hubiese precisado en la demanda como acto destacado la omisión de una *reglamentación adecuada*; lo que efectivamente se reclamó (como se advierte, de la lectura integral de la demanda) fue una *deficiente regulación* en el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, en cuanto a la *participación del Municipio actor* en el Consejo de Cuenca (en su caso de la del Río Bravo).

Es por lo anteriormente expuesto que, respetuosamente, a mi juicio considero que la resolución de la presente controversia debió reflexionar en la precisión de los actos, en su oportunidad y en el estudio de la improcedencia de la presente controversia, las anteriores razones para dar sustento a la decisión adoptada en la sentencia.

Finalmente, como lo aduje, coincido con el pronunciamiento de fondo, en cuanto a la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional, respectivo.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de julio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formulan el Ministro Javier Laynez Potisek y la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en la controversia constitucional 59/2020.

1. Para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de una controversia constitucional, aquélla debe generar por sí

misma la afectación alegada por el promovente. Éste ha sido el criterio reiterado del Tribunal Pleno al menos desde el año dos mil uno.[1] Sin embargo, el veintisiete de enero de dos mil veintidós la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en la controversia constitucional 59/2020 que el Congreso de la Unión había sido omiso en 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. En consecuencia, le ordenó expedir esa legislación durante su próximo periodo ordinario de sesiones.

2. Quienes suscribimos este voto coincidimos tanto con tener por acreditada la omisión legislativa como con ordenar al Congreso de la Unión que la subsane. No obstante, respetuosamente, estimamos que las consideraciones esgrimidas en la sentencia por sí solas resultan insuficientes para tomar esa determinación.

I. Antecedentes.

3. El Municipio de Chínipas, Estado de Chihuahua, con motivo de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los *adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el Tratado de Aguas Internacionales"), impugnó por vía de controversia constitucional la omisión del Congreso de la Unión de 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.

4. El Municipio actor alegó, en primer lugar, que tal omisión legislativa vulneraba indebidamente sus atribuciones constitucionales originarias en materia de aguas. Sostuvo que la inacción del Congreso de la Unión transgredía, por un lado, su facultad de participar de manera efectiva en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el artículo 4o. constitucional y, por otro lado, la facultad de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el diverso 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal. En segundo lugar, el Municipio invocó una

[1] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 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, página 875, «con número de registro digital: 189327».

violación al derecho humano al agua tanto de sus habitantes como de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

II. Razones de la mayoría.

5. El Tribunal Pleno consideró que en esta parte del estudio de fondo el asunto debía limitarse a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no haber expedido 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 (párrafo 59). Después de llevar a cabo ese análisis, el Pleno tuvo por acreditada la omisión legislativa impugnada, pues en la Constitución Federal había un plazo perentorio que ya se había rebasado por más de ocho años, sin que se hubiera expedido la normativa correspondiente y sin que mediara justificación alguna (párrafos 60 a 73 de la sentencia).

6. La Suprema Corte consideró que la simple existencia de la omisión era suficiente para estimar fundado el primero de los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor y –sin abordar alguna otra cuestión o planteamiento de la demanda en relación con esa omisión– ordenar al Congreso de la Unión a emitir la legislación correspondiente. Lo señaló en los siguientes términos:

"74. Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo y, por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.

"75. La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que la Suprema Corte declare la inconstitucionalidad de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir 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."

III. Motivos del disenso.

7. Por una parte, no compartimos que la mera existencia de la omisión legislativa sea suficiente para estimar fundado el concepto de invalidez del Municipio

actor ni, por consiguiente, para ordenar emitir la legislación correspondiente. Contra lo que se sostiene en la sentencia, del hecho que el Congreso de la Unión haya omitido indebidamente 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 que la Constitución Federal reconoce a favor del promovente.

8. El Tribunal Pleno ha explicado en múltiples ocasiones que, para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de este medio de control constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el actor.[2] 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,[3] 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.[4]

9. Esto hacía necesario esclarecer también –como se proponía en el proyecto original– si la omisión legislativa acreditada en el presente asunto efectivamente incidía de manera negativa en el ámbito de atribuciones constitucionales del Municipio actor en materia de aguas. Dilucidar esta cuestión ciertamente era más complejo que determinar la existencia de la omisión. Sin embargo, representaba la única manera válida de justificar la decisión de ordenar al Congreso de la Unión expedir la Ley General de Aguas en un medio de impugnación como éste.

10. Obviar la afectación al actor a partir de que quede acreditada la omisión, por el contrario, desnaturaliza la controversia constitucional como medio de control de constitucionalidad. Le da a este medio de impugnación alcances y efectos

[2] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 83/2001 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 1.
[3] 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, página1157, «con número de registro digital: 174565».
[4] 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, página 965, «con número de registro digital: 191381».

que, en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, sólo corresponden a las acciones de inconstitucionalidad.

11. En esta tesitura, consideramos que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas sí afecta negativamente las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor. Sin embargo, a diferencia de lo que sostuvo la mayoría, nuestra razón para llegar a esa conclusión es que dicha omisión desemboca en la aplicación de un régimen legal de gestión de las aguas nacionales que no asegura la participación efectiva del Municipio actor en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la cuenca hidrológica en que participa, en contravención al texto expreso del artículo 4o. de la Constitución Federal.

12. Toda vez que la participación municipal en este rubro actualmente está limitada a su intervención en los Consejos de Cuenca y, en términos del artículo 13 Bis 2, fracción III, de la Ley de Aguas Nacionales, la representación que corresponde legalmente a cada Municipio como nivel de gobierno en un Consejo de Cuenca depende por completo del Estado de la República al que dicho Municipio pertenezca, la intervención del Municipio actor en tales deliberaciones es inequitativa frente a otros Municipios con los que comparte los recursos hídricos. La representación municipal así definida no contempla que cada entidad federativa pueda tener más o menos Municipios participando de los recursos hídricos de una sola cuenca ni, por consiguiente, que los Municipios involucrados tengan mayor o menor necesidad de esas aguas.

13. La participación municipal por entidad federativa que prevé la Ley de Aguas Nacionales para los Consejos de Cuenca desemboca en una suerte de depreciación del voto de los Municipios que integran Estados de la República con más Municipios participando en una cuenca y, por consiguiente, una sobrerrepresentación indebida para los Municipios de aquellos Estados cuya participación en la cuenca sea menor. Para comprobar lo anterior basta con echar un vistazo a la participación municipal en el Consejo de Cuenca del Río Bravo. En dicho órgano tan solo tres Municipios del Estado de Durango tienen exactamente el mismo peso decisorio que los cincuenta y siete Municipios del Estado de Chihuahua y que los cuarenta y cuatro Municipios del Estado de Nuevo León que participan en esa cuenca hidrológica.[5]

[5] "**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:

14. La falta de intervención efectiva del gobierno municipal en la gestión de los recursos hídricos de la cuenca de los Ríos Fuerte y Sinaloa, a su vez, afecta negativamente el ejercicio de las atribuciones constitucionales del Municipio actor de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Esto es así porque, en términos de la ley reglamentaria vigente, las decisiones tomadas en los Consejos de Cuenca inciden de manera significativa en los mecanismos específicos a través de los cuales los Municipios pueden acceder a los recursos hídricos utilizados para proveer tales servicios públicos a su población.

15. Muchas de las acciones de la autoridad del agua relacionadas con los títulos de asignación de las aguas nacionales para uso público urbano y doméstico

"Integrantes	Cantidad	Porcentaje
"Presidente	1	2%
"Secretario técnico	1	2%
"Vocales federales* SEMARNAT, SHCP, BIENESTAR, SENER, SE, SSA Y SADER	7	12%
"Vocales estatales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.	5	9%
"Vocales municipales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.	5	9%
"Vocales usuarios	27	50%
"Vocales de organizaciones no gubernamentales	4	7%
"Sector académico (vocales / invitados 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 quorum, no se considerará en el conteo.
"**Con voz, pero sin voto y sin incidencia en el quórum."

que están previstas en la Ley de Aguas Nacionales se rigen bajo criterios que en mayor o menor medida presuponen la actividad previa de los Consejos de Vuenca. Consecuentemente, las asignaciones de aguas de la Nación a los Municipios dependen en un grado muy importante de los procesos decisorios que tienen lugar en el seno de dichos órganos colegiados.

16. Esto evidentemente incide en las atribuciones sustantivas en materia de aguas del Municipio actor porque, obligado constitucionalmente a proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, necesariamente debe conseguir los insumos de agua para hacerlo y, por ende, someterse a las normas de acceso y uso de los recursos hídricos que prevea la ley reglamentaria. La imposibilidad legal de participar efectivamente en los procesos decisorios de gestión de las aguas nacionales en el correspondiente Consejo de Cuenca hace depender completamente el acceso del Municipio actor a los recursos hídricos de la Cuenca de los Ríos Fuerte y Sinaloa de los criterios que establezcan unilateralmente otras autoridades o entes, aun cuando constitucionalmente tiene reconocida la facultad de intervenir en su elaboración. Es claro, por tanto, que la omisión legislativa impugnada se traduce también en una afectación a las atribuciones previstas en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.

17. Sin embargo, esto también demuestra por qué es poco técnico el proceder de la mayoría. Dejar de analizar si la legislación de aguas vigente tiene reglas que excluyen indebidamente la participación municipal en la gestión de los recursos hídricos lleva a ordenar la expedición de una norma general sin acreditar la afectación que su omisión genera. Si el actor no hubiera sido uno de los Municipios del Estado de Chihuahua, sino, por ejemplo, uno de los tres Municipios del Estado de Durango que participan en la Cuenca del Río Bravo, hubiéramos concluido que la omisión de expedir la Ley General de Aguas no le generaba afectación alguna. Al contrario, tal omisión le hubiera beneficiado porque la Ley de Aguas Nacionales incrementa desproporcionadamente el peso de su voto en ese Consejo de Cuenca frente al voto de los Municipios de los demás Estados.

18. En esta tesitura, no puede sostenerse que la mera existencia de una omisión sea suficiente para acreditar una afectación al Municipio actor sin tener en cuenta la legislación vigente. Hacerlo equipara indebidamente la controversia constitucional con la acción de inconstitucionalidad y se aleja, sin reconocerlo, de los precedentes del Tribunal Pleno en este sentido. Con la decisión de la mayoría se incrementa, además, el riesgo de que, al emitirse la legislación correspondiente, se incurra en los mismos vicios de los que se duele el promovente en su escrito de demanda.

19. Por otra parte, toda vez que se trataba de una de las primeras controversias constitucionales de las que la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ocupaba después de la aprobación de la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno, y en ella se alegaban puntualmente violaciones a derechos humanos, el Tribunal Pleno debió haber sido exhaustivo en su función de Tribunal Constitucional y, tal como hizo al resolver la **acción de inconstitucionalidad 201/2020,**[6] analizar también tales planteamientos del Municipio actor.

20. Es verdad que es criterio reiterado del Tribunal Pleno que, cuando en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad se estime fundado alguno de los conceptos de invalidez formulados contra una misma disposición, en principio deviene innecesario ocuparse del resto de los planteamientos esgrimidos contra ella, pues en cualquier caso se declarará su invalidez.[7]

21. No obstante, dado que el presente asunto tenía la particularidad de que se impugnó una omisión legislativa absoluta y cada uno de los conceptos de invalidez formulados contra ella se refería a un tipo de violación distinto, declarar la inconstitucionalidad de la omisión simplemente en razón de la afectación competencial sin abordar el otro planteamiento podría contribuir a que, al momento de subsanarse la violación ya acreditada, se repitiera en cambio la otra que también fue alegada por el Municipio actor.

22. A fin de evitar tal situación, tal como buscaba el proyecto original, la Suprema Corte debió además responder si la afectación a las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor en la que desemboca la omisión legislativa reclamada al Congreso de la Unión también representaba una violación al derecho humano de los habitantes de dicho Municipio al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, así como determinar si era posible para el Municipio actor invocar también violaciones al derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

---

[6] Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos, párrafo 41.

[7] Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 100/99, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 705, «con número de registro digital: 193258», así como la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 37/2004, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863, «con número de registro digital: 181398».

23. Como es bien sabido, a través de la denominada "Reforma con y para el Poder Judicial" se adicionó un último párrafo a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal para explicitar, entre otras cuestiones, que los derechos humanos son parámetro de control de regularidad constitucional en una controversia constitucional. Un asunto donde el actor invocó también este tipo de violaciones constitucionales resultaba idóneo para aclarar a los justiciables cuáles son los alcances de estos cambios constitucionales en la práctica. La mayoría ha dejado ir una gran oportunidad para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación cumpla con su rol de tribunal constitucional.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de julio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 59/2020, promovida por el Municipio de Chínipas, Estado de Chihuahua.

En sesión celebrada el veintisiete de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Chínipas, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas.

Presento este voto particular, pues si bien concuerdo en términos generales con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno, respetuosamente no coincido con que se haya considerado oportuna la impugnación de la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, atribuida al Ejecutivo Federal.

I. Fallo mayoritario.

En su escrito de contestación, el Poder Ejecutivo señaló que el plazo para impugnar la omisión que se le atribuyó de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales había fenecido, toda vez que ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de los Consejos de Cuenca, precepto que había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos novena y siete. Sin embargo, el Tribunal Pleno determinó que dicha manifestación era incorrecta, pues a consideración de la mayoría, el Municipio no impugnó esa disposición de carácter general, sino la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella

o en alguna otra, la participación municipal en los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de dos mil doce, por lo que desestimó la causal invocada.

Así, por una mayoría de Ministros y Ministras, el Tribunal Pleno determinó que la impugnación a la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (inciso B), se había presentado de forma oportuna.

II. Razones de disenso.

Respetuosamente me aparto del criterio mayoritario, pues si bien la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales fue sobreseída por este Tribunal al considerar que no pueden hacerse valer violaciones indirectas a la Constitución mediante las controversias constitucionales; estimo que previo a entrar al análisis de dichas cuestiones, se debió haber declarado inoportuna la controversia constitucional en este aspecto.

Previo a establecer mi opinión, considero relevante señalar que el Municipio actor no sólo impugnó la omisión en abstracto del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, sino también la constitucionalidad del artículo 15 del Reglamento de Aguas Nacionales.[1]

[1] **Reglamento de Aguas Nacionales**
"Artículo 15. Los Consejos de Cuenca cuyo establecimiento acuerde el Consejo Técnico de 'la Comisión', tendrán la delimitación territorial que comprenda el área geográfica de la cuenca o cuencas hidrológicas en que se constituyan. Los Consejos de Cuenca se integrarán conforme a lo siguiente:
"I. Formarán parte de los Consejos de Cuenca:
a) El director general de 'La Comisión', quien lo presidirá y tendrá voto de calidad en caso de empate;
"b) Un secretario técnico, nombrado por el director general de 'La Comisión', quien sólo contará con voz, y
"c) Un representante de los usuarios de la cuenca por cada tipo de uso que se haga del recurso, quienes fungirán como vocales. En todo caso, el número de representantes de los usuarios deberá ser, cuando menos, paritario con el resto de los integrantes del consejo de cuenca. Los vocales durarán en su cargo el tiempo que el propio consejo disponga en sus reglas de organización y funcionamiento. Para su elección, 'La Comisión' promoverá la integración de la asamblea de usuarios de la cuenca de que se trate, que se constituirá con la participación de las organizaciones que los representen, las que deberán estar debidamente acreditadas ante el propio consejo de cuenca;
"II. 'La Comisión' invitará con voz y voto a los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas comprendidas dentro del ámbito del consejo de cuenca de que se trate, y
"III. Los Consejos de Cuenca podrán invitar a sus sesiones a las dependencias y entidades del Gobierno Federal o de los gobiernos estatales y de los Ayuntamientos, así como a las instituciones, organizaciones y representantes de las diversas agrupaciones de la sociedad interesadas, cuya participación se considere conveniente para el mejor funcionamiento del mismo, las cuales contarán sólo con voz.

Por lo que hace a la impugnación del Municipio actor relativa a que el Ejecutivo Federal omitió *en general* reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, es importante considerar que este Tribunal Pleno ha distinguido entre omisiones absolutas y relativas. Las primeras se actualizan cuando los órganos legislativos no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; mientras que las segundas se suscitan cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.[2]

Tomando en cuenta las diferencias entre ambos tipos de omisiones, considero que el criterio del Pleno, según el cual las omisiones pueden impugnarse en todo tiempo, sólo es aplicable a las **omisiones absolutas,** pues únicamente éstas implican un no hacer del órgano demandado que se actualice de momento a momento. Las omisiones relativas, en cuanto suponen que el órgano legislativo ya ejerció su competencia, son impugnables precisamente a partir de que tal competencia es ejercida. Así, el cómputo para impugnar omisiones relativas es, en términos del artículo 21 de la ley reglamentaria, de **treinta días** siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente.[3]

En el caso concreto, estimo que estamos frente a la impugnación de una omisión legislativa relativa –tal como lo reconoce la propia sentencia al realizar la

"Los miembros de los Consejos de Cuenca a que se refieren el inciso a) de la fracción I y la fracción II podrán nombrar representantes para casos de ausencia."

[2] "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.". (9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta,* Tomo XXIII, febrero de 2006; página 1527, «con número de registro digital: 175872»)

[3] En similares términos emití un **voto particular** en el **recurso de reclamación 55/2012-CA.**

precisión de las omisiones y actos impugnados, párrafo 22-B–, pues lo que impugna el Municipio actor es la omisión de "*no reglamentar adecuadamente para integrar los Consejos de Cuenca previstos en el artículo 5, fracción I, de la Ley de Aguas Nacionales*".[4] **De esta manera, contrario a lo que sostiene la sentencia, el criterio de oportunidad que debe aplicar para esta impugnación no es el de en todo momento, sino el de los treinta días siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente.**

Así las cosas, si la demanda fue presentada el veintiuno de abril de dos mil veinte, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales fue emitido el doce de enero de mil novecientos noventa y cuatro y su última reforma tuvo lugar el veinticinco de agosto de dos mil catorce, es evidente que **transcurrió en exceso el plazo de treinta días para su impugnación** y, por tanto, debió considerarse **extemporánea** la controversia constitucional en cuanto a esta cuestión.

Con independencia de lo anterior, **considero que también resulta extemporánea la controversia constitucional en cuanto a la impugnación del artículo 15 del Reglamento de Aguas Nacionales,** ya que la última reforma al referido artículo impugnado sucedió el diez de diciembre de mil novecientes noventa y siete, por lo que también resulta evidente que el plazo para impugnar dicha disposición transcurrió en exceso.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de julio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en la controversia constitucional 59/2020.

En sesión celebrada el **veintisiete de enero de dos mil veintidós,** el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, en la que se impugnaron, entre otros actos, la omisión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce y las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

En el apartado **VI** de esa resolución, concretamente al analizar el **subapartado C,** denominado "Violaciones indirectas a la Constitución", este Alto Tribunal deter-

[4] Páginas tres y cuatro de la demanda.

minó por **mayoría** de votos,[1] **sobreseer** en la controversia constitucional respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.

Las razones por las que el Pleno arribó a dicha conclusión fueron porque consideró que no se planteaban cuestiones de constitucionalidad, sino de mera legalidad, en tanto que, en la demanda el Municipio actor impugnó dicho acto alegando, esencialmente, la violación a diversos preceptos de la Ley de Aguas Nacionales, es decir, que planteaba únicamente violaciones indirectas a la Constitución General.

Respetuosamente, **diferí de la posición mayoritaria** del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a mi juicio, sí hay una posible violación constitucional.

Lo anterior, porque de la lectura integral de la demanda advierto que el Municipio actor pondera la violación al artículo 4o. de la Constitución Federal, que establece la participación de los Municipios en todos los actos relacionados con el acceso y el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, alegando que la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley Nacional de Aguas al no prever esa participación de los Municipios en los procesos de gestión del agua, incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la propia Constitución. De ahí que, desde mi punto de vista, el Municipio actor hace valer una violación directa a los artículos 4o. y 115 constitucionales y, en consecuencia, lo procedente era desestimar dicha causal de improcedencia.

En este orden de ideas, con base en las consideraciones antes referidas, **me permito disentir del criterio mayoritario** en cuanto al **sobreseimiento** respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 15 de julio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

[1] Dicho tema se aprobó por mayoría de **siete.** El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea y las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron por consideraciones diversas. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la Ministra Ríos Farjat.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS Y LOS PRESIDENTES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHOS ENTES (ARTÍCULO 29, FRACCIÓN XII, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDO MEXICANOS].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJERO O CONSEJERA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL (ARTÍCULOS 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 43 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE JUNIO DE 2021, CONFORME AL CUAL EL PLAZO PARA INTERPONER LA DEMANDA TRATÁNDOSE DE OMISIONES SERÁ DE TREINTA DÍAS, NO ES APLICABLE CUANDO ÉSTA SE PRESENTÓ CON ANTERIORIDAD A SU ENTRADA EN VIGOR, CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY Y *PRO ACTIONE.*

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS OMISIONES LEGISLATIVAS QUE NO DERIVEN DIRECTAMENTE DE UN ACTO POSITIVO PUEDEN IMPUGNARSE EN TODO MOMENTO MIENTRAS SUBSISTAN (ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE JUNIO DE 2021).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.

IX. 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.

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DE LA PARTE ACTORA SE ACTUALICE, DEBE ACREDITARSE QUE EN LA DEMANDA NO SE ADUJERON VIOLACIONES A ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL QUE RECONOZCA FACULTADES A AQUELLA PARTE.

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA CONTROVERTIR NORMAS GENERALES, ACTOS U OMISIONES EN MATERIA DE AGUAS, DADAS LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES QUE ORIGINARIAMENTE TIENEN CONFERIDAS EN LA MATERIA.

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO ACTOR RESPECTO DE LOS ACTOS RELACIONADOS CON LA DISPOSICIÓN DE LAS AGUAS DE UNA PRESA UBICADA EN UNA CUENCA DE LA CUAL NO PARTICIPA (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LAS ÓRDENES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN LA PRESA "LA BOQUILLA" PARA PAGAR LOS ADEUDOS DEL TRATADO DE AGUAS INTERNACIONALES, ASÍ COMO RESPECTO DE SUS ACTOS DE EJECUCIÓN A TRAVÉS DE LA GUARDIA NACIONAL).

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ÚNICAMENTE ES POSIBLE PLANTEAR EN LA DEMANDA VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LA OMISIÓN ATRIBUIDA AL EJECUTIVO FEDERAL DE REGLAMENTAR ADECUADAMENTE LA LEY DE AGUAS NACIONALES EN LO QUE SE REFIERE A LA INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DE CUENCA).

XV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CAUSA DE PEDIR Y DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DEL USO DE LA FUERZA PÚBLICA A TRAVÉS DE LA GUARDIA NACIONAL PARA EXTRAER LAS AGUAS DE LA PRESA "LA BOQUILLA", ASÍ COMO RESPECTO DEL ACUERDO DE INICIO DE EMERGENCIA POR SEQUÍA PARA EL AÑO 2020, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE ABRIL DEL MISMO AÑO, ATRIBUIDO AL EJECUTIVO FEDERAL).

XVI. FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XVII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO ES ATRIBUIBLE A LA PANDEMIA DEL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19) (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XVIII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO SE JUSTIFICA POR EL HECHO DE QUE LAS SITUACIONES MATERIA DE ESE ORDENAMIENTO ESTÉN REGULADAS EN LA LEY DE AGUAS NACIONALES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XIX. AGUAS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN INCURRIÓ EN UNA OMISIÓN INDEBIDA AL NO HABER EXPEDIDO LA LEY GENERAL RELATIVA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012.

XX. MUNICIPIOS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL DE AGUAS EN EL PLAZO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, VULNERA SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES EN LA MATERIA (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XXI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA Y VINCULA AL CONGRESO DE LA UNIÓN A EXPEDIR LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE DURANTE SU PRÓXIMO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONA-

LES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 77/2020. MUNICIPIO DE GUADALUPE Y CALVO, CHIHUAHUA. 27 DE ENERO DE 2022. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la sesión correspondiente al veintisiete de enero de dos mil veintidós, emite la siguiente

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 77/2020, promovida por el Municipio de Guadalupe y Calvo, Chihuahua, en contra del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo Federal.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos que dieron lugar a la controversia. Sobre el cauce del Río Conchos –el principal afluente mexicano del Río Bravo– en el Municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua, se encuentra la presa "La Boquilla", también conocida como lago Toronto. Desde su construcción en mil novecientos dieciséis, esta obra hidráulica ha generado energía eléctrica para la región norte del país y funcionado como fuente de abastecimiento de agua para varios distritos de riego, así como para múltiples usuarios ubicados principalmente en los Municipios del centro y sur del Estado de Chihuahua.

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 "el Tratado de Aguas Internacionales"). Ratificado por el Senado de la República en octubre del año siguiente, en dicho instrumento internacional se estipularon recíprocas con-

cesiones 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 veinte un mil metros cúbicos anuales.[1] 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 (sic) la aportación mínima que debe

[1] "**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)

hacerse a los Estados Unidos de América, los 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.[2] 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.[3]

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 un territorio hidrológico que abarcaba ciento cuarenta y seis Municipios distribuidos en cinco Estados [cincuenta y siete en Chihuahua,[4] tres en Durango, treinta y

[2] Véase ídem.

[3] **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."

[4] Del Estado de Chihuahua participan dentro de la Cuenca del Río Bravo los Municipios de Ahumada, Aldama, Allende, Aquiles Serdán, Ascensión, Bachíniva, Balleza, Bocoyna, Buenaventura, Camargo,

dos en Coahuila, cuarenta y cuatro en Nuevo León y diez en Tamaulipas]. 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.[5]

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.[6] En

---

Carichi, Casas Grandes, Coronado, Coyame, Cuauhtémoc, Cusihuiriachi, Chihuahua, Delicias, Doctor Belisario Domínguez, El Tule, Galeana, Gómez Farías, Gran Morelos, Guachochi, Guadalupe, Guerrero, Hidalgo del Parral, Huejotitán, Ignacio Zaragoza, Janos, Jiménez, Juárez, Julimes, La Cruz, López, Madera, Manuel Benavides, Matachi, Matamoros, Meoqui, Namiquipa, Nonoava, Nuevo Casas Grandes, Ojinaga, Práxedis G. Guerrero, Riva Palacio, Rosales, Rosario, San Francisco de Borja, San Francisco de Conchos, San Francisco del Oro, Santa Bárbara, Santa Isabel, Satevó, Saucillo, Temosachi y Valle de Zaragoza. 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*.

[5] 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*.

[6] "**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,

relación con su integración, en el nuevo artículo 13 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.[7] 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.[8]

---

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."

[7] "**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."

[8] "**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

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. 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.[9]

---

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)

[9] "**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* "SEMARNAT, SHCP, BIENESTAR, SENER, SE, SSA Y SADER	"7	"12%
"Vocales estatales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	"5	"9%
"Vocales municipales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	"5	"9%
"Vocales usuarios	"27	"50%
"Vocales de Organizaciones No Gubernamentales	"4	"7%
"Sector académico (Vocales/Invitados Permanentes) **	"5	"9%
"Totales	"55	"100%

8. El ocho de febrero de dos mil doce se reformó y adicionó el artículo 4o. 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 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.[10] 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.[11] 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.[12] Por 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 4o. del instrumento internacional (*supra* párr. 3).

"* 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."

[10] **"Artículo 4o.** …

"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."

[11] **"Tercero.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."

[12] 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*.

10. El tres de diciembre de dos mil diecinueve, en una mesa de trabajo convocada por la Secretaría de Gobernación a solicitud de la Conagua, los gobernadores de Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León, así como el secretario general de Gobierno de Coahuila, acordaron: (a) atender por parte de la Conagua las solicitudes de los distritos de riego de la Cuenca de Río Bravo en términos de su ciclo agrícola pendiente, de los Estados presentes; y, (b) cumplir a cabalidad con el Tratado de Aguas Internacionales.[13]

11. Ese mismo día el Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua acordó que, a fin de pagar a los Estados Unidos de América los adeudos con motivo del Tratado de Aguas Internacionales, dispondría de agua almacenada en las presas Francisco I. Madero ("Las Vírgenes"), Luis L. León ("El Granero") y "La Boquilla", todas ellas ubicadas en el Estado de Chihuahua. Específicamente en relación con la presa "La Boquilla", la autoridad federal acordó disponer de un volumen de aproximadamente de mil millones de metros cúbicos de agua para dar cumplimiento al tratado.[14]

12. El tres de febrero de dos mil veinte, en vista de diversos bloqueos que a raíz del anuncio del acuerdo de la Conagua tuvieron lugar en la presa Luis L. León ("El Granero"), ubicada en el Municipio de Aldama, elementos de la Guardia Nacional fueron enviados a la presa "La Boquilla" para resguardar sus instalaciones. Al día siguiente; sin embargo, un grupo de aproximadamente quinientos ciudadanos y productores agrícolas del Estado de Chihuahua se presentó en el lugar para impedir la sustracción del agua de la presa y tuvo lugar un enfrentamiento con los elementos de seguridad pública.

13. El cinco de febrero siguiente el titular del Ejecutivo Federal señaló en conferencia de prensa que se cumpliría sin excepción con el Tratado de Aguas Internacionales. Consecuentemente, se inició la extracción de agua de las presas en el Estado de Chihuahua que había acordado la Conagua, incluida la de la presa "La Boquilla".

[13] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 77/2020, fojas 7 y 8.
[14] Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.

14. Finalmente, el nueve de abril de dos mil veinte la titular de la Conagua expidió el *Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020* (en lo sucesivo "el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte").[15] Allí se especificó cuáles cuencas hidrológicas presentaban condiciones de sequía severa, extrema o excepcional –entre las que figuraba la Cuenca del Río Bravo– y se dispuso que la Conagua, conforme a los resultados de los análisis y dictámenes realizados por el Monitor de Sequía de México, a fin de garantizar el abasto de agua para uso doméstico y público urbano, podía ejecutar las medidas transitorias concertadas con los representantes de los usuarios en los Consejos de Cuenca que se encontraran en tal situación.

15. Presentación de la demanda. El dieciocho de mayo de dos mil veinte el Municipio de Guadalupe y Calvo, Chihuahua, a través de su presidente municipal, promovió controversia constitucional en contra del Congreso de la Unión, del Poder Ejecutivo Federal, de la Conagua, del delegado de la Conagua en el Estado de Chihuahua, del Consejo de Cuenca del Río Bravo y del comandante de la Guardia Nacional. En su demanda señaló como actos impugnados: (**a**) la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas; (**b**) la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca; (**c**) las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales; (**d**) la utilización de la Guardia Nacional para su ejecución por la fuerza y; por último, (**e**) el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte.

16. Argumentó, en esencia, que las omisiones y los actos impugnados desembocaban en la disposición de aguas que ya se encontraban comprometidas para los distintos usuarios de la zona, incluido el Municipio de Guadalupe y Calvo, Chihuahua, como proveedor del servicio de agua de uso doméstico y pú-

[15] Véase el Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, *Diario Oficial de la Federación*, No. de edición del mes: 11, jueves nueve de abril de dos mil veinte, págs. 4 a 6, disponible en el sitio *web*: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591407&fecha=09/04/2020*.

blico urbano, sin que se le diera la intervención efectiva que ordena la Constitución en la gestión de los recursos hídricos nacionales. Consideró que esto vulneraba en su perjuicio las atribuciones previstas en los artículos 1o., 4o., 27, 115 y 133 de la Constitución Federal, así como el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (*supra* párr. 8), y que con ello se transgredía además el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico de su población, el derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias y las disposiciones del Tratado de Aguas Internacionales. Asimismo, el Municipio actor señaló como terceros interesados a los Estados de Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, por lo que solicitó que fueran llamados al juicio.[16]

17. Trámite y admisión de la demanda. El dieciocho de mayo 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 **77/2020** y, por conexidad con las controversias constitucionales 47/2020, 48/2020, 49/2020, 50/2020, 56/2020, 59/2020, 60/2020, 61/2020, 62/2020, 67/2020, 68/2020 y 70/2020, turnarla al Ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de instruir el procedimiento correspondiente.[17]

18. El veintiuno de mayo siguiente el Ministro instructor admitió a trámite la demanda.[18] Por un lado, tuvo como autoridades demandadas únicamente al Congreso de la Unión –por conducto de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores– y al Poder Ejecutivo Federal, pues el resto de las dependencias señaladas en la demanda eran subordinadas de éste. En consecuencia, ordenó emplazar a juicio a los Poderes demandados 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 otro lado, aunque resolvió tener como tercero interesado en la controversia constitucional al Estado de Chihuahua, negó tal carácter a los Estados de Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía

[16] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 77/2020, foja 3.
[17] Véase ibíd., fojas 37 y 38.
[18] Véase ibíd., fojas 39 a 42.

General de la República para que manifestara lo que correspondiera a su representación.

19. Contestación a la demanda y vencimiento del plazo del tercero interesado para realizar manifestaciones. Los días ocho y diecisiete de septiembre de dos mil veinte, respectivamente, ambas Cámaras del Congreso de la Unión y el consejero jurídico del Ejecutivo Federal presentaron sendos escritos donde dieron contestación a la demanda.[19] Éstos fueron agregados al expediente mediante auto de siete de octubre del mismo año.[20] Por su parte, el veintiséis de octubre siguiente el Ministro instructor determinó que había precluido el derecho del Estado de Chihuahua a realizar manifestaciones como tercero interesado.[21]

20. Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción. El treinta de noviembre de dos mil veinte 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.[22] En consecuencia, el ocho de diciembre siguiente se declaró cerrada la instrucción y se colocó el expediente en estado de resolución.[23]

II. COMPETENCIA

21. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Federal;[24] 10,

[19] Véase ibíd., fojas 82 a 108, 663 a 713, y 766 a 794, respectivamente.
[20] Véase ibíd., fojas 801 a 805.
[21] Véase ibíd., fojas 844 y 845.
[22] Véase ibíd., fojas 898 y 899.
[23] Véase ibíd., foja 901.
[24] "**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: …
"b) La Federación y un Municipio."

fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[25] así como en los puntos segundo, fracción I y quinto del Acuerdo General Plenario 5/2013,[26] pues se trata de un conflicto entre un Municipio y dos Poderes de la Federación, en el que se plantean diversas omisiones legislativas, por lo que resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

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[27] 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 se desprende que en el presente asunto se controvierte lo siguiente:

A. Del Congreso de la Unión se impugna la **omisión** de expedir una Ley General de Aguas.[28] Esta omisión legislativa absoluta se tiene por **demostrada** con las afirmaciones de las partes demandadas respecto a la imposibilidad de expedir tal ordenamiento legal debido a la pandemia del virus SARS-COV-2 (COVID-19) y con las copias certificadas del procedimiento legislativo correspondiente en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.[29]

---

[25] "**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."

[26] "**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:
"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas 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, cuando así lo estime conveniente."
"**QUINTO.** Los asuntos de la competencia originaria del Pleno referidos en el Punto Tercero del presente Acuerdo General se turnarán y radicarán en el Pleno o en una Sala en términos de lo previsto en el Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los radicados de origen en el Pleno podrán remitirse a las Salas en términos de lo establecido en el Punto Sexto de este instrumento normativo."

[27] "**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."

[28] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 77/2020, foja 3.

[29] Véase ibíd., fojas 104 a 106 y 114 a 661, respectivamente.

B. Del Ejecutivo Federal se impugna la **omisión** de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.[30] Al tratarse de una omisión legislativa relativa respecto del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales vigente, la existencia del acto impugnado se tiene por **demostrada** con copia de un ejemplar del Diario Oficial de la Federación de veinticinco de agosto de dos mil catorce,[31] fecha en que dicho ordenamiento reglamentario sufrió su última modificación.

C. Del Ejecutivo Federal se impugnan las **órdenes** de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.[32] Su existencia se tiene por **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que se pagaría el adeudo de agua a los Estados Unidos de América[33] y con la copia certificada de la minuta de la reunión 1421 del Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua en la cual se determinaron los volúmenes de extracción de agua autorizados en relación con la presa "La Boquilla".[34]

D. Del Ejecutivo Federal se impugna la **utilización de la Guardia Nacional** para ejecutar por la fuerza de las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales.[35] La existencia de este acto queda **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que la presencia de la Guardia Nacional en la presa "La Boquilla" había obedecido a la necesidad de resguardar esas instalaciones a raíz de los múltiples bloqueos que tuvieron lugar en la diversa presa Luis L. León ("El Granero") ubicada en el Municipio de Aldama, Chihuahua, después de que la Conagua anunciara la decisión de extraer agua de las presas ubicadas en dicha entidad federativa.[36]

---

[30] Véase ibíd., fojas 3 y 4.
[31] Véase el Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, *Diario Oficial de la Federación*, tomo DCCXXXI, No. 18, lunes veinticinco de agosto de dos mil catorce, págs. 11 y 12, disponible en el sitio *web*: *https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2014&month=08&day=25.*
[32] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 77/2020, fojas 4 y 5.
[33] Véase ibíd., foja 664.
[34] Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.
[35] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 77/2020, fojas 6 y 7.
[36] Véase ibíd., foja 664.

E. Finalmente, del Ejecutivo Federal se impugna el **Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte,** publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de ese mismo año.[37] Su existencia queda acreditada con un ejemplar electrónico de la correspondiente publicación oficial.[38]

IV. LEGITIMACIÓN

23. Legitimación activa. El primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria[39] dispone que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En el presente asunto la demanda fue suscrita por Noel Chávez Velázquez, en su carácter de presidente municipal de Guadalupe y Calvo, Chihuahua, quien demostró tener tal cargo con la presentación de una copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.[40] Si en términos del artículo 29, fracción XII, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua,[41] los presidentes municipales tienen expresamente la atribución de representar a los Municipios en los procedimientos jurisdiccionales, entonces se tiene por acreditada la legitimación activa del Municipio actor.

---

[37] Véase ibíd., fojas 5 y 6.

[38] Véase *supra* nota 15.

[39] "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

[40] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 77/2020, foja 36.

[41] "**Artículo 29.** La o el presidente municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"…

"XII. Representar al Municipio, con todas las facultades de un apoderado general; nombrar asesores y delegados y otorgar poderes generales y especiales para pleitos y cobranzas."

24. Legitimación pasiva. El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria dispone que tendrá el carácter de demandado en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la impugnación.[42] Dado que en la tramitación del presente asunto se tuvieron como partes demandadas únicamente al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, en términos del citado artículo 11 de la ley reglamentaria[43] procede analizar la personalidad de cada uno de los funcionarios que comparecen en representación de tales autoridades.

25. En primer lugar, en representación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión compareció el senador Eduardo Ramírez Aguilar en su carácter de presidente de la Mesa Directiva. Esta calidad fue acreditada con el "*Acta de la junta previa celebrada el lunes treinta y uno de agosto de dos mil veinte*" en la que consta su nombramiento.[44] Si de acuerdo con el artículo 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[45] dicho funcionario tiene la representación jurídica de la Cámara de Senadores, entonces es claro que se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia en su representación.

26. Por otro lado, en representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión compareció la diputada Dulce María Sauri Riancho en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva. Esta calidad fue acreditada con copia certificada de la versión estenográfica de la sesión de dos de septiembre de dos mil veinte del Pleno de la Cámara de Diputados en la que consta su

---

[42] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"…
"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

[43] Véase *supra* nota 39.

[44] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 77/2020, fojas 109 a 111.

[45] "**Artículo 67.**
"1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones." (Énfasis añadido)

nombramiento.[46] Si de acuerdo con el artículo 23, numeral 1, inciso l), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[47] el presidente de la Mesa Directiva tiene la representación de la Cámara de Diputados, es claro que dicha funcionaria está legitimada para comparecer en la presente controversia.

27. Finalmente, en representación del Ejecutivo Federal compareció Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, quien acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de la República.[48] Si en términos de los artículos 90 de la Constitución Federal,[49] 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,[50] 1, primer párrafo y 9 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica

[46] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 77/2020, fojas 795 a 799.
[47] "**Artículo 23.**
"1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva las siguientes:
"…
"l) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."
[48] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 77/2020, foja 77.
[49] "**Artículo 90.** La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.
"La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.
"La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.
"El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea Parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley."
[50] "**Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:
"…
"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

del Ejecutivo Federal,[51] así como del Acuerdo presidencial de nueve de enero de dos mil uno,[52] el consejero jurídico tiene la atribución de representar al Ejecutivo Federal en los procedimientos jurisdiccionales en los que sea parte, entonces es indudable que dicho funcionario está legitimado para comparecer en este asunto.

V. OPORTUNIDAD

28. La promoción de una controversia constitucional debe hacerse dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de la ley reglamentaria[53] o, en su defecto,

[51] "**Artículo 1.** La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en adelante la Consejería, es la dependencia de la Administración Pública Federal que tiene a su cargo las funciones previstas en los párrafos tercero y cuarto del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consistentes en brindar asesoría y apoyo técnico jurídico al presidente de la República; así como representar a la Federación y al presidente de la República en los asuntos en los que éstos sean parte y ejercer las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos jurídicos."
"**Artículo 9.** El consejero tendrá las facultades indelegables siguientes:
"…
"XI. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[52] "**ÚNICO.** El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea Parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.
"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurran a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[53] **Artículo 21 (versión reformada el siete de junio de dos mil veintiuno).** "El plazo para la interposición de la demanda será:
"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;
"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

los fijados por los precedentes de la Suprema Corte. De lo contrario, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, y deberá sobreseerse en términos del artículo 20, fracción II, de ese mismo ordenamiento legal.[54] En atención a que en la presente controversia constitucional se impugnaron y se tuvo por demostrada la existencia de diversos tipos de omisiones y actos, el análisis de la oportunidad en su impugnación se hará atendiendo a cada uno de ellos.

A

29. Omisión legislativa del Congreso de la Unión. En primer lugar, la impugnación de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas (*supra* párr. 22, inciso **A**) se considera **oportuna.** Es criterio reiterado del Tribunal Pleno que el plazo para impugnar omisiones legislativas por vía de una controversia constitucional se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan y, por consiguiente, pueden controvertirse en cualquier tiempo.[55] No es obstáculo para llegar a esta conclusión que la nueva redacción de la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria disponga que: "*tratándose de actos u omisiones*", el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días.[56]

30. En primer lugar, tal porción normativa es inaplicable en el presente asunto en términos del artículo quinto transitorio del Decreto publicado el siete de junio de dos mil veintiuno,[57] instrumento a través del cual aquélla fue reformada.

[54] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"…
"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."
"**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."

[55] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* «Novena Época»*,* Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, página 1296, «con número de registro digital: 183581».

[56] Véase *supra* nota 53.

[57] "**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."

Ahí se prevé que las controversias constitucionales presentadas antes de la entrada en vigor de las reformas –como sucedió en este caso– deberán tramitarse conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse el procedimiento. Lo contrario significaría aplicar retroactivamente la ley en perjuicio del Municipio actor y de los titulares de los derechos humanos, cuya violación se aduce, conclusión claramente incompatible con el artículo 14 de la Constitución Federal y con el principio *pro actione*.[58]

31. En segundo lugar, suponiendo que el nuevo plazo legal sí fuera aplicable retroactivamente, la fracción I reformada no se refiere a todas las omisiones impugnables en vía de controversia constitucional, sino únicamente a las que derivan directamente de un acto positivo.[59] Dado que ninguno de los supuestos de inicio de plazo previstos en esa fracción es apto para calificar actos omisivos que no deriven directamente de uno positivo, pues las omisiones como tal no surten efectos conforme a una ley, no se ejecutan, ni tampoco se hacen saber a los afectados, entonces no puede considerarse que ese precepto sea aplicable a la omisión legislativa impugnada.

B

32. Omisión legislativa del Ejecutivo Federal. La impugnación de la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (*supra* párr. 22, inciso **B**) también se considera **oportuna.** Como

[58] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala, número 1a. CCVI/2018 (10a.), cuyo rubro es: "PRINCIPIO *PRO ACTIONE*. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (sic), Libro 61, Tomo I, diciembre de dos mil dieciocho, página 377, «con número de registro digital: 2018780».

[59] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia número P./J. 113/2010 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, página 2716, «con número de registro digital: 163194».

recién se explicó (*supra* párrs. 29 a 31), las omisiones legislativas –sean atribuidas al Poder Legislativo o al Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria– que no deriven directamente de un acto positivo pueden impugnarse por vía de controversia constitucional en todo momento mientras subsistan,[60] sin que les sea aplicable la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

33. Tampoco es obstáculo para llegar a esta conclusión que el Poder Ejecutivo Federal señale que el plazo para impugnar dicha omisión feneció porque ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de los Consejos de Cuenca, toda vez que dicho precepto había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos noventa y siete.[61] Contra lo que sugiere la autoridad demandada, una lectura integral de la demanda muestra que el Municipio actor no impugna esa disposición de carácter general como tal, sino más bien la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella o en alguna otra, la participación municipal en los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de dos mil doce (*supra* párr. 8). Así, **debe desestimarse** la causa de improcedencia invocada en ese sentido.

C

34. Órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla". La impugnación de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso **C**) se considera también **oportuna.** Toda vez que no existe documento alguno en el expediente en que se actúa del que se desprenda fehacientemente que antes de la fecha de presentación de la demanda –es decir, del dieciocho de mayo de dos mil veinte– el Municipio actor haya tenido conocimiento de los actos reclamados, o de que se haya ostentado como sabedor de los mismos, entonces debe considerarse que formuló su

[60] Véase las tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 43/2003, citada en *supra* nota 55, y número P./J. 113/2010, citada en *supra* nota 59.
[61] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 77/2020, fojas 675 a 677.

impugnación dentro del plazo de treinta días hábiles que prevé la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

D

35. Utilización de la Guardia Nacional. También la impugnación de la utilización de la Guardia Nacional por el Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **D**) para ejecutar las referidas órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla" a fin de cubrir los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales se considera **oportuna.** Al igual que sucede con aquéllas, no existe constancia alguna en el expediente de que el Municipio actor haya tenido conocimiento del acto impugnado o se haya ostentado sabedor de él antes de la fecha de presentación de la demanda.

E

36. Acuerdo de inicio de emergencia por sequía. Por último, la impugnación del Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte reclamado al Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **E**) se considera igualmente **oportuna.** Si dicho instrumento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte[62] y la demanda se presentó el catorce de abril del mismo año, es evidente que su impugnación se realizó dentro de los treinta días siguientes a aquel en que surtió efectos su notificación.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

37. De que la impugnación de una omisión o un acto en controversia constitucional se haya considerado oportuna no se sigue que el medio de control sea procedente contra ellos. Corresponde ahora, por tanto, analizar si respecto de las omisiones y/o los actos aquí impugnados se actualiza alguna otra causa de

[62] Véase *supra* nota 15.

improcedencia –ya sea invocada por las partes demandadas, o bien, advertida de oficio por la Suprema Corte– que impidiera la resolución de fondo del presente asunto.[63]

A

38. Procedencia de la controversia constitucional contra omisiones legislativas. En primer lugar, respecto de las dos omisiones legislativas impugnadas por el Municipio actor (*supra* párr. 22, incisos **A** y **B**), la Cámara de Diputados sostiene que el presente medio de impugnación es improcedente porque a través de una controversia constitucional no es posible combatir omisiones de carácter legislativo. Afirma que mediante esta vía de control únicamente pueden impugnarse normas generales o actos.[64]

39. Esta causa de improcedencia **debe desestimarse.** Independientemente de que el texto vigente del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal ya contempla expresamente a las omisiones en general como objeto de control constitucional a través de este medio de impugnación, sin que se haga allí algún tipo de distinción o exclusión,[65] es incuestionable que, desde mucho antes de la última reforma a este precepto, la Suprema Corte ya había zanjado que la controversia constitucional sí es procedente para impugnar omisiones de carácter legislativo. Tal como se explicó en el apartado anterior (*supra* párr. 29), es criterio reiterado del Tribunal Pleno que las omisiones legislativas pueden controvertirse por vía de una controversia constitucional en cualquier tiempo mientras subsistan.[66]

B

40. Interés legítimo del actor. En segundo lugar, respecto de todas las omisiones y los actos impugnados en la presente controversia constitucional,

[63] No se abordará la causa relativa al Tratado de Aguas Internacionales porque no fue impugnado.
[64] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 77/2020, fojas 778 a 781.
[65] Véase *supra* nota 24.
[66] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 55.

tanto la Cámara de Diputados como el Ejecutivo Federal invocan la causa de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del Municipio actor.[67] Sostienen que éste no señala qué facultad constitucional propia fue transgredida a partir de las omisiones y actos relacionados con la disposición de los recursos hídricos de la presa "La Boquilla". En su concepto, dado lo resuelto por esta Suprema Corte en asuntos como la **controversia constitucional 84/2007,**[68] promovida por el Estado de Tamaulipas contra la Federación por el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales, el presente medio de impugnación debe sobreseerse porque un ente legitimado no puede promover controversia constitucional contra una norma general o acto que sea ajeno a su esfera de atribuciones.

41. Esta causa de improcedencia **debe desestimarse** respecto de ambas omisiones legislativas invocadas (*supra* párr. 22 incisos **A** y **B**). El Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que en una controversia constitucional se acredita el interés legítimo cuando exista al menos un principio de agravio en perjuicio del actor.[69] También es criterio reiterado de la Suprema Corte que este agravio puede derivar no sólo de una invasión competencial "*sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución*."[70] De este modo, para que se actualizara la causa de improcedencia

[67] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 77/2020, fojas 773 a 778 y 677 a 681, respectivamente.

[68] Resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil diez, por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Aguilar Morales, Valls Hernández y las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra al considerar que el Estado de Tamaulipas sí contaba con interés legítimo para promover la controversia constitucional.

[69] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 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, página 875, «con número de registro digital: 189327».

[70] 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* (sic), Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de dos mil quince, página 33.

invocada, tendría que quedar acreditado que en la demanda no se aduce siquiera una sola violación a algún precepto constitucional que reconozca facultades al actor.

42. Sin embargo, contra lo que sostienen las autoridades aludidas, en su escrito de demanda el Municipio actor aduce violaciones a la facultad de participar en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Federal,[71] así como a la facultad de proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el artículo 115, fracción III, inciso a), también de la Constitución Federal.[72] Además, el precedente invocado por las partes demandadas no es aplicable al presente asunto porque aquél versa sobre el interés legítimo de una *entidad federativa* para impugnar actos o disposiciones en materia de aguas, pero no sobre el de los *Municipios*. El interés legítimo de un Municipio para controvertir normas generales, actos u omisiones en materia de aguas es sustancialmente distinto al de las entidades federativas, dadas las facultades constitucionales que los Municipios tienen conferidas originariamente en ese rubro específico.

43. Por otra parte, la causa de improcedencia invocada por las partes demandadas **sí se actualiza** en relación con las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso **C**), así como respecto de sus actos de ejecución a través de la Guardia Nacional (*supra* párr. 22, inciso **D**). Resulta un hecho notorio que se invoca como tal en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,[73] de aplicación supletoria en este asunto en términos del artículo 1o. de la ley reglamentaria,[74] que el Municipio de Guadalupe

[71] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 77/2020, fojas 9 a 13.
[72] Véase ibíd., fojas 9 a 24, 33 y 34.
[73] "**Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."
[74] "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

y Calvo, Chihuahua, no participa en la Cuenca del Río Bravo, sino en la Cuenca de los Ríos Fuerte y Sinaloa. En esta tesitura, ninguno de los actos relacionados con la disposición de las aguas de la presa "La Boquilla" para cumplir el Tratado de Aguas Internacionales son susceptibles de afectarle, pues el Municipio actor no obtiene los recursos hídricos para ejercer sus funciones constitucionales de algún tributario que pertenezca a la cuenca en la que se localiza dicha presa. Su suministro depende de otras instalaciones hídricas respecto de las cuales no se advierte alguna afectación por las órdenes del Ejecutivo que pretende controvertir. En consecuencia, **debe sobreseerse** en la controversia constitucional respecto de estos actos atribuidos al Ejecutivo Federal.

C

44. Violaciones indirectas a la Constitución Federal. En tercer lugar, el Ejecutivo Federal señala en su contestación que el presente medio de impugnación es improcedente respecto de todo aquello que se le atribuye porque únicamente se plantean cuestiones de *legalidad* y, en términos de lo resuelto por esta Suprema Corte en los **recursos de reclamación 150/2019-CA,**[75] **158/2019-CA**[76] **y 151/2019-CA,**[77] en una controversia constitucional únicamente es posible realizar planteamientos propiamente de *constitucionalidad*.[78]

45. Esta Suprema Corte considera que asiste parcialmente la razón a la parte demandada y se actualiza la causa de improcedencia invocada, aunque únicamente respecto de la impugnación de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca (*supra* párr. 22, inciso **B**). De la lectura integral de la demanda se desprende que, en relación con dicha omisión legislativa relativa, el Municipio actor simplemente aduce violaciones del Ejecutivo Federal a los artículos 5, 13 BIS, 13 BIS 2 y 13 BIS 3 de la Ley de Aguas Nacionales,[79] pero no esgrime algún concepto de invalidez que sea propiamente constitucional.

[75] Resuelto el tres de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de cinco votos.
[76] Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.
[77] Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.
[78] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 77/2020, fojas 682 y 686.
[79] Véase ibíd., fojas 4 a 33.

46. Tal como señala la autoridad demandada, en los precedentes referidos esta 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.[80] El nuevo criterio incluso ya fue retomado por el Constituyente Permanente y desde el once de marzo de este año está plasmado de forma expresa en el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.[81] En consecuencia, respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria,[82] y **debe sobreseerse** respecto de ella.

D

47. Ausencia de causa de pedir y de conceptos de invalidez. Por último, esta Suprema Corte advierte de oficio que respecto de la impugnación del Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte atribuido también al Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **E**) se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria,[83] puesto que no existe una causa de pedir ni tampoco conceptos de invalidez en relación con aquél.

---

[80] Véase, por todos, el recurso de reclamación 150/2019-CA, página 18.

[81] "**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."

[82] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"…

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

"**Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar:

"…

"VII. Los conceptos de invalidez."

[83] Véase ídem.

48. De una lectura pormenorizada de la demanda se desprende que el único argumento que presentó el Municipio actor en relación con dicho Acuerdo fue que se emitió con base en la reglamentación que rige a los Consejos de Cuenca, la cual no les otorga participación a los Municipios. Es claro que el agravio esgrimido se encuentra encaminado a demostrar la invalidez de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. En párrafos más arriba (*supra* párrs. 44 y 45) se precisaron ya las razones por las que debe sobreseerse en el juicio respecto de esa omisión reglamentaria. Toda vez que el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte no se combate por vicios propios sino únicamente por ser resultado de tal omisión, no hay causa de pedir ni concepto de invalidez en relación con aquél. Por consiguiente, también **debe sobreseerse** en la controversia constitucional respecto de este acto.

***

49. Dado que no se advierte la actualización de alguna otra causa de improcedencia diversa a las ya analizadas en este apartado o en el anterior, debe concluirse que la presente controversia constitucional **es procedente** únicamente en relación con el siguiente acto:

A. La omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas.

VII. ESTUDIO DE FONDO

50. Omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas. Como ya se mencionó en el apartado de antecedentes, el ocho de febrero de dos mil doce se adicionó un párrafo sexto al artículo 4o. de la Constitución Federal para reconocer el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Además de establecer que el Estado garantizará este derecho humano, dicho precepto constitucional dispone que la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y establecerá la participación de la Federación, las entidades

federativas y los Municipios, así como de la ciudadanía, para la consecución de dichos fines.[84]

51. Por su parte, el artículo tercero transitorio del *Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el Decreto de reforma constitucional"), publicado en el Diario Oficial de la Federación ese mismo día, dispuso explícitamente que el Congreso de la Unión contaría con un plazo de trescientos sesenta días para emitir una Ley General de Aguas.[85]

52. Conceptos de invalidez.[86] El Municipio actor sostiene que el Congreso de la Unión no ha expedido la legislación general a que se refieren estas dos disposiciones constitucionales. Alega, en esencia, que la omisión impugnada representa una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio que vulnera indebidamente sus atribuciones constitucionales en materia de aguas, así como el derecho humano al agua de sus habitantes y de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

53. Por un lado, argumenta que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional vulnera en su perjuicio la facultad de participar de manera efectiva con la Federación, las entidades federativas y la ciudadanía en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca de los Ríos Fuerte y Sinaloa, participación que le reconoce expresamente el artículo 4o. de la Constitución Federal. Sostiene que los vacíos normativos que resultan de dicha omisión legislativa desembocan en la aplicación del régimen legal de gestión de aguas nacio-

[84] Véase *supra* nota 10.

[85] Véase el Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, tomo DCCI, No. 6, miércoles ocho de febrero de dos mil doce, página. 5, disponible en el sitio *web*: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012.*

[86] En términos del artículo 40 de la ley reglamentaria, el Tribunal Pleno **suplirá la deficiencia** tanto de la demanda como de su contestación.

nales anterior a la reforma constitucional de febrero de dos mil doce, mismo que es sumamente centralizado y coloca a los gobernadores de los Estados como intermediarios entre la Federación y los Municipios, lo que lo torna inequitativo. Apunta que la falta de participación municipal efectiva en los procesos de gestión del agua incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.[87]

54. Por otro lado, sostiene que la omisión legislativa impugnada obstaculiza la debida intervención del gobierno municipal en la garantía del derecho humano al agua de su población, particularmente en un contexto de escasez hídrica como la que se vive desde hace años en el norte del país. El Municipio actor explica que, el nivel de gobierno encargado de prestar los servicios relacionados con el suministro de agua y su tratamiento, su indebida exclusión en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrológica de los Ríos Fuerte y Sinaloa incide directamente en la satisfacción del derecho humano de sus habitantes al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, así como en el derecho humano al agua de los distintos usuarios y productores agrícolas del Distrito de Riego 005 Delicias.[88]

55. Contestación de los Poderes demandados. Por su parte, las autoridades demandadas reconocen que efectivamente todavía no se ha cumplido con la obligación de expedir la Ley General de Aguas. Sin embargo, afirman que la demora en la expedición de ese ordenamiento legal se encuentra justificada y que ello no afecta las atribuciones constitucionales del Municipio actor.

56. Mientras que la Cámara de Senadores señala que el Congreso de la Unión está próximo a cumplir con dicha obligación constitucional y que es la pandemia de SARS-Cov-2 (COVID-19) lo que ha retrasado el proceso legislativo correspondiente,[89] la Cámara de Diputados afirma que no existe mandato cons-

[87] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 77/2020, fojas 3, 7 a 11 y 33.
[88] Véase ibíd., fojas 11 a 34.
[89] Véase ibíd., fojas 104 a 106.

titucional alguno para establecer la participación de los Municipios en las determinaciones de los Consejos de Cuenca, ni tampoco en la gestión de los recursos hídricos de jurisdicción nacional. En su concepto, el Municipio simplemente debe ajustarse a las leyes que emita el Congreso de la Unión en relación con el uso y aprovechamiento del agua.[90]

57. Por otra parte, el Ejecutivo Federal sostiene que la legislación cuya expedición se encuentra pendiente tiene un objeto distinto a la Ley de Aguas Nacionales vigente, aunque no existe impedimento para que en una sola legislación se regulen tanto el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico (art. 4o. constitucional), como la administración de las aguas nacionales (art. 27 constitucional).[91]

58. Cuestión jurídica por resolver. El asunto se limita a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido 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.

59. A continuación, se aborda puntualmente esta cuestión.

¿El Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional?

60. Está fuera de duda que el Congreso de la Unión ha excedido por más de ocho años el plazo de trescientos sesenta días para expedir una Ley General de Aguas previsto en el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas constitucionales de ocho de febrero de dos mil doce. Incluso este Tribunal Pleno hace ya algún tiempo se refirió específicamente a dicha omisión legislativa, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas,**[92] así como las

[90] Véase ibíd., fojas 787 a 789.
91 Véase ibíd., fojas 709 y 711.
[92] Véase la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párr. 371, resuelta el seis de septiembre de dos mil dieciocho, en este punto por unanimidad de once votos.

controversias constitucionales 83/2017 y **97/2017.**[93] Sin que entonces fuera propiamente el objeto de la acción o de las controversias, en aquellos asuntos la Suprema Corte consideró que la completa falta de ejercicio de esta atribución por el Congreso de la Unión era un elemento adicional que justificaba validar la facultad del Congreso de la Ciudad de México para legislar en materia de agua potable.[94] La cuestión aquí, en cambio, radica en determinar si el actuar omisivo del Congreso de la Unión ante la Ley General de Aguas tiene algún tipo de justificación constitucional o, por el contrario, representa una dilación indebida en el ejercicio de una competencia de ejercicio obligatorio. Responder esta pregunta no reviste demasiada complejidad. Como se explica enseguida, la omisión legislativa impugnada por el Municipio actor está plenamente acreditada y no encuentra justificación en las razones que invocan las partes demandadas.

61. Esta Suprema Corte ha explicado en reiteradas ocasiones que, para que en un medio de impugnación constitucional como el que hoy nos ocupa se considere actualizada una omisión legislativa, tienen que concurrir dos elementos.[95] Primero, debe existir un mandato constitucional claro y preciso de legislar en

[93] Véase la controversia constitucional 97/2017, párr. 43, resuelta el diez de septiembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de nueve votos, y la controversia constitucional 83/2017, párrafo 43, resuelta ese mismo día, en este punto por unanimidad de nueve votos.

[94] Véase, por todas, la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párr. 371 ("No escapa a nuestra atención que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional dispone a la letra que: '*El Estado garantizará el derecho humano al agua 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.*' y además, que el artículo transitorio del Decreto que introdujo este texto a la Constitución Federal en dos mil doce fijó al Congreso de la Unión un plazo de un año para emitir una Ley General de Aguas. Suponiendo sin conceder que estas porciones normativas fueran entendidas en el sentido de establecer que la materia de agua potable es concurrente y, por lo mismo, que el Congreso de la Unión tiene facultades para distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno para garantizar tal derecho humano, es un hecho que el legislador federal no ha ejercido tal atribución. Si, como ya hemos explicado al inicio de este apartado, no existe hasta ahora un alcance cierto del contenido material de dicha facultad legislativa, no consideramos procedente vedar por ahora cualquier facultad normativa de las entidades federativas en una materia en la que claramente tienen atribuciones constitucionales.") (Citas interiores omitidas, énfasis en original)

[95] Véase, entre muchas, la controversia constitucional 14/2005, págs. 55 a 60, resuelta el tres de octubre de dos mil cinco, en este punto por unanimidad de diez votos, y la controversia constitucional 109/2019, págs. 36 a 44, resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos.

determinado sentido dirigido a un poder público específico. Si hay una disposición de esta índole, ya sea en el cuerpo de la Constitución Federal o en su régimen transitorio,[96] entonces la facultad legislativa correspondiente representa una competencia constitucional de ejercicio obligatorio para el órgano aludido.[97] Segundo, debe comprobarse que, una vez vencido el plazo establecido por la propia Constitución Federal para expedir esa norma general, efectivamente no se haya emitido el acto legislativo ordenado. Los precedentes del Tribunal Pleno son categóricos al señalar que, cuando no se concreta la expedición de la legislación correspondiente dentro del plazo fijado por la Norma Fundamental, la autoridad facultada para emitirla incurre automáticamente en una violación directa al orden constitucional.[98] Ambos elementos se actualizan en el presente caso.

62. En primer lugar, como señala el Municipio actor, existe un mandato constitucional expreso al Congreso de la Unión para legislar en cierto sentido dentro de un plazo claramente determinado. Mientras que el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal dispone a la letra que: "*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*.",[99] en el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce que introdujo ese párrafo a la Constitución Federal, se establece explícitamente que: "*El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas*."[100]

[96] Véase ibíd., págs. 43 y 44.
[97] Véase la jurisprudencia número P./J. 11/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527.
[98] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE).". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1365, «con número de registro digital: 175939».
[99] *Supra* nota 10.
[100] *Supra* nota 11.

63. Aunque el sentido literal de estos dos preceptos constitucionales es inequívoco respecto de la obligación del Congreso de la Unión de expedir una nueva legislación en materia de aguas dentro de los trescientos sesenta días siguientes a su entrada en vigor, tal significado se confirma también si se atiende al proceso de reforma constitucional correspondiente. De éste se advierte claramente que la voluntad manifiesta del Poder Revisor de la Constitución Federal no fue que simplemente se reformara la Ley de Aguas Nacionales vigente hasta ese momento, sino que se expidiera una nueva Ley General de Aguas que estableciera la concurrencia de la Federación, las entidades y los Municipios en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico.[101]

64. Tan es así que en el artículo segundo transitorio del mismo Decreto de reforma constitucional se fijó un plazo sustancialmente menor para que el Congreso de la Unión incorporara en la legislación ambiental vigente las disposiciones relativas al medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental a que se refiere el párrafo quinto del artículo 4o. de la Constitución Federal.[102] En cambio, respecto del derecho humano al agua reconocido en el párrafo sexto de ese mismo artículo, es indudable que el Constituyente ordenó la expedición de un nuevo ordenamiento legal que distribuyera competencias entre los tres órdenes de gobierno y, por consiguiente, otorgó un plazo mayor al Congreso de la Unión para hacerlo.

65. En segundo lugar, de las constancias que obran en autos se desprende que el Congreso de la Unión efectivamente todavía no ha emitido la Ley General de Aguas, cuya expedición ordena la Constitución Federal. Si bien las partes demandadas aportaron copias certificadas de las múltiples iniciativas y de dictá-

[101] Véase, por ejemplo, la "Iniciativa que reforma los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, año XII, número 2857-II, uno de octubre de dos mil nueve, págs. 34 y 35 ("Las características de nuestra propuesta se apoyan en los siguientes principios constitucionales que sometemos a la consideración de esta soberanía: … 25. El Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre el uso y aprovechamientos de las aguas nacionales, las que establecerán la concurrencia de la Federación, entidades federativas y de los Municipios.") (Énfasis añadido)

[102] "**Segundo.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 180 días para incorporar las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental."

menes relacionados con un ordenamiento legal de esas características, tramitados tanto en la Cámara de Diputados,[103] como en el Senado de la República,[104] lo cierto es que esto no equivale en modo alguno a emitir la legislación correspondiente. Tal obligación constitucional únicamente puede considerarse cumplida una vez que la nueva ley se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación, pues sólo entonces aquélla adquiere validez y puede surtir efectos jurídicos.

66. Además, es un hecho notorio que se invoca como tal en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,[105] de aplicación supletoria en el presente asunto por disposición del artículo 1o. de la ley reglamentaria,[106] que el quince de diciembre de dos mil veintiuno concluyó el último periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, nuevamente sin que se cumpliera con el mandato constitucional de expedir la Ley General de Aguas. De este modo, tal como sostienen los precedentes del Tribunal Pleno, el transcurso en exceso del plazo otorgado al órgano parlamentario para ejercer esta competencia legislativa de ejercicio obligatorio implica por sí mismo una violación directa a la Constitución Federal.[107]

67. Por otra parte, las razones que esgrimen las autoridades demandadas no justifican el incumplimiento por más de ocho años de la obligación de emitir la Ley General de Aguas dentro del plazo previsto por la Constitución Federal. Primero, los plazos que establece el propio Poder Revisor de la Constitución para cumplir una obligación son fatales y su vencimiento es suficiente para que se considere actualizada una violación constitucional.[108] Y aunque es verdad que esta Suprema Corte excepcionalmente ha reconocido que el retraso al expedir una norma de carácter general puede obedecer a una causa de fuerza mayor y que, al no ser aquélla completamente atribuible a los órganos responsables de expedirla, les ha otorgado un plazo razonable para cumplir con la correspon-

[103] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 77/2020, fojas 114 a 352.
[104] Véase ibíd., fojas 354 a 661.
[105] Véase *supra* nota 73.
[106] Véase *supra* nota 74.
[107] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 98.
[108] Véase ídem.

diente obligación constitucional, dichas medidas siempre han representado determinaciones relacionadas con los efectos de la sentencia condenatoria o su cumplimiento,[109] pero que de ninguna manera convalidan en el fondo la omisión en que ha incurrido el órgano legislativo responsable.

68. Segundo, contra lo que sostiene el Senado de la República,[110] el incumplimiento de la obligación de expedir la Ley General de Aguas no es atribuible a la pandemia del virus SARS-COV-2 (COVID-19). No sólo es un hecho notorio que dicha pandemia comenzó a tener efectos de consideración en nuestro país apenas en marzo de dos mil veinte, es decir, cuando ya llevaba más de siete años vencido el plazo que establece el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional. También lo es que, desde el inicio de esta pandemia, en el Congreso de la Unión se han desarrollado vías para continuar los trabajos y debates parlamentarios durante la emergencia de salubridad, ya sea a través de sesiones remotas o incluso presenciales con estrictas medidas sanitarias.

69. Tan es así que en el seno de dicho órgano legislativo federal muy recientemente se han aprobado múltiples reformas legales de enorme relevancia y complejidad, cuyos procedimientos legislativos comenzaron con notable posterioridad al vencimiento del plazo establecido para cumplir la obligación constitucional de expedir la Ley General de Aguas, sin que hubiesen revestido siquiera el carácter de iniciativas preferentes. Si la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-COV-2 (COVID-19) no impidió el desarrollo de otros procedimientos legislativos de carácter ordinario, entonces no puede considerarse una justificación válida al incumplimiento en el presente asunto.

---

[109] Véase la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018, acuerdo plenario de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, en este punto por unanimidad de once votos. Véase, además, la controversia constitucional 109/2019, párr. 97 (nota al pie 17), resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos ("Dadas las circunstancias nacionales que imperan, con motivo de la pandemia, se fija un plazo de seis meses, para que el Congreso Local modifique su Constitución en los términos que se precisan en esta sentencia.") (Énfasis añadido). De la Primera Sala, véase el amparo en revisión 265/2020, párrs. 216 a 220, resuelto el doce de mayo de dos mil veintiuno, en este punto por unanimidad de cinco votos.

[110] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 77/2020, fojas 104 a 106.

70. Tercero, tampoco representa una justificación para este retraso el hecho de que en una sola ley puedan regularse tanto el derecho humano al agua previsto en el artículo 4o. constitucional como la administración de las aguas nacionales previstas en el diverso artículo 27 constitucional. El Ejecutivo Federal parece insinuar que, dada la posibilidad de coexistencia de reglamentación en un mismo ordenamiento legal, las dos cuestiones ya se encuentran reguladas propiamente en la Ley de Aguas Nacionales vigente.[111] Sin embargo, este argumento no controvierte la existencia de la omisión impugnada, sino más bien la afectación que pueda generar al actor.

71. Como se explicó líneas arriba (*supra* párrs. 63 y 64), de un análisis integral de las disposiciones constitucionales correspondientes se desprende claramente que la orden del Constituyente Permanente no fue la de simplemente actualizar la legislación de aguas nacionales vigente al momento de aprobarse la reforma constitucional, sino la de expedir una nueva ley general en la que se le confiriera a cada nivel de gobierno la participación que requiere la garantía del derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, tal como dispone el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Tan es así, que las autoridades legislativas demandadas aportaron a este expediente constancias de múltiples iniciativas y dictámenes relacionados con la expedición de una Ley General de Aguas que a la fecha se han tramitado en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Si no hubiera obligación de expedir una nueva ley en esta materia, entonces no tendría mucho sentido que el Congreso de la Unión estuviera llevando a cabo una gran variedad de procedimientos encaminados a emitirla, ni que hubiera argumentado ante esta Suprema Corte que se encontraba próximo a cumplir con esa obligación constitucional. Cuestión distinta es si esa omisión genera una afectación al actor en vista del contenido de la legislación de aguas vigente.

72. En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el Congreso de la Unión omitió indebidamente expedir la Ley General de

[111] Véase ibíd., foja 711.

Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce y, por tanto, a la fecha ha incurrido en una omisión legislativa de carácter absoluto respecto de la competencia de ejercicio obligatorio prevista en dicho precepto transitorio, así como en el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Dado que la omisión legislativa acreditada no encuentra justificación constitucional alguna, su actualización es plenamente atribuible al Congreso de la Unión a través de sus dos Cámaras.

73. Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca de los Ríos Fuerte y Sinaloa. Por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.

74. La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que esta Suprema Corte **declare la inconstitucionalidad** de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir 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.

VIII. EFECTOS

75. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria,[112] procede fijar los efectos y alcances de la senten-

[112] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"…
"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

cia, incluyendo los órganos obligados a cumplirla, la omisión legislativa respecto de la cual opera y los elementos necesarios para su plena eficacia.

76. En el apartado anterior se concluyó que el Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, incurrió en una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio al no haber expedido 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, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal (*supra* párr. 73).

77. Toda vez que dicha omisión legislativa por sí misma genera una afectación al Municipio actor, esta Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional debe asegurarse de que se restablezca el orden constitucional vulnerado por el Congreso de la Unión.

78. En consecuencia, se debe **declarar la inconstitucionalidad** de la omisión del Congreso de la Unión de 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, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Asimismo, se debe **ordenar a esa autoridad legislativa federal, a través de sus dos Cámaras, que emita una Ley General de Aguas.**

79. Finalmente, el Congreso de la Unión deberá dar cumplimiento a esta ejecutoria **durante su próximo periodo ordinario de sesiones.** Un plazo similar para subsanar una omisión legislativa absoluta se otorgó por el Tribunal Pleno, al resolver las controversias constitucionales **38/2014,**[113] **82/2016**[114] y **109/2019.**[115]

[113] Resuelta el veinticuatro de septiembre de dos mil quince, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo segundo).
[114] Resuelta el veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de diez votos (resolutivo tercero).
[115] Resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo tercero).

80. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional respecto de la omisión legislativa, de las órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla", de los actos atribuidos a la Guardia Nacional y del acuerdo de carácter general precisados en el apartado **VI** de esta resolución.

TERCERO.—Se declara la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce, en los términos indicados en el apartado **VII** de esta sentencia.

CUARTO.—Se ordena al Congreso de la Unión expedir dicha Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones, en los términos y para los efectos precisados en el apartado **VIII** del presente dictamen.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo

en contra de algunas consideraciones, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat con matices, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la parte final del párrafo trece, respecto del apartado I, relativo a los antecedentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado II, relativo a la competencia.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, en contra de algunas consideraciones y con razones adicionales, respecto del apartado III, relativo a la precisión de las omisiones y los actos impugnados.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y del inciso B, respecto del apartado V, relativo a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat,

Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema A, consistente en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados, atinente a que el presente medio de impugnación es improcedente para combatir omisiones legislativas.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de la calificativa de la falta de interés legítimo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema B, consistente, por una parte, en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados, atinente a la falta de interés legítimo del Municipio actor y, por otra parte, en sobreseer respecto de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos, así como de la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la ejecución de esas órdenes por falta de interés legítimo. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa por razón de extemporaneidad, Ortiz Ahlf, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema C, consistente en sobreseer respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por el sobreseimiento adicional de la orden de disposición del agua, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diversas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema D, consistente en sobreseer respecto del ACUERDO de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte por ausencia de conceptos de invalidez. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con razones adicionales, González Alcántara Carrancá en contra de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con razones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con razones adicionales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar fundada la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Aguas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en ordenar que el Congreso de la Unión emita la Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente genérico.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 98/99 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, con número de registro digital: 193259.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) y aislada 1a. CCVI/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas y 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, con números de registro digital: 2010668 y 2018780, respectivamente.

Las ejecutorias relativas a la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y controversia constitucional 109/2019 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas y 9 de abril de 2021 a las 10:13 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 77, Tomo I, agosto de 2020, página 466 y 85, Tomo I, abril de 2021, página 138, con números de registro digital: 29425 y 29735, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 1 de julio de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formulan el Ministro Javier Laynez Potisek y la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en la controversia constitucional 77/2020.

1. Para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de una controversia constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el promovente. Éste ha sido el criterio reiterado del Tribunal Pleno al menos desde el año dos mil uno.[1] Sin embargo, el veintisiete de enero de dos mil veintidós la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en la controversia constitucional 77/2020 que el Congreso de la Unión había sido omiso en 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. En consecuencia, le ordenó expedir esa legislación durante su próximo periodo ordinario de sesiones.

2. Quienes suscribimos este voto coincidimos tanto con tener por acreditada la omisión legislativa como con ordenar al Congreso de la Unión que la subsane. No obstante, respetuosamente, estimamos que las consideraciones esgrimidas en la sentencia por sí solas resultan insuficientes para tomar esa determinación.

I. Antecedentes.

3. El Municipio de Guadalupe y Calvo, Estado de Chihuahua, con motivo de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del *Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el Tratado de Aguas Internacionales"), impugnó por vía de controversia constitucional la omisión del Congreso de la Unión de 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.

4. El Municipio actor alegó, en primer lugar, que tal omisión legislativa vulneraba indebidamente sus atribuciones constitucionales originarias en materia de aguas. Sostuvo que la inacción del Congreso de la Unión transgredía, por un lado, su facultad de participar de manera efectiva en la consecución de los

[1] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 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, página 875, «con número de registro digital: 189327».

fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el artículo 4o. constitucional y, por otro lado, la facultad de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal. En segundo lugar, el Municipio invocó una violación al derecho humano al agua tanto de sus habitantes como de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

II. Razones de la mayoría.

5. El Tribunal Pleno consideró que en esta parte del estudio de fondo el asunto debía limitarse a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no haber expedido 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 (párr. 59). Después de llevar a cabo ese análisis, el Pleno tuvo por acreditada la omisión legislativa impugnada, pues en la Constitución Federal había un plazo perentorio que ya se había rebasado por más de ocho años, sin que se hubiera expedido la normativa correspondiente y sin que mediara justificación alguna (párrs. 60 a 74 de la sentencia).

6. La Suprema Corte consideró que la simple existencia de la omisión era suficiente para estimar fundado el primero de los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor y –sin abordar alguna otra cuestión o planteamiento de la demanda en relación con esa omisión– ordenar al Congreso de la Unión a emitir la legislación correspondiente. Lo señaló en los siguientes términos:

"73. Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca de los Ríos Fuerte y Sinaloa. Por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.

"74. La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que esta Suprema Corte **declare la inconstitucionalidad** de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero tran-

sitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce."

III. Motivos del disenso.

7. Por una parte, no compartimos que la mera existencia de la omisión legislativa sea suficiente para estimar fundado el concepto de invalidez del Municipio actor ni, por consiguiente, para ordenar emitir la legislación correspondiente. Contra lo que se sostiene en la sentencia, del hecho que el Congreso de la Unión haya omitido indebidamente 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 que la Constitución Federal reconoce a favor del promovente.

8. El Tribunal Pleno ha explicado en múltiples ocasiones que, para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de este medio de control constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el actor.[2] 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,[3] 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.[4]

9. Esto hacía necesario esclarecer también –como se proponía en el proyecto original– si la omisión legislativa acreditada en el presente asunto efectivamente incidía de manera negativa en el ámbito de atribuciones constitucionales del Municipio actor en materia de aguas. Dilucidar esta cuestión ciertamente era más complejo que determinar la existencia de la omisión. Sin embargo, repre-

[2] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 83/2001 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 1.
[3] 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, página1157, «con número de registro digital: 174565».
[4] 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, página 965, «con número de registro digital: 191381».

sentaba la única manera válida de justificar la decisión de ordenar al Congreso de la Unión expedir la Ley General de Aguas en un medio de impugnación como éste.

10. Obviar la afectación al actor a partir de que quede acreditada la omisión, por el contrario, desnaturaliza la controversia constitucional como medio de control de constitucionalidad. Le da a este medio de impugnación alcances y efectos que, en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, sólo corresponden a las acciones de inconstitucionalidad.

11. En esta tesitura, consideramos que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas sí afecta negativamente las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor. Sin embargo, a diferencia de lo que sostuvo la mayoría, nuestra razón para llegar a esa conclusión es que dicha omisión desemboca en la aplicación de un régimen legal de gestión de las aguas nacionales que no asegura la participación efectiva del Municipio actor en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la cuenca hidrológica en que participa, en contravención al texto expreso del artículo 4o. de la Constitución Federal.

12. Toda vez que la participación municipal en este rubro actualmente está limitada a su intervención en los Consejos de Cuenca y, en términos del artículo 13 BIS 2, fracción III, de la Ley de Aguas Nacionales, la representación que corresponde legalmente a cada Municipio como nivel de gobierno en un Consejo de Cuenca depende por completo del Estado de la República al que dicho Municipio pertenezca, la intervención del Municipio actor en tales deliberaciones es inequitativa frente a otros Municipios con los que comparte los recursos hídricos. La representación municipal así definida no contempla que cada entidad federativa pueda tener más o menos Municipios participando de los recursos hídricos de una sola cuenca ni, por consiguiente, que los Municipios involucrados tengan mayor o menor necesidad de esas aguas.

13. La participación municipal por entidad federativa que prevé la Ley de Aguas Nacionales para los Consejos de Cuenca desemboca en una suerte de depreciación del voto de los Municipios que integran Estados de la República con más Municipios participando en una cuenca y, por consiguiente, una sobrerrepresentación indebida para los Municipios de aquellos Estados cuya participación en la cuenca sea menor. Para comprobar lo anterior basta con echar un vistazo a la participación municipal en el Consejo de Cuenca del Río Bravo. En dicho órgano tan solo tres Municipios del Estado de Durango tienen exactamente el mismo peso decisorio que los cincuenta y siete Municipios del

Estado de Chihuahua y que los cuarenta y cuatro Municipios del Estado de Nuevo León que participan en esa cuenca hidrológica.[5]

14. La falta de intervención efectiva del gobierno municipal en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca de los Ríos Fuerte y Sinaloa, a su vez, afecta negativamente el ejercicio de las atribuciones constitucionales del Municipio actor de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Esto es así porque, en términos de la ley reglamentaria vigente, las decisiones tomadas en los

[5] "**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* "SEMARNAT, SHCP, BIENESTAR, SENER, SE, SSA Y SADER	"7	"12%
"Vocales estatales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	"5	"9%
"Vocales municipales "Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	"5	"9%
"Vocales usuarios	"27	"50%
"Vocales de Organizaciones No Gubernamentales	"4	"7%
"Sector académico (Vocales/Invitados 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."

Consejos de Cuenca inciden de manera significativa en los mecanismos específicos a través de los cuales los Municipios pueden acceder a los recursos hídricos utilizados para proveer tales servicios públicos a su población.

15. Muchas de las acciones de la autoridad del agua relacionadas con los títulos de asignación de las aguas nacionales para uso público urbano y doméstico que están previstas en la Ley de Aguas Nacionales se rigen bajo criterios que en mayor o menor medida presuponen la actividad previa de los Consejos de Cuenca. Consecuentemente, las asignaciones de aguas de la Nación a los Municipios dependen en un grado muy importante de los procesos decisorios que tienen lugar en el seno de dichos órganos colegiados.

16. Esto evidentemente incide en las atribuciones sustantivas en materia de aguas del Municipio actor porque, dado que se encuentra obligado constitucionalmente a proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, necesariamente debe conseguir los insumos de agua para hacerlo y, por ende, someterse a las normas de acceso y uso de los recursos hídricos que prevea la ley reglamentaria. La imposibilidad legal de participar efectivamente en los procesos decisorios de gestión de las aguas nacionales en el correspondiente Consejo de Cuenca hace depender completamente el acceso del Municipio actor a los recursos hídricos de la Cuenca de los Ríos Fuerte y Sinaloa de los criterios que establezcan unilateralmente otras autoridades o entes, aun cuando constitucionalmente tiene reconocida la facultad de intervenir en su elaboración. Es claro, por tanto, que la omisión legislativa impugnada se traduce también en una afectación a las atribuciones previstas en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.

17. Sin embargo, esto también demuestra por qué es poco técnico el proceder de la mayoría. Dejar de analizar si la legislación de aguas vigente tiene reglas que excluyen indebidamente la participación municipal en la gestión de los recursos hídricos lleva a ordenar la expedición de una norma general sin acreditar la afectación que su omisión genera. Si el actor no hubiera sido uno de los Municipios del Estado de Chihuahua, sino, por ejemplo, uno de los tres Municipios del Estado de Durango que participan en la Cuenca del Río Bravo, hubiéramos concluido que la omisión de expedir la Ley General de Aguas no le generaba afectación alguna. Al contrario, tal omisión le hubiera beneficiado porque la Ley de Aguas Nacionales incrementa desproporcionadamente el peso de su voto en ese Consejo de Cuenca frente al voto de los Municipios de los demás Estados.

18. En esta tesitura, no puede sostenerse que la mera existencia de una omisión sea suficiente para acreditar una afectación al Municipio actor sin tener en cuenta la legislación vigente. Hacerlo equipara indebidamente la controversia constitucional con la acción de inconstitucionalidad y se aleja, sin reconocerlo, de los precedentes del Tribunal Pleno en este sentido. Con la decisión de la mayoría se incrementa, además, el riesgo de que, al emitirse la legislación correspondiente, se incurra en los mismos vicios de los que se duele el promovente en su escrito de demanda.

19. Por otra parte, toda vez que se trataba de una de las primeras controversias constitucionales de las que la Suprema Corte se ocupaba después de la aprobación de la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno, y en ella se alegaban puntualmente violaciones a derechos humanos, el Tribunal Pleno debió haber sido exhaustivo en su función de Tribunal Constitucional y, tal como lo hizo, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 201/2020,**[6] analizar también tales planteamientos del Municipio actor.

20. Es verdad que es criterio reiterado del Tribunal Pleno que, cuando en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad se estime fundado alguno de los conceptos de invalidez formulados contra una misma disposición, en principio deviene innecesario ocuparse del resto de los planteamientos esgrimidos contra ella, pues en cualquier caso se declarará su invalidez.[7]

21. No obstante, dado que el presente asunto tenía la particularidad de que se impugnó una omisión legislativa absoluta y cada uno de los conceptos de invalidez formulados contra ella se refería a un tipo de violación distinto, declarar la inconstitucionalidad de la omisión simplemente en razón de la afectación competencial sin abordar el otro planteamiento podría contribuir a que, al momento de subsanarse la violación ya acreditada, se repitiera en cambio la otra que también fue alegada por el Municipio actor.

---

[6] Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos, párr. 41.

[7] Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 100/99, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* «Novena Época», Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 705, «con número de registro digital: 193258», así como la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 37/2004, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863, «con número de registro digital: 181398».

22. A fin de evitar tal situación, tal como buscaba el proyecto original, la Suprema Corte debió además responder si la afectación a las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor en la que desemboca la omisión legislativa reclamada al Congreso de la Unión también representaba una violación al derecho humano de los habitantes de dicho Municipio al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, así como determinar si era posible para el Municipio actor invocar también violaciones al derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

23. Como es bien sabido, a través de la denominada "Reforma con y para el Poder Judicial" se adicionó un último párrafo a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal para explicitar, entre otras cuestiones, que los derechos humanos son parámetro de control de regularidad constitucional en una controversia constitucional. Un asunto donde el actor invocó también este tipo de violaciones constitucionales resultaba idóneo para aclarar a los justiciables cuáles son los alcances de estos cambios constitucionales en la práctica. La mayoría ha dejado ir una gran oportunidad para que la Suprema Corte cumpla con su rol de Tribunal Constitucional.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1 de julio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en la controversia constitucional 77/2020, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En sesión de veintisiete de enero de dos mil veintidós se analizó por este Tribunal Pleno la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Guadalupe y Calvo, Estado de Chihuahua, en contra de actos atribuidos al Congreso de la Unión, así como del Poder Ejecutivo Federal y dependencias subordinadas de éste.

Como antecedentes que motivaron la controversia promovida por el mencionado Municipio lo fueron aquellos relacionados con que el Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua acordó que dispondría de agua almacenada en las presas Francisco I. Madero ("Las Vírgenes"), Luis L. León ("El Granero") y "La Boquilla", todas ellas ubicadas en el Estado de Chihuahua, a fin de pagar

a los Estados Unidos de América los adeudos con motivo del Tratado de Aguas Internacionales.

En el asunto se dilucidó si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no haber expedido la Ley General de Aguas y si derivado de esa omisión se afecta por sí misma: a) las atribuciones constitucionales del Municipio actor en materia de aguas; y, b) el derecho humano de sus habitantes al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico.

Si bien coincido con el sentido de la decisión adoptada, disiento de algunos aspectos aprobados por la mayoría que preciso a continuación:

En primer término, en el **apartado I, relativo a los** "***Antecedentes***"; me aparto de la referencia que se hace en el párrafo trece de la sentencia, en el que se afirma que, con posterioridad a las manifestaciones del Ejecutivo Federal de cinco de febrero de dos mil veinte, se inició la extracción de agua de las presas en el Estado de Chihuahua, que había acordado la Conagua, incluida la de la presa "La Boquilla".

Lo anterior, pues no advierto que exista evidencia o constancias específicas de las que se desprenda que, en la fecha que se menciona en el aludido párrafo, efectivamente, se iniciara la extracción del agua.

En lo concerniente al capítulo ***III. Precisión de las omisiones y actos impugnados***, me aparto de la precisión contenida en el inciso B, en la que se atribuye al Ejecutivo Federal *la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca*.

Lo anterior, pues considero que en lo relativo a ese acto, no se trata de una "omisión", sino de la impugnación directa del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales. Ello, pues de la demanda se desprende que lo efectivamente planteado fue una "regulación deficiente" que el accionante le atribuye a la aludida disposición reglamentaria con relación a la integración de los Consejos de la Cuenca, en cuanto a que no se otorga a los Ayuntamientos voto en las decisiones de tales consejos y deja a discreción la posibilidad de que aquéllos sean convocados a las sesiones respectivas.[1]

[1] El precepto reglamentario en comento es del tenor siguiente:
"**Artículo 15.** Los **Consejos de Cuenca** cuyo establecimiento acuerde el Consejo Técnico de 'La Comisión', tendrán la delimitación territorial que comprenda el área geográfica de la cuenca o cuencas hidrológicas en que se constituyan. Los Consejos de Cuenca se integrarán conforme a lo siguiente:

En el capítulo ***V. Oportunidad*****,** en congruencia con lo antes precisado, si el acto señalado en el apartado B consiste en la impugnación de lo establecido en el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales; entonces, el cómputo respecto a la oportunidad sobre el reclamo del numeral en comento, a mi juicio resulta extemporáneo.

Ello es así, al tomar en consideración que, en términos de la fracción II del artículo 21 de la ley de la materia, debió impugnarse dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación.

Por tanto, si el aludido numeral fue reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete, tenemos que su expedición fue hace veinticuatro años lo que hace muy probable que el primer acto de aplicación en la esfera del Municipio actor ocurrió antes del mencionado término legal.

Así, de la revisión a publicaciones en el Diario Oficial de la Federación de las que se pudiera desprender el conocimiento fehaciente por parte del Municipio actor, de que el Consejo de la Cuenca del Río Bravo (al que incumbe el interés del Municipio demandante) hubiese sesionado y, por ende, aplicado el artículo 15 del reglamento en cita, tenemos, por ejemplo, el "*Acuerdo por el que se*

"I. Formarán parte de los Consejos de Cuenca:
"a) El director general de 'La Comisión', quien lo presidirá y tendrá voto de calidad en caso de empate;
"b) Un secretario técnico, nombrado por el director general de 'La Comisión', quien sólo contará con voz, y
"c) Un representante de los usuarios de la cuenca por cada tipo de uso que se haga del recurso, quienes fungirán como vocales. En todo caso, el número de representantes de los usuarios deberá ser, cuando menos, paritario con el resto de los integrantes del Consejo de Cuenca.
"Los vocales durarán en su cargo el tiempo que el propio consejo disponga en sus reglas de organización y funcionamiento. Para su elección, 'La Comisión' promoverá la integración de la asamblea de usuarios de la cuenca de que se trate, que se constituirá con la participación de las organizaciones que los representen, las que deberán estar debidamente acreditadas ante el propio Consejo de Cuenca;
"II. 'La Comisión' invitará con voz y voto a los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas comprendidas dentro del ámbito del Consejo de Cuenca de que se trate, y
"III. Los Consejos de Cuenca **podrán invitar a sus sesiones** a las dependencias y entidades del Gobierno Federal o de los gobiernos estatales y de los **Ayuntamientos,** así como a las instituciones, organizaciones y representantes de las diversas agrupaciones de la sociedad interesadas, cuya participación se considere conveniente para el mejor funcionamiento del mismo, **las cuales contarán sólo con voz.**
"Los miembros de los Consejos de Cuenca a que se refieren el inciso a) de la fracción I y la fracción II podrán nombrar representantes para casos de ausencia."

da a conocer el resultado de los estudios técnicos de la Región Hidrológica número 24 Bravo-Conchos", publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de junio de dos mil once, en las que se aprecia las sesiones que ha tenido el Consejo de la Cuenca del Río Bravo.[2] Lo que evidencia fehacientemente la extemporaneidad de la demanda para combatir el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

En lo concerniente ***al inciso A del aludido capítulo de oportunidad*****,** si bien se aplica el criterio tradicional empleado por este Tribunal Pleno sobre la oportunidad en el reclamo de omisiones legislativas, me aparto del párrafo treinta y uno, porque considero que es innecesario exponer la segunda razón ahí expresada y que se emplea para justificar la oportunidad. En virtud de que ni la fracción I anterior, ni la reformada, del 21 de la ley de la materia, prevé un plazo para impugnar *omisiones legislativas*.

En el ***considerando VI, se realiza el análisis de las causales de improcedencia.*** La suscrita sólo está de acuerdo en que es procedente la impugnación de la omisión legislativa (de carácter absoluto), precisada en el inciso A. Como lo sostuve con antelación, no coincido en que el acto señalado en el inciso B, se trate de una omisión y, mucho menos de una omisión susceptible de ser impugnada en controversia constitucional.

Respecto al inciso C ***del considerando VI, en el que se realiza el análisis de las causales de improcedencia,*** si bien comparto la conclusión de sobreseer respecto al acto reclamado al Ejecutivo Federal consistente en las ordenes de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la *ejecución* de tales órdenes, consideró que deben ser otros motivos.

Lo anterior debido a que, de los antecedentes que se desprenden del asunto, se aprecia que el conflicto nace en virtud del adeudo que se generó a cargo del Estado Mexicano, a fin de reponer los faltantes en las entregas mínimas de agua proveniente de los afluentes mexicanos del Río Bravo, que correspon-

[2] En dicho considerando se hace alusión a una **reunión del aludido Consejo de la Cuenca del Río Bravo que tuvo verificativo el 4 de diciembre de 2008,** como se advierte de su parte conducente:
"…
"Que para la realización de dichos estudios técnicos se promovió la participación de los usuarios organizados en el Grupo de Seguimiento y Evaluación del **Consejo de Cuenca Río Bravo, a quien se les presentó el resultado de los mismos en la reunión celebrada el día 4 de diciembre de 2008,** en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, recibiendo sus comentarios, observaciones y propuestas."

dían a Estados Unidos de América como consecuencia del ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales suscritos entre ambos países.

En tales antecedentes, se reconoce que el Estado Mexicano quedó obligado a reponer dichos faltantes durante el ciclo 35 del referido instrumento internacional, el cual culminaba el veinticuatro de octubre de dos mil veinte, por lo que se tenía hasta esa fecha para cumplir con el adeudo.

Fue en ese contexto que se tuvo por acreditado que el Ejecutivo Federal a través de la Conagua, acordó disponer del agua almacenada en distintas presas ubicadas en el Estado de Chihuahua, entre ellas, "La Boquilla", a fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales, lo que generó la inconformidad de distintos Municipios del Estado, dando lugar, entre otras, a la controversia constitucional analizada.

Sin embargo, el seis de mayo de dos mil veintiuno, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores rindieron un informe al Senado de la República a fin de dar a conocer el proceso de ejecución del referido Tratado Internacional.

En dicho informe, la Secretaría de Relaciones Exteriores señaló que el veintiuno de octubre de dos mil veinte, se firmó en Ciudad Juárez, Estado de Chihuahua, el Acta Número 325, de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos de América denominada "Medidas para concluir el actual ciclo de entregas de agua del Río Bravo sin faltante, para proporcionar apoyo humanitario para el abastecimiento municipal de agua de las poblaciones mexicanas, y para establecer mecanismos de cooperación futura, a fin de mejorar la predictibilidad y confiabilidad de las entregas de agua del Río Bravo a los usuarios de México y de los Estados Unidos".

Ahora, dichos compromisos denominados "Actas" de la Comisión Internacional de Límites y Aguas se encuentran reconocidos por el propio Tratado de Aguas Internacionales en sus artículos 24 y 25.

Por tanto, en dicho instrumento se acordaron siete resoluciones. En la primera de ellas, se señaló expresamente que México concluiría sin faltante el ciclo de entregas de agua comprendido entre el veinticinco de octubre de dos mil quince y el veinticuatro de octubre de dos mil veinte, mediante la transferencia a los Estados Unidos de América de volúmenes de agua mexicana almacenados en las presas internacionales de "La Amistad" y "Falcón".

Esto quiere decir, que la disposición de agua para el cumplimiento del referido Tratado Internacional se convino ya no respecto de aquella almacenada en la

presa "La Boquilla", que es lo que se reclama en el presente asunto, sino de aquella almacenada en las presas internacionales ya mencionadas lo que, en mi opinión, implica que las *órdenes* reclamadas en el presente asunto y su *ejecución*, han quedado sin efectos, por lo que deben sobreseerse en términos de los artículos 19, fracción V y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

Esto queda en evidencia porque, aun y cuando en este asunto concluyéramos que son inconstitucionales las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" a fin de dar cumplimiento con el Tratado de Aguas Internacionales, lo cierto es que dicha determinación no tendría efecto alguno, pues como he mencionado, en términos del Acta 325 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos de América, dicho cumplimiento ya se acordó, la fecha para realizar las entregas ya transcurrió, y la disposición de agua se convino respecto de las diversas presas internacionales ya mencionadas. En consecuencia, a ningún fin práctico conduciría esta determinación.

Tan es así, que en la propia Acta Número 325, en su resolución segunda, se estableció que derivado de la transferencia de agua de las presas internacionales, se corría el riesgo de que el almacenamiento mexicano fuera insuficiente para cubrir las necesidades municipales de uso urbano de las zonas a las cuales dichas presas abastecen, por lo que se acordó el potencial uso temporal de aguas estadounidenses para poder cubrir las necesidades mínimas municipales de México.

Esto en mi opinión deja en claro que los citados actos impugnados en la presente controversia constitucional, en los términos planteados por el Municipio promovente, han quedado sin efectos.

Finalmente, debo precisar que aun cuando toda esta información no se encuentra en autos, considero que puede ser invocada como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, toda vez que dicha información se encuentra publicada en la Gaceta Oficial del Senado de la República correspondiente al doce de mayo de dos mil veintiuno, el cual es un medio oficial de difusión del gobierno.

Así se ha realizado, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 121/2017 y 146/2020, así como en la controversia constitucional 120/2011, en las que se invocó como hechos notorios información publicada en medios oficiales de difusión.

Es por lo anteriormente expuesto que, respetuosamente, a mi juicio, considero que la resolución de la presente controversia debió reflexionar en la precisión de los actos, en su oportunidad y en el estudio de la improcedencia en los términos precisados, para dar sustento a la decisión adoptada en la sentencia.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1 de julio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 77/2020, promovida por el Municipio de Guadalupe y Calvo, Estado de Chihuahua.

En sesión celebrada el veintisiete de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Guadalupe y Calvo, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas.

Presento este voto particular, pues si bien concuerdo en términos generales con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno, respetuosamente no coincido con que se haya considerado oportuna la impugnación de la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, atribuida al Ejecutivo Federal.

I. Fallo mayoritario.

En su escrito de contestación, el Poder Ejecutivo señaló que el plazo para impugnar la omisión que se le atribuyó de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales había fenecido, toda vez que ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de los Consejos de Cuenca, precepto que había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos novena y siete. Sin embargo, el Tribunal Pleno determinó que dicha manifestación era incorrecta, pues a consideración de la mayoría, el Municipio no impugnó esa disposición de carácter general, sino la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella o en alguna otra, la participación municipal en los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de dos mil doce, por lo que desestimó la causal invocada.

Así, por una mayoría de Ministros y Ministras, el Tribunal Pleno determinó que la impugnación a la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuada-

mente la Ley de Aguas Nacionales (inciso B), se había presentado de forma oportuna.

II. Razones de disenso.

Respetuosamente me aparto del criterio mayoritario, pues si bien la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales fue sobreseída por este tribunal al considerar que no pueden hacerse valer violaciones indirectas a la Constitución mediante las controversias constitucionales; estimo que previo a entrar al análisis de dichas cuestiones, se debió haber declarado inoportuna la controversia constitucional en este aspecto.

Previo a establecer mi opinión, considero relevante señalar que el Municipio actor no sólo impugnó la omisión en abstracto del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, sino también la constitucionalidad del artículo 15 del Reglamento de Aguas Nacionales.[1]

Por lo que hace a la impugnación del Municipio actor relativa a que el Ejecutivo Federal omitió *en general* reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas

[1] **Reglamento de Aguas Nacionales**
"Artículo 15. Los Consejos de Cuenca cuyo establecimiento acuerde el Consejo Técnico de 'La Comisión', tendrán la delimitación territorial que comprenda el área geográfica de la cuenca o cuencas hidrológicas en que se constituyan. Los Consejos de Cuenca se integrarán conforme a lo siguiente:
"I. Formarán parte de los Consejos de Cuenca:
"a) El director general de 'La Comisión', quien lo presidirá y tendrá voto de calidad en caso de empate;
"b) Un secretario técnico, nombrado por el director general de 'La Comisión', quien sólo contará con voz, y
"c) Un representante de los usuarios de la cuenca por cada tipo de uso que se haga del recurso, quienes fungirán como vocales. En todo caso, el número de representantes de los usuarios deberá ser, cuando menos, paritario con el resto de los integrantes del Consejo de Cuenca. Los vocales durarán en su cargo el tiempo que el propio Consejo disponga en sus reglas de organización y funcionamiento. Para su elección, 'La Comisión' promoverá la integración de la asamblea de usuarios de la Cuenca de que se trate, que se constituirá con la participación de las organizaciones que los representen, las que deberán estar debidamente acreditadas ante el propio Consejo de Cuenca;
"II. 'La Comisión' invitará con voz y voto a los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas comprendidas dentro del ámbito del Consejo de Cuenca de que se trate, y
"III. Los Consejos de Cuenca podrán invitar a sus sesiones a las dependencias y entidades del Gobierno Federal o de los Gobiernos Estatales y de los Ayuntamientos, así como a las instituciones, organizaciones y representantes de las diversas agrupaciones de la sociedad interesadas, cuya participación se considere conveniente para el mejor funcionamiento del mismo, las cuales contarán sólo con voz.
"Los miembros de los Consejos de Cuenca a que se refieren el inciso a) de la fracción I y la fracción II podrán nombrar representantes para casos de ausencia."

Nacionales, es importante considerar que este Tribunal Pleno ha distinguido entre omisiones absolutas y relativas. Las primeras se actualizan cuando los órganos legislativos no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; mientras que las segundas se suscitan cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.[2]

Tomando en cuenta las diferencias entre ambos tipos de omisiones, considero que el criterio del Pleno, según el cual las omisiones pueden impugnarse en todo tiempo, sólo es aplicable a las **omisiones absolutas,** pues únicamente éstas implican un no hacer del órgano demandado que se actualice de momento a momento. Las omisiones relativas, en cuanto suponen que el órgano legislativo ya ejerció su competencia, son impugnables precisamente a partir de que tal competencia es ejercida. Así, el cómputo para impugnar omisiones relativas es, en términos del artículo 21 de la ley reglamentaria, de **treinta días** siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente.[3]

En el caso concreto, estimo que estamos frente a la impugnación de una omisión legislativa relativa –tal como lo reconoce la propia sentencia al realizar la precisión de las omisiones y actos impugnados, párrafo 22-B–, pues lo que impugna el Municipio actor es la omisión de *"no reglamentar adecuadamente*

[2] "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de Poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente." (9a. Época; Pleno; *S.J.F. y su Gaceta,* Tomo XXIII, febrero de 2006; página 1527, «con número de registro digital: 175872»)

[3] En similares términos emití un **voto particular** en el **recurso de reclamación 55/2012-CA.**

para integrar los Consejos de Cuenca previstos en el artículo 5, fracción I, de la Ley de Aguas Nacionales.". [4] **De esta manera, contrario a lo que sostiene la sentencia, el criterio de oportunidad que debe aplicar para esta impugnación no es el de en todo momento, sino el de los treinta días siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente**.

Así las cosas, si la demanda fue presentada el veintisiete de abril de dos mil veinte, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales fue emitido el doce de enero de mil novecientos noventa y cuatro y su última reforma tuvo lugar el veinticinco de agosto de dos mil catorce, es evidente que **transcurrió en exceso el plazo de treinta días para su impugnación** y, por tanto, debió considerarse **extemporánea** la controversia constitucional en cuanto a esta cuestión.

Con independencia de lo anterior, **considero que también resulta extemporánea la controversia constitucional en cuanto a la impugnación del artículo 15 del Reglamento de Aguas Nacionales,** ya que la última reforma al referido artículo impugnado sucedió el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete, por lo que también resulta evidente que el plazo para impugnar dicha disposición transcurrió en exceso.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1 de julio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto particular que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en la controversia constitucional 77/2020.

En sesión celebrada el **veintisiete de enero de dos mil veintidós,** el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, en la que se impugnaron, entre otros actos, la omisión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce y las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

En el apartado **VI** de esa resolución, concretamente al analizar el **subapartado C,** denominado "Violaciones indirectas a la Constitución", este Alto Tribunal de-

[4] Páginas 3 y 4 de la demanda.

terminó, por **mayoría** de votos, [1] **sobreseer** en la controversia constitucional respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.

Las razones por las que el Pleno arribó a dicha conclusión fueron porque consideró que no se planteaban cuestiones de constitucionalidad, sino de mera legalidad, en tanto que, en la demanda el Municipio actor impugnó dicho acto alegando, esencialmente, la violación a diversos preceptos de la Ley de Aguas Nacionales, es decir, que planteaba únicamente violaciones indirectas a la Constitución General.

Respetuosamente, **diferí de la posición mayoritaria** del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a mi juicio, sí hay una posible violación constitucional.

Lo anterior, porque de la lectura integral de la demanda advierto que el Municipio actor pondera la violación al artículo 4o. de la Constitución Federal, que establece la participación de los Municipios en todos los actos relacionados con el acceso y el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, alegando que la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley Nacional de Aguas al no prever esa participación de los Municipios en los procesos de gestión del agua, incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la propia Constitución. De ahí que, desde mi punto de vista, el Municipio actor hace valer una violación directa a los artículos 4o. y 115 constitucionales y, en consecuencia, lo procedente era desestimar dicha causal de improcedencia.

En este orden de ideas, con base en las consideraciones antes referidas, **me permito disentir del criterio mayoritario** en cuanto al **sobreseimiento** respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 1 de julio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

[1] Dicho tema se aprobó por mayoría de **siete.** El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea y las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron por consideraciones diversas. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la Ministra Ríos Farjat.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS Y LOS PRESIDENTES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHOS ENTES (ARTÍCULO 29, FRACCIÓN XII, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJERO O CONSEJERA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL (ARTÍCULOS 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 43 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL 7 DE JUNIO DE 2021, CONFORME AL CUAL EL PLAZO PARA INTERPONER LA DEMANDA TRATÁNDOSE DE OMISIONES SERÁ DE TREINTA DÍAS, NO ES APLICABLE CUANDO ÉSTA SE PRESENTÓ CON ANTERIORIDAD A SU ENTRADA EN VIGOR, CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY Y *PRO ACTIONE.*

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS OMISIONES LEGISLATIVAS QUE NO DERIVEN DIRECTAMENTE DE UN ACTO POSITIVO PUEDEN IMPUGNARSE EN TODO MOMENTO MIENTRAS SUBSISTAN (ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL 7 DE JUNIO DE 2021).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.

IX. 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.

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DE LA PARTE ACTORA SE ACTUALICE, DEBE ACREDITARSE QUE EN LA DEMANDA NO SE ADUJERON VIOLACIONES A ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL QUE RECONOZCA FACULTADES A AQUELLA PARTE.

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA CONTROVERTIR NORMAS GENERALES, ACTOS U OMISIONES EN MATERIA DE AGUAS, DADAS LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES QUE ORIGINARIAMENTE TIENEN CONFERIDAS EN LA MATERIA.

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ÚNICAMENTE ES POSIBLE PLANTEAR EN LA DEMANDA VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LA OMISIÓN ATRIBUIDA AL EJECUTIVO FEDERAL DE REGLAMENTAR ADECUADAMENTE LA LEY DE AGUAS NACIONALES EN LO QUE SE REFIERE A LA INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DE CUENCA).

XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CAUSA DE PEDIR Y DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DEL USO DE LA FUERZA PÚBLICA A TRAVÉS DE LA GUARDIA NACIONAL PARA EXTRAER LAS AGUAS DE LA PRESA "LA BOQUILLA", ASÍ COMO RESPECTO DEL ACUERDO DE INICIO DE EMERGENCIA POR SEQUÍA PARA EL AÑO 2020, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE ABRIL DEL MISMO AÑO, ATRIBUIDO AL EJECUTIVO FEDERAL).

XV. FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XVI. AGUAS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN INCURRIÓ EN UNA OMISIÓN INDEBIDA AL NO HABER EXPEDIDO LA LEY GENERAL RELATIVA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012.

XVII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO ES ATRIBUIBLE A LA PANDEMIA DEL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19) (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XVIII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO SE JUSTIFICA POR EL HECHO DE QUE LAS SITUACIONES MATERIA DE ESE ORDENAMIENTO ESTÉN REGULADAS EN LA LEY DE AGUAS

NACIONALES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XIX. MUNICIPIOS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL DE AGUAS EN EL PLAZO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, VULNERA SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES EN LA MATERIA (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XX. MUNICIPIOS. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL NO SE ENCUENTRA CONSTITUCIONALMENTE OBLIGADO A COORDINARSE CON AQUÉLLOS PARA DISPONER DE LAS AGUAS NACIONALES EN CUMPLIMIENTO A UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO, POR SER UN ACTO DE ADMINISTRACIÓN DE SU COMPETENCIA EXCLUSIVA (ÓRDENES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN LA PRESA "LA BOQUILLA" PARA PAGAR LOS ADEUDOS DEL TRATADO SOBRE DISTRIBUCIÓN DE AGUAS INTERNACIONALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

XXI. MUNICIPIOS. SU COORDINACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO FEDERAL PARA DISPONER DE LAS AGUAS NACIONALES EN CUMPLIMIENTO A UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO CONLLEVARÍA UNA INAPLICACIÓN DE LA LEY QUE VÁLIDAMENTE NO PUEDE REALIZARSE POR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS (ÓRDENES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN LA PRESA "LA BOQUILLA" PARA PAGAR LOS ADEUDOS DEL TRATADO SOBRE DISTRIBUCIÓN DE AGUAS INTERNACIONALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

XXII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA Y VINCULA AL CONGRESO DE LA UNIÓN A EXPEDIR LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE DURANTE SU PRÓXIMO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 61/2020. MUNICIPIO DE AQUILES SERDÁN, ESTADO DE CHIHUAHUA. 25 DE ENERO DE 2022. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al veinticinco de enero de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 61/2020, promovida por el Municipio de Aquiles Serdán, Estado de Chihuahua, en contra del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo Federal.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos que dieron lugar a la controversia. Sobre el cauce del Río Conchos –el principal afluente mexicano del Río Bravo– en el Municipio de San Francisco de Conchos, Estado de Chihuahua, se encuentra la presa "La Boquilla", también conocida como Lago Toronto. Desde su construcción en mil novecientos dieciséis, esta obra hidráulica ha generado energía eléctrica para la región norte del país y funcionado como fuente de abastecimiento de agua para varios distritos de riego, así como para múltiples usuarios ubicados, principalmente, en los Municipios del centro y sur del Estado de Chihuahua.

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 "el Tratado de Aguas Internacionales"). Ratificado por el Senado de la República en 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 veinte un mil metros cúbicos anuales.[1] Sin embargo, en el penúltimo párrafo

[1] "**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.

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 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.[2] 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.[3]

"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).

[2] Véase ídem.

[3] **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. ..."

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 un territorio hidrológico que abarcaba ciento cuarenta y seis Municipios distribuidos en cinco Estados (cincuenta y siete en Chihuahua,[4] tres en Durango, treinta y dos en Coahuila, cuarenta y cuatro en Nuevo León y diez en Tamaulipas). 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.[5]

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.[6] En re-

[4] Del Estado de Chihuahua participan dentro de la Cuenca del Río Bravo los Municipios de Ahumada, Aldama, Allende, Aquiles Serdán, Ascensión, Bachíniva, Balleza, Bocoyna, Buenaventura, Camargo, Carichi, Casas Grandes, Coronado, Coyame, Cuauhtémoc, Cusihuiriachi, Chihuahua, Delicias, Doctor Belisario Domínguez, El Tule, Galeana, Gómez Farías, Gran Morelos, Guachochi, Guadalupe, Guerrero, Hidalgo del Parral, Huejotitán, Ignacio Zaragoza, Janos, Jiménez, Juárez, Julimes, La Cruz, López, Madera, Manuel Benavides, Matachi, Matamoros, Meoqui, Namiquipa, Nonoava, Nuevo Casas Grandes, Ojinaga, Práxedis G. Guerrero, Riva Palacio, Rosales, Rosario, San Francisco de Borja, San Francisco de Conchos, San Francisco del Oro, Santa Bárbara, Santa Isabel, Satevó, Saucillo, Temosachi y Valle de Zaragoza. Véase las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca del Río Bravo, disponible en el sitio web07.

[5] 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*.

[6] "**Artículo 3o.** 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; ..."

lación con su integración, en el nuevo artículo 13 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.[7] 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.[8]

"**Artículo 5o.** 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; ..."

[7] "**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."

[8] "**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:
"...

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. 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.[9]

"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)

[9] "**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* Semarnat, SHCP, Bienestar, Sener, SE, SSA y Sader.	7	12%
Vocales estatales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.	5	9%
Vocales municipales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.	5	9%
Vocales usuarios	27	50%
Vocales de organizaciones no gubernamentales	4	7%
Sector académico (vocales / invitados permanentes) **	5	9%
Totales	55	100%

8. El ocho de febrero de dos mil doce se reformó y adicionó el artículo 4o. 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 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.[10] 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.[11] 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.[12] Por 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 4o. del instrumento internacional (*supra* párr. 3).

"*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 quorum, no se considerará en el conteo.

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

[10] "**Artículo 4o.** ...

"...

"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. ..."

[11] "**Tercero.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."

[12] 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*.

10. El tres de diciembre de dos mil diecinueve, en una mesa de trabajo convocada por la Secretaría de Gobernación a solicitud de la Conagua, los gobernadores de Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León, así como el secretario general de Gobierno de Coahuila, acordaron: (a) atender por parte de la Conagua las solicitudes de los distritos de riego de la Cuenca de Río Bravo en términos de su ciclo agrícola pendiente, de los Estados presentes, y (b) cumplir a cabalidad con el Tratado de Aguas Internacionales.[13]

11. Ese mismo día el Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua acordó que, a fin de pagar a los Estados Unidos de América los adeudos con motivo del Tratado de Aguas Internacionales, dispondría de agua almacenada en las presas Francisco I. Madero ("Las Vírgenes"), Luis L. León ("El Granero") y "La Boquilla", todas ellas ubicadas en el Estado de Chihuahua. Específicamente en relación con la presa "La Boquilla", la autoridad federal acordó disponer de un volumen de aproximadamente mil millones de metros cúbicos de agua para dar cumplimiento al tratado.[14]

12. El tres de febrero de dos mil veinte, en vista de diversos bloqueos que a raíz del anuncio del acuerdo de la Conagua tuvieron lugar en la presa Luis L. León ("El Granero"), ubicada en el Municipio de Aldama, elementos de la Guardia Nacional fueron enviados a la presa "La Boquilla" para resguardar sus instalaciones. Al día siguiente, sin embargo, un grupo de aproximadamente quinientos ciudadanos y productores agrícolas del Estado de Chihuahua se presentó en el lugar para impedir la sustracción del agua de la presa y tuvo lugar un enfrentamiento con los elementos de seguridad pública.

13. El cinco de febrero siguiente el titular del Ejecutivo Federal señaló en conferencia de prensa que se cumpliría sin excepción con el Tratado de Aguas Internacionales. Consecuentemente, se inició la extracción de agua de las presas en el Estado de Chihuahua que había acordado la Conagua, incluida la de la presa "La Boquilla".

14. Finalmente, el nueve de abril de dos mil veinte la titular de la Conagua expidió el *Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia*

[13] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 61/2020, foja 9.
[14] Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.

de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020 (en lo sucesivo "el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte").[15] Allí se especificó cuáles cuencas hidrológicas presentaban condiciones de sequía severa, extrema o excepcional –entre las que figuraba la Cuenca del Río Bravo– y se dispuso que la Conagua, conforme a los resultados de los análisis y dictámenes realizados por el Monitor de Sequía de México, a fin de garantizar el abasto de agua para uso doméstico y público urbano, podía ejecutar las medidas transitorias concertadas con los representantes de los usuarios en los Consejos de Cuenca que se encontraran en tal situación.

15. Presentación de la demanda. El veintiuno de abril de dos mil veinte el Municipio de Aquiles Serdán, Estado de Chihuahua, a través de su presidente municipal, promovió controversia constitucional en contra del Congreso de la Unión, del Poder Ejecutivo Federal, de la Conagua, del delegado de la Conagua en el Estado de Chihuahua, del Consejo de Cuenca del Río Bravo y del comandante de la Guardia Nacional. En su demanda señaló como actos impugnados: (**a**) la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas; (**b**) la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca; (**c**) las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales; (**d**) la utilización de la Guardia Nacional para su ejecución por la fuerza; y, por último, (**e**) el acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte.

16. Argumentó, en esencia, que las omisiones y los actos impugnados desembocaban en la disposición de aguas que ya se encontraban comprometidas para los distintos usuarios de la zona, incluido el Municipio de Aquiles Serdán, Estado de Chihuahua, como proveedor del servicio de agua de uso doméstico y público urbano, sin que se le diera la intervención efectiva que ordena la Constitución en la gestión de los recursos hídricos nacionales. Consideró

[15] Véase el Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, *Diario Oficial de la Federación*, No. de edición del mes: 11, jueves nueve de abril de dos mil veinte, págs. 4 a 6, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591407&fecha=09/04/2020*.

que esto vulneraba en su perjuicio las atribuciones previstas en los artículos 1o., 4o., 27, 115 y 133 de la Constitución Federal, así como el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (*supra* párr. 8), y que con ello se transgredía además el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico de su población, el derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias y las disposiciones del Tratado de Aguas Internacionales. Asimismo, el Municipio actor señaló como terceros interesados a los Estados de Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, por lo que solicitó que fueran llamados al juicio.[16]

17. Trámite y admisión de la demanda. El veintiuno de abril 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 **61/2020** y, por conexidad, con las controversias constitucionales 47/2020, 48/2020, 49/2020, 50/2020, 56/2020 y 60/2020, turnarla al Ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de instruir el procedimiento correspondiente.[17]

18. El treinta de abril siguiente el Ministro instructor admitió a trámite la demanda.[18] Por un lado, tuvo como autoridades demandadas únicamente al Congreso de la Unión –por conducto de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores– y al Poder Ejecutivo Federal, pues el resto de las dependencias señaladas en la demanda eran subordinadas de éste. En consecuencia, ordenó emplazar a juicio a los poderes demandados 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 otro lado, aunque resolvió tener como tercero interesado en la controversia constitucional al Estado de Chihuahua, negó tal carácter a los Estados de Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que correspondiera a su representación.

19. Contestación a la demanda y vencimiento del plazo del tercero interesado para realizar manifestaciones. Los días ocho y diecisiete de septiembre

[16] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 61/2020, foja 3.
[17] Véase ibíd., fojas 37 y 38.
[18] Véase ibíd., fojas 39 a 42.

de dos mil veinte, respectivamente, ambas Cámaras del Congreso de la Unión y el consejero jurídico del Ejecutivo Federal presentaron sendos escritos donde dieron contestación a la demanda.[19] Éstos fueron agregados al expediente mediante autos de siete de octubre del mismo año.[20] Por su parte, el veintiséis de octubre siguiente el Ministro instructor determinó que había precluido el derecho del Estado de Chihuahua a realizar manifestaciones como tercero interesado.[21]

20. Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción. El uno de diciembre de dos mil veinte 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.[22] En consecuencia, el ocho de diciembre siguiente se declaró cerrada la instrucción y se colocó el expediente en estado de resolución.[23]

II. COMPETENCIA

21. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Federal;[24] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[25] así como en los puntos segundo, fracción I, y quinto, del Acuerdo General Plenario

[19] Véase ibíd., fojas 79 a 105, 660 a 688, y 720 a 771, respectivamente.
[20] Véase ibíd., fojas 695 a 698 y 778 a 780, respectivamente.
[21] Véase ibíd., foja 801.
[22] Véase ibíd., fojas 852 y 853.
[23] Véase ibíd., foja 854.
[24] "**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...
"b) La Federación y un Municipio."
[25] "**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."

5/2013,[26] pues se trata de un conflicto entre un Municipio y dos Poderes de la Federación, en el que se plantean diversas omisiones legislativas, por lo que resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

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[27] 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 se desprende que en el presente asunto se controvierte lo siguiente:

A. Del Congreso de la Unión se impugna la **omisión** de expedir una Ley General de Aguas.[28] Esta omisión legislativa absoluta se tiene por **demostrada** con las afirmaciones de las partes demandadas respecto a la imposibilidad de expedir tal ordenamiento legal debido a la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19) y con las copias certificadas del procedimiento legislativo correspondiente en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.[29]

B. Del Ejecutivo Federal se impugna la **omisión** de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la inte-

[26] "**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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, cuando así lo estime conveniente."
"**QUINTO.** Los asuntos de la competencia originaria del Pleno referidos en el punto tercero del presente Acuerdo General se turnarán y radicarán en el Pleno o en una Sala en términos de lo previsto en el Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los radicados de origen en el Pleno podrán remitirse a las Salas en términos de lo establecido en el punto sexto de este instrumento normativo."

[27] "**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."

[28] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 61/2020, foja 3.

[29] Véase ibíd., fojas 85 a 103 y 111 a 659.

gración de los Consejos de Cuenca.[30] Al tratarse de una omisión legislativa relativa respecto del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales vigente, la existencia del acto impugnado se tiene por **demostrada** con copia de un ejemplar del Diario Oficial de la Federación de veinticinco de agosto de dos mil catorce,[31] fecha en que dicho ordenamiento reglamentario sufrió su última modificación.

C. Del Ejecutivo Federal se impugnan las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.[32] Su existencia se tiene por **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que se pagaría el adeudo de agua a los Estados Unidos de América[33] y con la copia certificada de la minuta de la reunión 1421 del Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua en la cual se determinaron los volúmenes de extracción de agua autorizados en relación con la presa "La Boquilla".[34]

D. Del Ejecutivo Federal se impugna la **utilización de la Guardia Nacional** para ejecutar por la fuerza las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales.[35] La existencia de este acto queda **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que la presencia de la Guardia Nacional en la presa "La Boquilla" había obedecido a la necesidad de resguardar esas instalaciones a raíz de los múltiples bloqueos que tuvieron lugar en la diversa presa Luis L. León ("El Granero") ubicada en el Municipio de Aldama, Chihuahua, después de que la Conagua anunciara la decisión de extraer agua de las presas ubicadas en dicha entidad federativa.[36]

[30] Véase ibíd., foja 4.
[31] Véase el Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, *Diario Oficial de la Federación*, tomo DCCXXXI, No. 18, lunes veinticinco de agosto de dos mil catorce, págs. 11 y 12, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2014&month=08&day=25*.
[32] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 61/2020, fojas 4 y 5.
[33] Véase ibíd., foja 721.
[34] Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.
[35] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 61/2020, fojas 6 y 7.
[36] Véase ibíd., foja 721.

E. Finalmente, del Ejecutivo Federal se impugna el **Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte** publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de ese mismo año.[37] Su existencia queda acreditada con un ejemplar electrónico de la correspondiente publicación oficial.[38]

IV. LEGITIMACIÓN

23. Legitimación activa. El primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria[39] dispone que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En el presente asunto la demanda fue suscrita por Héctor Ariel Fernández Martínez, en su carácter de presidente municipal de Aquiles Serdán, Estado de Chihuahua, quien demostró tener tal cargo con la presentación de una copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.[40] Si en términos del artículo 29, fracción XII, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua,[41] los presidentes municipales tienen expresamente la atribución de representar a los Municipios en los procedimientos jurisdiccionales, entonces se tiene por acreditada la legitimación activa del Municipio actor.

---

[37] Véase ibíd., foja 6.
[38] Véase *supra* nota 15.
[39] "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.
"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."
[40] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 61/2020, fojas 35 y 36.
[41] "**Artículo 29.** La o el presidente municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"...
"XII. Representar al Municipio, con todas las facultades de un apoderado general; nombrar asesores y delegados y otorgar poderes generales y especiales para pleitos y cobranzas."

24. Legitimación pasiva. El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria dispone que tendrá el carácter de demandado en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la impugnación.[42] Dado que en la tramitación del presente asunto se tuvieron como partes demandadas únicamente al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, en términos del citado precepto 11 de la ley reglamentaria[43] procede analizar la personalidad de cada uno de los funcionarios que comparecen en representación de tales autoridades.

25. En primer lugar, en representación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión compareció el senador Eduardo Ramírez Aguilar en su carácter de presidente de la Mesa Directiva. Esta calidad fue acreditada con el "*Acta de la Junta previa celebrada el lunes treinta y uno de agosto de dos mil veinte*" en la que consta su nombramiento.[44] Si de acuerdo con el artículo 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[45] dicho funcionario tiene la representación jurídica de la Cámara de Senadores, entonces es claro que se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia en su representación.

26. Por otro lado, en representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión compareció la diputada Dulce María Sauri Riancho, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva. Esta calidad fue acreditada con copia certificada de la versión estenográfica de la sesión de dos de septiembre de dos mil veinte del Pleno de la Cámara de Diputados en la que consta su nombramiento.[46] Si de acuerdo con el artículo 23, numeral 1, inciso l), de la Ley

---

[42] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"...
"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

[43] Véase *supra* nota 39.

[44] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 61/2020, fojas 106 a 108.

[45] "**Artículo 67.**
"1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones: ..." (Énfasis añadido)

[46] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 61/2020, fojas 689 a 693.

Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[47] el presidente de la Mesa Directiva tiene la representación de la Cámara de Diputados, es claro que dicha funcionaria está legitimada para comparecer en la presente controversia.

27. Finalmente, en representación del Ejecutivo Federal compareció Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, quien acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de la República.[48] Si en términos de los artículos 90 de la Constitución Federal;[49] 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;[50] y 1, primer párrafo, y 9, fracción XI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,[51] así como del acuerdo presiden-

[47] "**Artículo 23.**
"1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva las siguientes:
"...
"l) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."

[48] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 61/2020, foja 74.

[49] "**Artículo 90.** La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.
"La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.
"La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.
"El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley."

[50] "**Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:
"...
"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

[51] "**Artículo 1.** La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en adelante la Consejería, es la dependencia de la administración pública federal que tiene a su cargo las funciones previstas en los pá-

cial de nueve de enero de dos mil uno,[52] el consejero jurídico tiene la atribución de representar al Ejecutivo Federal en los procedimientos jurisdiccionales en los que sea parte, entonces es indudable que dicho funcionario está legitimado para comparecer en este asunto.

V. OPORTUNIDAD

28. La promoción de una controversia constitucional debe hacerse dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de la ley reglamentaria[53] o, en su defecto, los fijados por los precedentes de la Suprema Corte. De lo contrario, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el diverso 19, fracción VII, y deberá sobreseerse en términos del artículo 20, fracción II, de ese mismo ordenamiento

---

rrafos tercero y cuarto del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consistentes en brindar asesoría y apoyo técnico jurídico al presidente de la República; así como representar a la Federación y al presidente de la República en los asuntos en los que éstos sean parte y ejercer las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos jurídicos."

"**Artículo 9.** El consejero tendrá las facultades indelegables siguientes:

"...

"XI. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[52] "ÚNICO. El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurran a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[53] **Artículo 21 (versión reformada el siete de junio de dos mil veintiuno).** "El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; y, ..."

legal.[54] En atención a que en la presente controversia constitucional se impugnaron y se tuvo por demostrada la existencia de diversos tipos de omisiones y actos, el análisis de la oportunidad en su impugnación se hará atendiendo a cada uno de ellos.

A

29. Omisión legislativa del Congreso de la Unión. En primer lugar, la impugnación de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas (*supra* párr. 22, inciso **A**) se considera **oportuna.** Es criterio reiterado del Tribunal Pleno que el plazo para impugnar omisiones legislativas por vía de una controversia constitucional se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan y, por consiguiente, pueden controvertirse en cualquier tiempo.[55] No es obstáculo para llegar a esta conclusión que la nueva redacción de la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria disponga que, "*tratándose de actos u omisiones*", el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días.[56]

30. En primer lugar, tal porción normativa es inaplicable en el presente asunto en términos del artículo quinto transitorio del decreto publicado el siete de junio de dos mil veintiuno,[57] instrumento a través del cual aquélla fue reformada. Ahí se prevé que las controversias constitucionales presentadas antes de la entrada en vigor de las reformas –como sucedió en este caso– deberán tramitarse conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse el procedimiento.

---

[54] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."
"**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."

[55] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, página 1296.

[56] Véase *supra* nota 53.

[57] "**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."

Lo contrario significaría aplicar retroactivamente la ley en perjuicio del Municipio actor y de los titulares de los derechos humanos cuya violación se aduce, conclusión claramente incompatible con el artículo 14 de la Constitución Federal y con el principio *pro actione*.[58]

31. En segundo lugar, suponiendo que el nuevo plazo legal sí fuera aplicable retroactivamente, la fracción I reformada no se refiere a todas las omisiones impugnables en vía de controversia constitucional, sino únicamente a las que derivan directamente de un acto positivo.[59] Dado que ninguno de los supuestos de inicio de plazo previstos en esa fracción es apto para calificar actos omisivos que no deriven directamente de uno positivo, pues las omisiones como tal no surten efectos conforme a una ley, no se ejecutan, ni tampoco se hacen saber a los afectados, entonces no puede considerarse que ese precepto sea aplicable a la omisión legislativa impugnada.

B

32. Omisión legislativa del Ejecutivo Federal. La impugnación de la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (*supra* párr. 22, inciso **B**) también se considera **oportuna.** Como recién se explicó (*supra* párrs. 29 a 31), las omisiones legislativas –sean atribuidas al Poder Legislativo o al Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria– que no deriven directamente de un acto positivo pueden impugnarse por vía de controversia constitucional en todo momento mientras subsistan,[60] sin que les sea aplicable la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

[58] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala número 1a. CCVI/2018 (10a.), cuyo rubro es: "PRINCIPIO *PRO ACTIONE*. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de dos mil dieciocho, página 377.

[59] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia número P./J. 113/2010 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, página 2716.

[60] Véase las tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 43/2003, citada en *supra* nota 55, y número P./J. 113/2010, citada en *supra* nota 59.

33. Tampoco es obstáculo para llegar a esta conclusión que el Poder Ejecutivo Federal señale que el plazo para impugnar dicha omisión feneció porque ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de los Consejos de Cuenca, toda vez que dicho precepto había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos noventa y siete.[61] Contra lo que sugiere la autoridad demandada, una lectura integral de la demanda muestra que el Municipio actor no impugna esa disposición de carácter general como tal, sino más bien la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella o en alguna otra, la participación municipal en los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de dos mil doce (*supra* párr. 8). Así, **debe desestimarse** la causa de improcedencia invocada en ese sentido.

C

34. Órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla". La impugnación de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso **C**) se considera también **oportuna.** Toda vez que no existe documento alguno en el expediente en que se actúa del que se desprenda fehacientemente que antes de la fecha de presentación de la demanda –es decir, del veintiuno de abril de dos mil veinte– el Municipio actor haya tenido conocimiento de los actos reclamados, o de que se haya ostentado como sabedor de los mismos, entonces debe considerarse que formuló su impugnación dentro del plazo de treinta días hábiles que prevé la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

D

35. Utilización de la Guardia Nacional. También la impugnación de la utilización de la Guardia Nacional por el Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **D**) para ejecutar las referidas órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla" a fin de cubrir los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales se considera **oportuna.** Al igual que sucede con aquéllas, no existe constancia alguna en el

[61] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 61/2020, fojas 732 a 734.

expediente de que el Municipio actor haya tenido conocimiento del acto impugnado o se haya ostentado sabedor de él antes de la fecha de presentación de la demanda.

E

36. Acuerdo de inicio de emergencia por sequía. Por último, la impugnación del acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte reclamado al Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **E)** se considera igualmente **oportuna.** Si dicho instrumento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte[62] y la demanda se presentó el veintiuno de abril del mismo año, es evidente que su impugnación se realizó dentro de los treinta días siguientes a aquél en que surtió efectos su notificación.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

37. De que la impugnación de una omisión o un acto en controversia constitucional se haya considerado oportuna no se sigue que el medio de control sea procedente contra ellos. Corresponde ahora, por tanto, analizar si respecto de las omisiones y/o los actos aquí impugnados se actualiza alguna otra causa de improcedencia –ya sea invocada por las partes demandadas, o bien, advertida de oficio por la Suprema Corte– que impidiera la resolución de fondo del presente asunto.[63]

A

38. Procedencia de la controversia constitucional contra omisiones legislativas. En primer lugar, respecto de las dos omisiones legislativas impugnadas por el Municipio actor (*supra* párr. 22, incisos **A)** y **B),** la Cámara de Diputados sostiene que el presente medio de impugnación es improcedente porque a través de una controversia constitucional no es posible combatir omisiones de carácter legislativo. Afirma que mediante esta vía de control únicamente pueden impugnarse normas generales o actos.[64]

[62] Véase *supra* nota 15.
[63] No se abordará la causa relativa al Tratado de Aguas Internacionales porque no fue impugnado.
[64] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 61/2020, fojas 672 a 675.

39. Esta causa de improcedencia **debe desestimarse.** Independientemente de que el texto vigente del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal ya contempla expresamente a las omisiones en general como objeto de control constitucional a través de este medio de impugnación, sin que se haga allí algún tipo de distinción o exclusión,[65] es incuestionable que, desde mucho antes de la última reforma a este precepto, la Suprema Corte ya había zanjado que la controversia constitucional sí es procedente para impugnar omisiones de carácter legislativo. Tal como se explicó en el apartado anterior (*supra* párr. 29), es criterio reiterado del Tribunal Pleno que las omisiones legislativas pueden controvertirse por vía de una controversia constitucional en cualquier tiempo mientras subsistan.[66]

B

40. Interés legítimo del actor. En segundo lugar, respecto de todas las omisiones y los actos impugnados en la presente controversia constitucional, tanto la Cámara de Diputados como el Ejecutivo Federal invocan la causa de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del Municipio actor.[67] Sostienen que éste no señala qué facultad constitucional propia fue transgredida a partir de las omisiones y actos relacionados con la disposición de los recursos hídricos de la presa "La Boquilla". En su concepto, dado lo resuelto por esta Suprema Corte en asuntos como la **controversia constitucional 84/2007,**[68] promovida por el Estado de Tamaulipas contra la Federación por el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales, el presente medio de impugnación debe sobreseerse porque un ente legitimado no puede promover controversia constitucional contra una norma general o acto que sea ajeno a su esfera de atribuciones.

---

[65] Véase *supra* nota 24.

[66] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno, citada en *supra* nota 55.

[67] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 61/2020, fojas 667 a 671 y 734 a 745, respectivamente.

[68] Resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil diez, por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Aguilar Morales y Valls Hernández y las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra al considerar que el Estado de Tamaulipas sí contaba con interés legítimo para promover la controversia constitucional.

41. Esta causa de improcedencia también **debe desestimarse.** El Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que en una controversia constitucional se acredita el interés legítimo cuando exista al menos un principio de agravio en perjuicio del actor.[69] También es criterio reiterado de la Suprema Corte que este agravio puede derivar no sólo de una invasión competencial, "*sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución*".[70] De este modo, para que se actualizara la causa de improcedencia invocada, tendría que quedar acreditado que en la demanda no se aduce siquiera una sola violación a algún precepto constitucional que reconozca facultades al actor.

42. Sin embargo, contra lo que sostienen las autoridades aludidas, en su escrito de demanda el Municipio actor aduce violaciones a la facultad de participar en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Federal,[71] así como a la facultad de proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el diverso 115, fracción III, inciso a), también de la Constitución Federal.[72] Además, el precedente invocado por las partes demandadas no es aplicable al presente asunto porque aquél versa sobre el interés legítimo de una *entidad federativa* para impugnar actos o disposiciones en materia de aguas, pero no sobre el de los *Municipios*. El interés legítimo de un Municipio para controvertir normas generales, actos u omisiones en materia de aguas es sustancialmente distinto al de las entidades federativas, dadas las facultades constitucionales que los Municipios tienen conferidas originariamente en ese rubro específico.

---

[69] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 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, página 875.
[70] 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.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de dos mil quince, página 33.
[71] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 61/2020, fojas 1 a 34.
[72] Véase ídem.

C

43. Violaciones indirectas a la Constitución Federal. En tercer lugar, el Ejecutivo Federal señala en su contestación que el presente medio de impugnación es improcedente respecto de todo aquello que se le atribuye porque únicamente se plantean cuestiones de *legalidad* y, en términos de lo resuelto por esta Suprema Corte en los **recursos de reclamación 150/2019-CA,**[73] **158/2019-CA**[74] **y 151/2019-CA,**[75] en una controversia constitucional únicamente es posible realizar planteamientos propiamente de *constitucionalidad*.[76]

44. Esta Suprema Corte considera que asiste parcialmente la razón a la parte demandada y se actualiza la causa de improcedencia invocada, aunque únicamente respecto de la impugnación de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca (*supra* párr. 22, inciso **B**). De la lectura integral de la demanda se desprende que, en relación con dicha omisión legislativa relativa, el Municipio actor simplemente aduce violaciones del Ejecutivo Federal a los artículos 5, 13 Bis, 13 Bis 2 y 13 Bis 3 de la Ley de Aguas Nacionales,[77] pero no esgrime algún concepto de invalidez que sea propiamente constitucional.

45. Tal como señala la autoridad demandada, en los precedentes referidos esta 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.[78] El nuevo criterio incluso ya fue retomado por el Constituyente Permanente y desde el once de marzo de este año está plasmado de forma expresa en el artículo 105,

[73] Resuelto el tres de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de cinco votos.
[74] Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.
[75] Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.
[76] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 61/2020, fojas 741 y 742.
[77] Véase ibíd., fojas 1 a 34.
[78] Véase, por todos, el recurso de reclamación 150/2019-CA, pág. 18.

fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.[79] En consecuencia, respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria,[80] y **debe sobreseerse** respecto de ella.

D

46. Ausencia de causa de pedir y de conceptos de invalidez. En cuarto lugar, el Ejecutivo Federal sostiene que la presente controversia constitucional es improcedente respecto del acto impugnado relativo a la utilización de la Guardia Nacional para la ejecución de las órdenes de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" a fin de pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso **D**), puesto que no existe una causa de pedir ni tampoco conceptos de invalidez en relación con aquél. Afirma que, en términos de los precedentes del Tribunal Pleno,[81] la controversia constitucional debe sobreseerse en relación con este acto al no ser posible determinar cómo afecta las atribuciones constitucionales del demandante.

47. Esta Suprema Corte considera que efectivamente **se actualiza** la causa de improcedencia invocada por el Ejecutivo Federal. Del análisis integral del escrito de demanda se desprende que, aunque el Municipio actor señale como

[79] "**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."
[80] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."
"**Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar:
"...
"VII. Los conceptos de invalidez."
[81] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 135/2005 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de dos mil cinco, página 2062, así como la tesis aislada número P. VI/2011 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de dos mil once, página 888.

acto impugnado el uso de la fuerza pública a través de la Guardia Nacional para extraer las aguas de la presa "La Boquilla",[82] no hay causa de pedir ni conceptos de invalidez en relación con dichos actos, pues los argumentos esgrimidos en el resto de la demanda en realidad se encuentran encaminados a controvertir las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso **C).** Toda vez que la utilización de la Guardia Nacional para ejecutar tales órdenes no se controvierte por vicios propios, en relación con tales actos de ejecución se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria[83] y, por ende, **debe sobreseerse** respecto de ellos.

48. Por otra parte, este Tribunal Pleno advierte de oficio que esa misma causa de improcedencia se actualiza respecto de la impugnación del Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte atribuido también el Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **E).** De una lectura pormenorizada de la demanda se desprende que el único argumento que presentó el Municipio actor en relación con dicho acuerdo fue que se emitió con base en la reglamentación que rige a los Consejos de Cuenca, la cual no les otorga participación a los Municipios. Es claro que el agravio esgrimido se encuentra encaminado a demostrar la invalidez de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. En párrafos más arriba (*supra* párrs. 44 y 45) se precisaron ya las razones por las que debe sobreseerse en el juicio respecto de esa omisión reglamentaria. Toda vez que el acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte no se combate por vicios propios sino únicamente por ser resultado de tal omisión, no hay causa de pedir ni concepto de invalidez en relación con aquél. Por consiguiente, también **debe sobreseerse** en la controversia constitucional respecto de este acto.

***

49. Dado que no se advierte la actualización de alguna otra causa de improcedencia diversa a las ya analizadas en este apartado o en el anterior, debe

[82] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 61/2020, fojas 4 y 5.
[83] Véase *supra* nota 80.

concluirse que la presente controversia constitucional **es procedente** únicamente en relación con la siguiente omisión y actos impugnados:

A. La omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas; y,

B. Las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

VII. ESTUDIO DE FONDO

50. Por cuestión de método y claridad en la exposición, dado que una hipotética declaración de inconstitucionalidad de la omisión reclamada al Congreso de la Unión no necesariamente se traduciría en la declaración de invalidez de los actos atribuidos al Ejecutivo Federal, la Suprema Corte abordará por separado los planteamientos de inconstitucionalidad formulados en su contra. En primer lugar, se estudiarán los conceptos de invalidez relativos a la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas (**A**). Posteriormente, se abordarán los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" (**B**).

A

51. Omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas. Como ya se mencionó en el apartado de antecedentes, el ocho de febrero de dos mil doce se adicionó un párrafo sexto al artículo 4o. de la Constitución Federal para reconocer el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Además de establecer que el Estado garantizará este derecho humano, dicho precepto constitucional dispone que la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y establecerá la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como de la ciudadanía, para la consecución de dichos fines.[84]

[84] Véase *supra* nota 10.

52. Por su parte, el artículo tercero transitorio del *Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el decreto de reforma constitucional"), publicado en el Diario Oficial de la Federación ese mismo día, dispuso explícitamente que el Congreso de la Unión contaría con un plazo de trescientos sesenta días para emitir una Ley General de Aguas.[85]

53. Conceptos de invalidez.[86] El Municipio actor sostiene que el Congreso de la Unión no ha expedido la legislación general a que se refieren estas dos disposiciones constitucionales. Alega, en esencia, que la omisión impugnada representa una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio que vulnera indebidamente sus atribuciones constitucionales en materia de aguas, así como el derecho humano al agua de sus habitantes y de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

54. Por un lado, argumenta que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional vulnera en su perjuicio la facultad de participar de manera efectiva con la Federación, las entidades federativas y la ciudadanía en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo, participación que le reconoce expresamente el artículo 4o. de la Constitución Federal. Sostiene que los vacíos normativos que resultan de dicha omisión legislativa desembocan en la aplicación del régimen legal de gestión de aguas nacionales anterior a la reforma constitucional de febrero de dos mil doce, mismo que es sumamente centralizado y coloca a los gobernadores de los Estados como intermediarios entre la Federación y los Municipios, lo que lo torna inequitativo. Apunta que la falta de participación municipal efectiva en los procesos de gestión del agua

[85] Véase el Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCCI, No. 6, miércoles ocho de febrero de dos mil doce, pág. 5, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012*.

[86] En términos del artículo 40 de la ley reglamentaria, el Tribunal Pleno **suplirá la deficiencia** tanto de la demanda como de su contestación.

incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.[87]

55. Por otro lado, sostiene que la omisión legislativa impugnada obstaculiza la debida intervención del gobierno municipal en la garantía del derecho humano al agua de su población, particularmente en un contexto de escasez hídrica como la que se vive desde hace años en el norte del país. El Municipio actor explica que, en tanto el nivel de gobierno encargado de prestar los servicios relacionados con el suministro de agua y su tratamiento, su indebida exclusión en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrológica del Río Bravo incide directamente en la satisfacción del derecho humano de sus habitantes al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, así como en el derecho humano al agua de los distintos usuarios y productores agrícolas del Distrito de Riego 005 Delicias.[88]

56. Contestación de los poderes demandados. Por su parte, las autoridades demandadas reconocen que, efectivamente, todavía no se ha cumplido con la obligación de expedir la Ley General de Aguas. Sin embargo, afirman que la demora en la expedición de ese ordenamiento legal se encuentra justificada y que ello no afecta las atribuciones constitucionales del Municipio actor.

57. Mientras que la Cámara de Senadores señala que el Congreso de la Unión está próximo a cumplir con dicha obligación constitucional y que es la pandemia del SARS-CoV-2 (COVID-19) lo que ha retrasado el proceso legislativo correspondiente,[89] la Cámara de Diputados afirma que no existe mandato constitucional alguno para establecer la participación de los Municipios en las determinaciones del Consejo de Cuenca del Río Bravo, ni tampoco en la gestión de los recursos hídricos de jurisdicción nacional. En su concepto, el Municipio simple-

[87] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 61/2020, fojas 2 a 34.
[88] Véase ibíd., fojas 9 a 34.
[89] Véase ibíd., fojas 85 a 103.

mente debe ajustarse a las leyes que emita el Congreso de la Unión en relación con el uso y aprovechamiento del agua.[90]

58. Por otra parte, el Ejecutivo Federal sostiene que la legislación cuya expedición se encuentra pendiente tiene un objeto distinto a la Ley de Aguas Nacionales vigente, aunque no existe impedimento para que en una sola legislación se regulen tanto el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico (artículo 4o. constitucional), como la administración de las aguas nacionales (artículo 27 constitucional).[91]

59. Cuestión jurídica por resolver. El asunto se limita a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido 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.

60. A continuación, se aborda puntualmente esta cuestión.

¿El Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional?

61. Está fuera de duda que el Congreso de la Unión ha excedido por más de ocho años el plazo de trescientos sesenta días para expedir una Ley General de Aguas previsto en el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales de ocho de febrero de dos mil doce. Incluso este Tribunal Pleno hace ya algún tiempo se refirió específicamente a dicha omisión legislativa al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017,**[92] así como las **controversias constitucionales 83/2017** y **97/2017.**[93]

[90] Véase ibíd., fojas 675 a 687.
[91] Véase ibíd., fojas 768 y 769.
[92] Véase la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párr. 371, resuelta el seis de septiembre de dos mil dieciocho, en este punto por unanimidad de once votos.
[93] Véase la controversia constitucional 97/2017, párr. 43, resuelta el diez de septiembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de nueve votos, y la controversia constitucional 83/2017, párrafo 43, resuelta ese mismo día, en este punto por unanimidad de nueve votos.

Sin que entonces fuera propiamente el objeto de la acción o de las controversias, en aquellos asuntos la Suprema Corte consideró que la completa falta de ejercicio de esta atribución por el Congreso de la Unión era un elemento adicional que justificaba validar la facultad del Congreso de la Ciudad de México para legislar en materia de agua potable.[94] La cuestión aquí, en cambio, radica en determinar si el actuar omisivo del Congreso de la Unión ante la Ley General de Aguas tiene algún tipo de justificación constitucional o, por el contrario, representa una dilación indebida en el ejercicio de una competencia de ejercicio obligatorio. Responder esta pregunta no reviste demasiada complejidad. Como se explica enseguida, la omisión legislativa impugnada por el Municipio actor está plenamente acreditada y no encuentra justificación en las razones que invocan las partes demandadas.

62. Esta Suprema Corte ha explicado en reiteradas ocasiones que, para que en un medio de impugnación constitucional como el que hoy nos ocupa se considere actualizada una omisión legislativa, tienen que concurrir dos elementos.[95] Primero, debe existir un mandato constitucional claro y preciso de legislar en determinado sentido dirigido a un poder público específico. Si hay una disposición de esta índole, ya sea en el cuerpo de la Constitución Federal o en su

[94] Véase, por todas, la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párr. 371 ("No escapa a nuestra atención que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional dispone a la letra que '*el Estado garantizará el derecho humano al agua 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*' y además, que el artículo transitorio del decreto que introdujo este texto a la Constitución Federal en dos mil doce fijó al Congreso de la Unión un plazo de un año para emitir una Ley General de Aguas. Suponiendo sin conceder que estas porciones normativas fueran entendidas en el sentido de establecer que la materia de agua potable es concurrente y, por lo mismo, que el Congreso de la Unión tiene facultades para distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno para garantizar tal derecho humano, es un hecho que el legislador federal no ha ejercido tal atribución. Si, como ya hemos explicado al inicio de este apartado, no existe hasta ahora un alcance cierto del contenido material de dicha facultad legislativa, no consideramos procedente vedar por ahora cualquier facultad normativa de las entidades federativas en una materia en la que claramente tienen atribuciones constitucionales.") (Citas interiores omitidas, énfasis en original).

[95] Véase, entre muchas, la controversia constitucional 14/2005, págs. 55 a 60, resuelta el tres de octubre de dos mil cinco, en este punto por unanimidad de diez votos, y la controversia constitucional 109/2019, págs. 36 a 44, resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos.

régimen transitorio,[96] entonces la facultad legislativa correspondiente representa una competencia constitucional de ejercicio obligatorio para el órgano aludido.[97] Segundo, debe comprobarse que, una vez vencido el plazo establecido por la propia Constitución Federal para expedir esa norma general, efectivamente no se haya emitido el acto legislativo ordenado. Los precedentes del Tribunal Pleno son categóricos al señalar que, cuando no se concreta la expedición de la legislación correspondiente dentro del plazo fijado por la Norma Fundamental, la autoridad facultada para emitirla incurre automáticamente en una violación directa al orden constitucional.[98] Ambos elementos se actualizan en el presente caso.

63. En primer lugar, como señala el Municipio actor, existe un mandato constitucional expreso al Congreso de la Unión para legislar en cierto sentido dentro de un plazo claramente determinado. Mientras que el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal dispone a la letra que "*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*.",[99] en el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce que introdujo ese párrafo a la Constitución Federal se establece explícitamente que: "*El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas*".[100]

64. Aunque el sentido literal de estos dos preceptos constitucionales es inequívoco respecto de la obligación del Congreso de la Unión de expedir una

[96] Véase ibíd., págs. 43 y 44.
[97] Véase la jurisprudencia número P./J. 11/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527.
[98] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE).", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1365.
[99] *Supra* nota 10.
[100] *Supra* nota 11.

nueva legislación en materia de aguas dentro de los trescientos sesenta días siguientes a su entrada en vigor, tal significado se confirma también si se atiende al proceso de reforma constitucional correspondiente. De éste se advierte claramente que la voluntad manifiesta del Poder Revisor de la Constitución Federal no fue que simplemente se reformara la Ley de Aguas Nacionales vigente hasta ese momento, sino que se expidiera una nueva Ley General de Aguas que estableciera la concurrencia de la Federación, las entidades y los Municipios en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico.[101]

65. Tan es así que en el artículo segundo transitorio del mismo decreto de reforma constitucional se fijó un plazo sustancialmente menor para que el Congreso de la Unión incorporara en la legislación ambiental vigente las disposiciones relativas al medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental a que se refiere el párrafo quinto del artículo 4o. de la Constitución Federal.[102] En cambio, respecto del derecho humano al agua reconocido en el párrafo sexto de ese mismo artículo, es indudable que el Constituyente ordenó la expedición de un nuevo ordenamiento legal que distribuyera competencias entre los tres órdenes de gobierno y, por consiguiente, otorgó un plazo mayor al Congreso de la Unión para hacerlo.

66. En segundo lugar, de las constancias que obran en autos se desprende que el Congreso de la Unión efectivamente todavía no ha emitido la Ley General de Aguas cuya expedición ordena la Constitución Federal. Si bien las partes demandadas aportaron copias certificadas de las múltiples iniciativas y de dictámenes relacionados con un ordenamiento legal de esas características, tramitados tanto en la Cámara de Diputados[103] como en el Senado de la República,[104]

---

[101] Véase, por ejemplo, la "Iniciativa que reforma los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, año XII, número 2857-II, uno de octubre de dos mil nueve, págs. 34 y 35 ("Las características de nuestra propuesta se apoyan en los siguientes principios constitucionales que sometemos a la consideración de esta soberanía: ... 25. El Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre el uso y aprovechamientos de las aguas nacionales, las que establecerán la concurrencia de la Federación, entidades federativas y de los Municipios.") (Énfasis añadido).

[102] "**Segundo.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 180 días para incorporar las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental."

[103] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 61/2020, fojas 420 a 658.

[104] Véase ibíd., fojas 111 a 417.

lo cierto es que esto no equivale en modo alguno a emitir la legislación correspondiente. Tal obligación constitucional únicamente puede considerarse cumplida una vez que la nueva ley se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación, pues sólo entonces aquélla adquiere validez y puede surtir efectos jurídicos.

67. Además, es un hecho notorio que se invoca como tal en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,[105] de aplicación supletoria en el presente asunto por disposición del artículo 1o. de la ley reglamentaria,[106] que el quince de diciembre de dos mil veintiuno concluyó el último periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, nuevamente sin que se cumpliera con el mandato constitucional de expedir la Ley General de Aguas. De este modo, tal como sostienen los precedentes del Tribunal Pleno, el transcurso en exceso del plazo otorgado al órgano parlamentario para ejercer esta competencia legislativa de ejercicio obligatorio implica por sí mismo una violación directa a la Constitución Federal.[107]

68. Por otra parte, las razones que esgrimen las autoridades demandadas no justifican el incumplimiento por más de ocho años de la obligación de emitir la Ley General de Aguas dentro del plazo previsto por la Constitución Federal. Primero, los plazos que establece el propio Poder Revisor de la Constitución para cumplir una obligación son fatales y su vencimiento es suficiente para que se considere actualizada una violación constitucional.[108] Y aunque es verdad que esta Suprema Corte excepcionalmente ha reconocido que el retraso al expedir una norma de carácter general puede obedecer a una causa de fuerza mayor y que, al no ser aquélla completamente atribuible a los órganos responsables de

[105] "**Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."
[106] "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."
[107] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno citada, en *supra* nota 98.
[108] Véase ídem.

expedirla, les ha otorgado un plazo razonable para cumplir con la correspondiente obligación constitucional, dichas medidas siempre han representado determinaciones relacionadas con los efectos de la sentencia condenatoria o su cumplimiento,[109] pero que de ninguna manera convalidan en el fondo la omisión en que ha incurrido el órgano legislativo responsable.

69. Segundo, contra lo que sostiene el Senado de la República,[110] el incumplimiento de la obligación de expedir la Ley General de Aguas no es atribuible a la pandemia del virus SARS-CoV2 (COVID-19). No sólo es un hecho notorio que dicha pandemia comenzó a tener efectos de consideración en nuestro país apenas en marzo de dos mil veinte, es decir, cuando ya llevaba más de siete años vencido el plazo que establece el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional. También lo es que, desde el inicio de esta pandemia, en el Congreso de la Unión se han desarrollado vías para continuar los trabajos y debates parlamentarios durante la emergencia de salubridad, ya sea a través de sesiones remotas o incluso presenciales con estrictas medidas sanitarias.

70. Tan es así que en el seno de dicho órgano legislativo federal muy recientemente se han aprobado múltiples reformas legales de enorme relevancia y complejidad, cuyos procedimientos legislativos comenzaron con notable posterioridad al vencimiento del plazo establecido para cumplir la obligación constitucional de expedir la Ley General de Aguas, sin que hubiesen revestido siquiera el carácter de iniciativas preferentes. Si la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID19) no impidió el desarrollo de otros procedimientos legislativos de carácter ordinario, entonces no puede considerarse una justificación válida al incumplimiento en el presente asunto.

---

[109] Véase la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018 (párr. 53), acuerdo plenario de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, en este punto por unanimidad de once votos. Véase, además, la controversia constitucional 109/2019, párr. 97 (nota al pie 17), resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos ("Dadas las circunstancias nacionales que imperan, con motivo de la pandemia, se fija un plazo de seis meses, para que el Congreso local modifique su Constitución en los términos que se precisan en esta sentencia.") (Énfasis añadido). De la Primera Sala, véase el amparo en revisión 265/2020, párrs. 216 a 220, resuelto el doce de mayo de dos mil veintiuno, en este punto por unanimidad de cinco votos.

[110] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 61/2020, fojas 85 a 103.

71. Tercero, tampoco representa una justificación para este retraso el hecho de que en una sola ley puedan regularse tanto el derecho humano al agua previsto en el artículo 4o. constitucional, como la administración de las aguas nacionales previstas en el diverso 27 constitucional. El Ejecutivo Federal parece insinuar que, dada la posibilidad de coexistencia de reglamentación en un mismo ordenamiento legal, las dos cuestiones ya se encuentran reguladas propiamente en la Ley de Aguas Nacionales vigente.[111] Sin embargo, este argumento no controvierte la existencia de la omisión impugnada, sino más bien la afectación que pueda generar al actor.

72. Como se explicó líneas arriba (*supra* párrs. 64 y 65), de un análisis integral de las disposiciones constitucionales correspondientes se desprende claramente que la orden del Constituyente Permanente no fue la de simplemente actualizar la legislación de aguas nacionales vigente al momento de aprobarse la reforma constitucional, sino la de expedir una nueva ley general en la que se le confiriera a cada nivel de gobierno la participación que requiere la garantía del derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, tal como dispone el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Tan es así, que las autoridades legislativas demandadas aportaron a este expediente constancias de múltiples iniciativas y dictámenes relacionados con la expedición de una Ley General de Aguas que a la fecha se han tramitado en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Si no hubiera obligación de expedir una nueva ley en esta materia, entonces no tendría mucho sentido que el Congreso de la Unión estuviera llevando a cabo una gran variedad de procedimientos encaminados a emitirla, ni que hubiera argumentado ante esta Suprema Corte que se encontraba próximo a cumplir con esa obligación constitucional. Cuestión distinta es si esa omisión genera una afectación al actor en vista del contenido de la legislación de aguas vigente.

73. En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el Congreso de la Unión omitió indebidamente 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 y, por lo tanto, a la fecha ha incurrido

[111] Véase ibíd., foja 769.

en una omisión legislativa de carácter absoluto respecto de la competencia de ejercicio obligatorio prevista en dicho precepto transitorio, así como en el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Dado que la omisión legislativa acreditada no encuentra justificación constitucional alguna, su actualización es plenamente atribuible al Congreso de la Unión a través de sus dos Cámaras.

74. Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo y, por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.

75. La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que esta Suprema Corte **declare la inconstitucionalidad** de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir 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.

B

76. Órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla". Como se refirió en el apartado de antecedentes, el Ejecutivo Federal ordenó disponer de aproximadamente mil millones de metros cúbicos del agua almacenada en la presa "La Boquilla" específicamente para el pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 9).

77. Conceptos de invalidez.[112] El Municipio actor alega, en esencia, que las órdenes de disponer del agua almacenada en "La Boquilla" son inconstitu-

[112] En términos de lo resuelto en los recursos de reclamación citados en *supra* notas 73, 74 y 75, únicamente se abordan los planteamientos propiamente de constitucionalidad.

cionales porque desembocan en la disposición de aguas nacionales que ya se encontraban comprometidas para los usuarios de la Cuenca del Río Bravo, entre los cuales figura ese Municipio en su calidad de usuario para uso público urbano y doméstico, sin que se le hubiera dado la participación debida en esa decisión. Sostiene que, en términos de lo dispuesto en los artículos 4o., párrafo sexto, y 27 de la Constitución Federal, era necesario que el Ejecutivo Federal ejerciera sus facultades legales de administración sobre las aguas nacionales almacenadas en la presa "La Boquilla" de manera coordinada con el Municipio y los distintos usuarios de las aguas de la cuenca, concretamente a través del Consejo de Cuenca del Río Bravo. En su concepto, esto implicaba haber contado antes con un Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica en cuya elaboración hubiera participado efectivamente el propio Municipio actor.[113]

78. Contestación de la autoridad demandada. El Ejecutivo Federal señala, por el contrario, que no había obligación constitucional alguna para coordinarse con el Municipio actor antes de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para pagar a los Estados Unidos de América los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

79. Por un lado, afirma que dicha determinación se encuentra dentro de sus facultades constitucionales y legales de administración de las aguas nacionales. Explica que, según el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Federal, el dominio y la administración de las aguas nacionales y sus bienes inherentes le corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal, por sí o a través de la Conagua. Señala también que, mientras la Ley de General de Bienes Nacionales prevé que los bienes enunciados en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de la Federación, la presa "La Boquilla" es una obra de infraestructura hidráulica financiada por el Gobierno Federal y, por tanto, constituye un bien nacional conforme al artículo 113, fracción VII, de la Ley de Aguas Nacionales.[114]

80. Por otro lado, sostiene que, además de no existir obligación constitucional alguna para que los Municipios participen en los Consejos de Cuenca,

[113] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 61/2020, fojas 1 a 34.
[114] Véase ibíd., fojas 753 a 758.

pues se trata de figuras creadas únicamente por la Ley de Aguas Nacionales, el Tratado de Aguas Internacionales representa la Ley Suprema de toda la Unión en términos del artículo 133 de la Constitución Federal y, por ende, el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a cumplirlo pese a cualquier oposición municipal o incluso estatal.[115]

81. Cuestión jurídica por resolver. De los planteamientos de las partes en relación con las órdenes del Ejecutivo Federal se desprende una sencilla pregunta de cuya respuesta depende su validez constitucional.

¿El Ejecutivo Federal se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con el Municipio actor para disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla"?

82. Del hecho que esta Suprema Corte haya concluido ya que la omisión de emitir una Ley General de Aguas es inconstitucional y, por ende, se deba ordenar al Congreso de la Unión su expedición, no se sigue que automáticamente sean inválidos todos los actos positivos realizados al amparo de la normativa de aguas vigente. Toda vez que la materia de aguas es compleja e involucra muchos y muy diversos tipos de facultades constitucionales para distintas autoridades del país, la validez de un acto específico en esta materia no siempre depende de la misma norma o disposición ni requiere, por tanto, el mismo grado de reglamentación. En otras palabras, la afectación a la participación municipal en los procesos decisorios de gestión de los recursos hídricos a los que se refiere el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal, no desemboca necesariamente en la invalidez de los actos de administración de las aguas propiedad de la nación a los que se refiere el artículo 27 de ese mismo ordenamiento constitucional.

83. En esta tesitura, corresponde aquí dilucidar si la decisión del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para el pago a los Estados Unidos de América de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales requería tomarse de manera coordinada con el Municipio actor.

[115] Véase ibíd., foja 763 a 766.

Resolver esta cuestión resulta relativamente sencillo. Contra lo que sostiene el Municipio demandante, el Ejecutivo Federal no se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con él ni con algún otro ente para disponer de las aguas de esa presa. Como se explica enseguida, la decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de las aguas nacionales en sentido estricto que está dirigido a dar cumplimiento a una obligación internacional del Estado Mexicano. Este tipo específico de actos no necesita aprobación municipal para tener validez constitucional.

84. En primer lugar, la interpretación integral del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal arroja claramente que la facultad de participar en la gestión de los recursos hídricos de una cuenca hidrológica no tiene el alcance de conferir a los Municipios las facultades de administración sobre esos bienes. Se trata, por el contrario, de una atribución limitada a la intervención en aquellos procesos decisorios que la ley establezca para lograr que tanto el acceso al agua como su uso sean de carácter equitativo y sustentable.

85. Contra lo que sugiere el demandante, la *gestión* a la que se refiere implícitamente el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional cuando habla de la participación municipal en la consecución de los fines de "acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos"[116] no es una expresión sinónima de la *administración* de las aguas nacionales a que se refiere el diverso 27 constitucional.[117] Mientras que la primera es más amplia y se refiere, en general, al

[116] Véase *supra* nota 10.

[117] "**Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.
"...
"Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por

conjunto de procesos decisorios relacionados con la preservación del agua, por lo que involucra de manera coordinada a todos los niveles de gobierno y a la ciudadanía; la segunda expresión, en cambio, se refiere específicamente a los actos concretos de dominio sobre los recursos hídricos nacionales y representa una competencia exclusiva del Ejecutivo Federal.

86. Aunque ambos conceptos encuentren desarrollo en la Ley de Aguas Nacionales, es el propio Texto Constitucional el que primero distingue entre las actividades que aquéllos involucran, así como las autoridades a quienes corresponden. Por ejemplo, puesto que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional dispone que el acceso y uso de los recursos hídricos debe ser equitativo y

---

líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica. ..." (Énfasis añadido)

sustentable, la ley de la materia debe establecer la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como de la sociedad civil, en las acciones de gestión del agua. En cambio, dado que en términos del párrafo sexto del artículo 27 constitucional, la administración de las aguas nacionales corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal, su explotación, uso o aprovechamiento por otros entes o por particulares procede únicamente a través de las concesiones –o asignaciones, como se vio– que aquél otorgue.[118] Esto pone en evidencia que constitucionalmente todos los niveles de gobierno tienen un rol en la gestión de las aguas nacionales, pero no todos lo tienen en su administración. Tan es así que el artículo 3o., fracción XXVIII, de la Ley de Aguas Nacionales dispone a la letra que: "*La gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua*.".[119]

87. Toda vez que la disposición de aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para dar cumplimiento a un tratado internacional representa un acto concreto de dominio sobre las aguas nacionales, las órdenes para realizarlo representan una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 constitucional. Y si se trata de una atribución exclusiva de un poder de la Federación, entonces por definición esa decisión no requiere la autorización de alguna otra autoridad estatal o municipal para ser tomada ni ejecutada. En otras palabras, no se puede alegar la violación a la facultad municipal de participar en la gestión de las aguas nacionales respecto de un acto concreto que involucra únicamente las facultades de administración de esos recursos hídricos por el Ejecutivo Federal.

---

[118] Véase ídem.

[119] "**Artículo 3.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:
"...
"XXVIII. 'Gestión del agua': Proceso sustentado en el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales, bienes, recursos, derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante el cual coordinadamente el Estado, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, promueven e instrumentan para lograr el desarrollo sustentable en beneficio de los seres humanos y su medio social, económico y ambiental, (1) el control y manejo del agua y las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos, por ende su distribución y administración, (2) la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua, y (3) la preservación y sustentabilidad de los recursos hídricos en cantidad y calidad, considerando los riesgos ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extraordinarios y daños a ecosistemas vitales y al medio ambiente. La gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua."

88. Esto desde luego no significa que el Congreso de la Unión no deba regular los términos en que el Ejecutivo Federal ejerce tales facultades de administración sobre las aguas de la nación. Al contrario, además de que los artículos 27 y 73, fracción XVII,[120] de la Constitución Federal disponen claramente que esto debe hacerse en los términos que disponga la ley, de hecho, los artículos 6o., fracción VIII, y 9o., fracción IX, de la Ley de Aguas Nacionales[121] regulan el supuesto específico de disposición de aguas nacionales para el cumplimiento de un tratado internacional. Lo expuesto tan sólo quiere decir que constitucionalmente el ejercicio de todos los actos de dominio respecto de las aguas propiedad de la nación se encuentra encomendado de manera exclusiva al Ejecutivo Federal y, por ende, no corresponde dictarlos a alguna otra autoridad como la municipal cuando actúa a través de un Consejo de Cuenca.

89. En segundo lugar, en el expediente en que se actúa queda plenamente acreditado que las órdenes de disposición de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" se dictaron en cumplimiento a un tratado internacional suscrito y ratificado por el Estado Mexicano. De las afirmaciones de ambas partes en la presente controversia constitucional y los medios de prueba aportados por

---

[120] "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:
"...
"XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal." (Énfasis añadido)

[121] "**Artículo 6o.** Compete al Ejecutivo Federal:
"...
"VIII. Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas, tomando en cuenta el interés nacional, regional y público."
"**Artículo 9o.** 'La comisión' es un órgano administrativo desconcentrado de 'la secretaría', que se regula conforme a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de su reglamento interior.
"...
"IX. Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros, y realizar acciones que correspondan al ámbito federal para el aprovechamiento integral del agua, su regulación y control y la preservación de su cantidad y calidad, en los casos que correspondan o afecten a dos o más regiones hidrológico-administrativas, o que repercutan en tratados y acuerdos internacionales en cuencas transfronterizas, o cuando así lo disponga el Ejecutivo Federal, así como en los demás casos que establezca esta ley o sus reglamentos, que queden reservados para la actuación directa de 'la comisión' en su nivel nacional." (Énfasis añadido)

ellas se desprende claramente que la disposición de esos recursos hídricos está destinada al pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales.

90. Dado que el contenido del referido instrumento internacional no fue objeto de impugnación, y que el artículo 133 de la Constitución Federal[122] dispone expresamente que los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República y ratificados por el Senado serán Ley Suprema de toda la Unión, entonces todas las disposiciones del Tratado Internacional de Aguas debían ser cumplidas en sus términos. Esto significa que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a dar cumplimiento al instrumento internacional con independencia de que las leyes en materia de aguas expedidas por el Congreso de la Unión –o la regulación administrativa que el propio Ejecutivo Federal hubiera emitido en ejercicio de su facultad reglamentaria– así lo dispusieran explícitamente.

91. Por último, suponiendo sin conceder que las facultades municipales originarias en materia de aguas sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, y por consiguiente, que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas también hubiera vulnerado esa hipotética atribución originaria en perjuicio de los Municipios del país, esto tampoco llevaría a la Suprema Corte a concluir que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con el Municipio actor a fin de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

92. Como es bien sabido, por elemental principio de legalidad, en el sistema jurídico mexicano las autoridades administrativas como el Ejecutivo Federal no pueden inaplicar leyes vigentes so pretexto de su inconstitucionalidad. En términos de los precedentes de esta Suprema Corte, la facultad de ejercer control de constitucionalidad de las leyes se encuentra reservada para los órganos

[122] "**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."

jurisdiccionales del país.[123] Y si la fracción VIII del artículo 6o. de la Ley de Aguas Nacionales dispone a la letra que solamente compete al Ejecutivo Federal "*adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas*",[124] entonces coordinarse para tal objeto con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la ley que no está permitida por el orden constitucional. Tal coordinación con el Municipio actor y los usuarios simplemente no era posible sin violar la Constitución Federal.

93. Por las razones expresadas, esta Suprema Corte considera que son **infundados** los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor en el sentido de que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con él y con los usuarios de la Cuenca del Río Bravo antes de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado Internacional de Aguas. Contra lo que sostiene la parte demandante, se trata de actos de administración en estricto sentido cuyo ejercicio corresponde en exclusiva a la autoridad demandada, sin que pueda afirmarse que dichos recursos hídricos se encontraban comprometidos para los usuarios de la Cuenca del Río Bravo ni que su disposición estaba sujeta a la participación del Municipio actor en el plan hídrico de la cuenca hidrológica, pues no hay disposición constitucional o legal alguna que así lo disponga. En consecuencia, **debe reconocerse la validez** de las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

VIII. EFECTOS

94. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria,[125] procede fijar los efectos y alcances de la sentencia,

[123] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis aislada número P. LXIX/2011 (9a.) del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de dos mil once, Tomo 1, página 552, así como la tesis aislada número 2a. CIV/2014 (10a.) de la Segunda Sala, cuyo rubro es: "CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de dos mil catorce, Tomo I, página 1097.

[124] *Supra* nota 121.

[125] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

incluyendo los órganos obligados a cumplirla, la omisión legislativa respecto de la cual opera y los elementos necesarios para su plena eficacia.

95. En la sección **A** del apartado anterior se concluyó que el Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, incurrió en una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio al no haber expedido 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, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal (*supra* párr. 73).

96. Toda vez que dicha omisión legislativa por sí misma genera una afectación al Municipio actor, esta Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional debe asegurarse de que se restablezca el orden constitucional vulnerado por el Congreso de la Unión.

97. En consecuencia, se debe **declarar la inconstitucionalidad** de la omisión del Congreso de la Unión de 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, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Asimismo, se debe **ordenar a esa autoridad legislativa federal**, **a través de sus dos Cámaras, que emita una Ley General de Aguas.**

98. Finalmente, el Congreso de la Unión deberá dar cumplimiento a esta ejecutoria **durante su próximo periodo ordinario de sesiones.** Un plazo similar para subsanar una omisión legislativa absoluta se otorgó por el Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales **38/2014,**[126] **82/2016**[127] y **109/2019.**[128]

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

[126] Resuelta el veinticuatro de septiembre de dos mil quince, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo segundo).

[127] Resuelta el veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de diez votos (resolutivo tercero).

99. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de la omisión legislativa, de los actos atribuidos a la Guardia Nacional y del acuerdo de carácter general, precisados en el apartado **VI** de esta resolución.

TERCERO.—Se declara la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce, en los términos indicados en el apartado **VII** de esta sentencia.

CUARTO.—Se ordena al Congreso de la Unión expedir dicha Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones, en los términos del apartado **VIII** del presente dictamen.

QUINTO.—Se reconoce la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del *Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos*.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

[128] Resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo tercero).

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat con matices, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la parte final del párrafo trece, respecto del apartado I, relativo a los antecedentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados II y IV, relativos a la competencia y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, en contra de algunas consideraciones y con razones adicionales, respecto del apartado III, relativo a la precisión de las omisiones y los actos impugnados.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y del inciso B, respecto del apartado V, relativo a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema A, consistente en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados, atinente a que

el presente medio de impugnación es improcedente para combatir omisiones legislativas.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema B, consistente en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal, atinente a la falta de interés legítimo del Municipio actor. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa por razón de extemporaneidad, Ortiz Ahlf, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema C, consistente en sobreseer respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por el sobreseimiento adicional de la orden de disposición del agua, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diversas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema D, consistente en sobreseer respecto del acto relativo a la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la ejecución de las órdenes de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y del Acuerdo de carácter

general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte por ausencia de conceptos de invalidez. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con razones adicionales, González Alcántara Carrancá en contra de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con razones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con razones adicionales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema A, consistente en declarar fundada la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Aguas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en ordenar que el Congreso de la Unión emita la Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo apartándose de los párrafos noventa y uno y noventa y dos, Ríos Farjat con algunos matices en las consideraciones y apartándose de

los párrafos noventa y uno y noventa y dos, Laynez Potisek, Pérez Dayán con algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos noventa y uno y noventa y dos, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría y por razones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema B, consistente en reconocer la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció un voto particular.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 98/99 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, con número de registro digital: 193259.

Las tesis aisladas 2a. CIV/2014 (10a.), 1a. CCVI/2018 (10a.) y de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 3 de octubre de 2014 a las 9:30 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, con números de registro digital: 2007573, 2018780 y 2010668, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS Y LOS PRESIDENTES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHOS ENTES (ARTÍCULO 29, FRACCIÓN XII, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJERO O CONSEJERA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL (ARTÍCULOS 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 43 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL 7 DE JUNIO DE 2021, CONFORME AL CUAL EL PLAZO PARA INTERPONER LA DEMANDA TRATÁNDOSE DE OMISIONES SERÁ DE TREINTA DÍAS, NO ES APLICABLE CUANDO ÉSTA SE PRESENTÓ CON ANTERIORIDAD A SU ENTRADA EN VIGOR, CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY Y *PRO ACTIONE*.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS OMISIONES LEGISLATIVAS QUE NO DERIVEN DIRECTAMENTE DE UN ACTO POSITIVO PUEDEN IMPUGNARSE EN TODO MOMENTO MIENTRAS SUBSISTAN (ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL 7 DE JUNIO DE 2021).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.

IX. 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.

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DE LA PARTE ACTORA SE ACTUALICE, DEBE ACREDITARSE QUE EN LA DEMANDA NO SE ADUJERON VIOLACIONES A ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL QUE RECONOZCA FACULTADES A AQUELLA PARTE.

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA CONTROVERTIR NORMAS GENERALES, ACTOS U OMISIONES EN MATERIA DE AGUAS, DADAS LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES QUE ORIGINARIAMENTE TIENEN CONFERIDAS EN LA MATERIA.

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ÚNICAMENTE ES POSIBLE PLANTEAR EN LA DEMANDA VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LA OMISIÓN ATRIBUIDA AL EJECUTIVO FEDERAL DE REGLAMENTAR ADECUADAMENTE LA LEY DE AGUAS NACIONALES EN LO QUE SE REFIERE A LA INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DE CUENCA).

XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CAUSA DE PEDIR Y DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DEL USO DE LA FUERZA PÚBLICA A TRAVÉS DE LA GUARDIA NACIONAL PARA EXTRAER LAS AGUAS DE LA PRESA "LA BOQUILLA", ASÍ COMO RESPECTO DEL ACUERDO DE INICIO DE EMERGENCIA POR SEQUÍA PARA EL AÑO 2020, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE ABRIL DEL MISMO AÑO, ATRIBUIDO AL EJECUTIVO FEDERAL).

XV. FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XVI. AGUAS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN INCURRIÓ EN UNA OMISIÓN INDEBIDA AL NO HABER EXPEDIDO LA LEY GENERAL RELATIVA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012.

XVII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO ES ATRIBUIBLE A LA PANDEMIA DEL VIRUS SARS-CoV2 (COVID-19) (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XVIII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO SE JUSTIFICA POR EL HECHO DE QUE LAS SITUACIONES MATERIA DE ESE ORDENAMIENTO ESTÉN REGULADAS EN LA LEY DE AGUAS

NACIONALES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XIX. MUNICIPIOS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL DE AGUAS EN EL PLAZO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, VULNERA SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES EN LA MATERIA (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XX. MUNICIPIOS. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL NO SE ENCUENTRA CONSTITUCIONALMENTE OBLIGADO A COORDINARSE CON AQUÉLLOS PARA DISPONER DE LAS AGUAS NACIONALES EN CUMPLIMIENTO A UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO, POR SER UN ACTO DE ADMINISTRACIÓN DE SU COMPETENCIA EXCLUSIVA (ÓRDENES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN LA PRESA "LA BOQUILLA" PARA PAGAR LOS ADEUDOS DEL TRATADO SOBRE DISTRIBUCIÓN DE AGUAS INTERNACIONALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

XXI. MUNICIPIOS. SU COORDINACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO FEDERAL PARA DISPONER DE LAS AGUAS NACIONALES EN CUMPLIMIENTO A UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO CONLLEVARÍA UNA INAPLICACIÓN DE LA LEY QUE VÁLIDAMENTE NO PUEDE REALIZARSE POR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS (ÓRDENES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN LA PRESA "LA BOQUILLA" PARA PAGAR LOS ADEUDOS DEL TRATADO SOBRE DISTRIBUCIÓN DE AGUAS INTERNACIONALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

XXII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA Y VINCULA AL CONGRESO DE LA UNIÓN A EXPEDIR LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE DURANTE SU PRÓXIMO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 70/2020. MUNICIPIO DE MANUEL BENAVIDES, ESTADO DE CHIHUAHUA. 25 DE ENERO DE 2022. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al veinticinco de enero de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 70/2020, promovida por el Municipio de Manuel Benavides, Estado de Chihuahua, en contra del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo Federal.

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos que dieron lugar a la controversia. Sobre el cauce del Río Conchos –el principal afluente mexicano del Río Bravo– en el Municipio de San Francisco de Conchos, Estado de Chihuahua, se encuentra la presa "La Boquilla", también conocida como Lago Toronto. Desde su construcción en mil novecientos dieciséis, esta obra hidráulica ha generado energía eléctrica para la región norte del país y funcionado como fuente de abastecimiento de agua para varios distritos de riego, así como para múltiples usuarios ubicados, principalmente, en los Municipios del centro y sur del Estado de Chihuahua.

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 "el Tratado de Aguas Internacionales"). Ratificado por el Senado de la República en 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 veinte un mil metros cúbicos anuales.[1] Sin embargo, en el penúltimo párrafo de ese mismo

[1] "**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.

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 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.[2] 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.[3]

"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).

[2] Véase ídem.

[3] **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. ..."

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 un territorio hidrológico que abarcaba ciento cuarenta y seis Municipios distribuidos en cinco Estados [cincuenta y siete en Chihuahua,[4] tres en Durango, treinta y dos en Coahuila, cuarenta y cuatro en Nuevo León y diez en Tamaulipas]. 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.[5]

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.[6] En relación

[4] Del Estado de Chihuahua participan dentro de la Cuenca del Río Bravo los Municipios de Ahumada, Aldama, Allende, Aquiles Serdán, Ascensión, Bachíniva, Balleza, Bocoyna, Buenaventura, Camargo, Carichi, Casas Grandes, Coronado, Coyame, Cuauhtémoc, Cusihuiriachi, Chihuahua, Delicias, Doctor Belisario Domínguez, El Tule, Galeana, Gómez Farías, Gran Morelos, Guachochi, Guadalupe, Guerrero, Hidalgo del Parral, Huejotitán, Ignacio Zaragoza, Janos, Jiménez, Juárez, Julimes, La Cruz, López, Madera, Manuel Benavides, Matachi, Matamoros, Meoqui, Namiquipa, Nonoava, Nuevo Casas Grandes, Ojinaga, Práxedis G. Guerrero, Riva Palacio, Rosales, Rosario, San Francisco de Borja, San Francisco de Conchos, San Francisco del Oro, Santa Bárbara, Santa Isabel, Satevó, Saucillo, Temosachi y Valle de Zaragoza. 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*.

[5] 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*.

[6] "**Artículo 3o.** 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,

con su integración, en el nuevo artículo 13 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.[7] 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.[8]

---

y los representantes de los usuarios de agua y de las organizaciones de la sociedad, de la respectiva cuenca hidrológica o región hidrológica; ..."

"**Artículo 5o.** 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; ..."

[7] "**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."

[8] "**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

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. 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.[9]

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).

[9] "**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* Semarnat, SHCP, Bienestar, Sener, SE, SSA y Sader.	7	12%
"Vocales estatales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.	5	9%
"Vocales municipales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.	5	9%

8. El ocho de febrero de dos mil doce se reformó y adicionó el artículo 4o. 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 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.[10] 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.[11] 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

"Vocales usuarios	27	50%
"Vocales de organizaciones no gubernamentales	4	7%
"Sector académico (vocales / invitados 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 quorum, no se considerará en el conteo.
"** Con voz, pero sin voto y sin incidencia en el quórum."
[10] "**Artículo 4o.** ...
"...
"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. ..."
[11] "**Tercero.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."

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.[12] Por 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 4o. del instrumento internacional (*supra* párr. 3).

10. El tres de diciembre de dos mil diecinueve, en una mesa de trabajo convocada por la Secretaría de Gobernación a solicitud de la Conagua, los gobernadores de Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León, así como el secretario general de Gobierno de Coahuila, acordaron: (a) atender por parte de la Conagua las solicitudes de los distritos de riego de la Cuenca de Río Bravo en términos de su ciclo agrícola pendiente, de los Estados presentes, y (b) cumplir a cabalidad con el Tratado de Aguas Internacionales.[13]

11. Ese mismo día el Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua acordó que, a fin de pagar a los Estados Unidos de América los adeudos con motivo del Tratado de Aguas Internacionales, dispondría de agua almacenada en las presas Francisco I. Madero ("Las Vírgenes"), Luis L. León ("El Granero") y "La Boquilla", todas ellas ubicadas en el Estado de Chihuahua. Específicamente en relación con la presa "La Boquilla", la autoridad federal acordó disponer de un volumen de aproximadamente mil millones de metros cúbicos de agua para dar cumplimiento al tratado.[14]

12. El tres de febrero de dos mil veinte, en vista de diversos bloqueos que a raíz del anuncio del acuerdo de la Conagua tuvieron lugar en la presa Luis L. León ("El Granero"), ubicada en el Municipio de Aldama, elementos de la Guardia Nacional fueron enviados a la presa "La Boquilla" para resguardar sus instalaciones. Al día siguiente, sin embargo, un grupo de aproximadamente quinientos ciudadanos y productores agrícolas del Estado de Chihuahua se presentó en el

[12] 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*.
[13] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 70/2020, fojas 9 y 10.
[14] Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.

lugar para impedir la sustracción del agua de la presa y tuvo lugar un enfrentamiento con los elementos de seguridad pública.

13. El cinco de febrero siguiente el titular del Ejecutivo Federal señaló en conferencia de prensa que se cumpliría sin excepción con el Tratado de Aguas Internacionales. Consecuentemente, se inició la extracción de agua de las presas en el Estado de Chihuahua que había acordado la Conagua, incluida la de la presa "La Boquilla".

14. Finalmente, el nueve de abril de dos mil veinte la titular de la Conagua expidió el *Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020* (en lo sucesivo "el acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte").[15] Allí se especificó cuáles cuencas hidrológicas presentaban condiciones de sequía severa, extrema o excepcional –entre las que figuraba la Cuenca del Río Bravo– y se dispuso que la Conagua, conforme a los resultados de los análisis y dictámenes realizados por el Monitor de Sequía de México, a fin de garantizar el abasto de agua para uso doméstico y público urbano, podía ejecutar las medidas transitorias concertadas con los representantes de los usuarios en los Consejos de Cuenca que se encontraran en tal situación.

15. Presentación de la demanda. El seis de mayo de dos mil veinte el Municipio de Manuel Benavides, Estado de Chihuahua, a través de su presidenta municipal, promovió controversia constitucional en contra del Congreso de la Unión, del Poder Ejecutivo Federal, de la Conagua, del delegado de la Conagua en el Estado de Chihuahua, del Consejo de Cuenca del Río Bravo y del comandante de la Guardia Nacional. En su demanda señaló como actos impugnados: (**a**) la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas; (**b**) la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos

[15] Véase el acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, *Diario Oficial de la Federación*, No. de edición del mes: 11, jueves nueve de abril de dos mil veinte, págs. 4 a 6, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591407&fecha=09/04/2020*.

de Cuenca; (**c**) las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales; (**d**) la utilización de la Guardia Nacional para su ejecución por la fuerza; y, por último, (**e**) el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte.

16. Argumentó, en esencia, que las omisiones y los actos impugnados desembocaban en la disposición de aguas que ya se encontraban comprometidas para los distintos usuarios de la zona, incluido el Municipio de Manuel Benavides, Estado de Chihuahua, como proveedor del servicio de agua de uso doméstico y público urbano, sin que se le diera la intervención efectiva que ordena la Constitución en la gestión de los recursos hídricos nacionales. Consideró que esto vulneraba en su perjuicio las atribuciones previstas en los artículos 1o., 4o., 27, 115 y 133 de la Constitución Federal, así como el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (*supra* párr. 8), y que con ello se transgredía además el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico de su población, el derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias y las disposiciones del Tratado de Aguas Internacionales. Asimismo, el Municipio actor señaló como terceros interesados a los Estados de Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, por lo que solicitó que fueran llamados al juicio.[16]

17. Trámite y admisión de la demanda. El siete de mayo 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 **70/2020** y, por conexidad con las controversias constitucionales 47/2020, 48/2020, 49/2020, 50/2020, 56/2020, 59/2020, 60/2020, 61/2020, 62/2020, 67/2020 y 68/2020, turnarla al Ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de instruir el procedimiento correspondiente.[17]

18. El once de mayo siguiente el Ministro instructor admitió a trámite la demanda.[18] Por un lado, tuvo como autoridades demandadas únicamente

[16] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 70/2020, fojas 1 a 45.
[17] Véase ibíd., fojas 48 y 49.
[18] Véase ibíd., fojas 50 a 53.

al Congreso de la Unión –por conducto de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores– y al Poder Ejecutivo Federal, pues el resto de las dependencias señaladas en la demanda eran subordinadas de éste. En consecuencia, ordenó emplazar a juicio a los Poderes demandados 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 otro lado, aunque resolvió tener como tercero interesado en la controversia constitucional al Estado de Chihuahua, negó tal carácter a los Estados de Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que correspondiera a su representación.

19. Contestación a la demanda y vencimiento del plazo del tercero interesado para realizar manifestaciones. Los días ocho y diecisiete de septiembre de dos mil veinte, respectivamente, ambas Cámaras del Congreso de la Unión y el consejero jurídico del Ejecutivo Federal presentaron sendos escritos donde dieron contestación a la demanda.[19] Éstos fueron agregados al expediente mediante auto de siete de octubre del mismo año.[20] Por su parte, el veintiséis de octubre siguiente el Ministro instructor determinó que había precluido el derecho del Estado de Chihuahua a realizar manifestaciones como tercero interesado.[21]

20. Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción. El trece de noviembre de dos mil veinte 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.[22] En consecuencia, el veinticuatro de noviembre siguiente se declaró cerrada la instrucción y se colocó el expediente en estado de resolución.[23]

[19] Véase ibíd., fojas 116 a 142, 697 a 747, y 751 a 779, respectivamente.
[20] Véase ibíd., fojas 786 a 790.
[21] Véase ibíd., fojas 830 y 831.
[22] Véase ibíd., fojas 884 y 885.
[23] Véase ibíd., foja 887.

II. COMPETENCIA.

21. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Federal;[24] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[25] así como en los puntos segundo, fracción I, y quinto, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,[26] pues se trata de un conflicto entre un Municipio y dos Poderes de la Federación, en el que se plantean diversas omisiones legislativas, por lo que resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

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[27] procede, en primer lugar, fijar las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y la apreciación de las pruebas para tenerlos

[24] "**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...
"b) La Federación y un Municipio."
[25] "**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."
[26] "**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:
"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas 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, cuando así lo estime conveniente."
"**QUINTO.** Los asuntos de la competencia originaria del Pleno referidos en el punto tercero del presente Acuerdo General se turnarán y radicarán en el Pleno o en una Sala en términos de lo previsto en el Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los radicados de origen en el Pleno podrán remitirse a las Salas en términos de lo establecido en el punto sexto de este instrumento normativo."
[27] "**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."

o no por demostrados. De la lectura integral de la demanda se desprende que en el presente asunto se controvierte lo siguiente:

A. Del Congreso de la Unión se impugna la **omisión** de expedir una Ley General de Aguas.[28] Esta omisión legislativa absoluta se tiene por **demostrada** con las afirmaciones de las partes demandadas respecto a la imposibilidad de expedir tal ordenamiento legal debido a la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19) y con las copias certificadas del procedimiento legislativo correspondiente en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.[29]

B. Del Ejecutivo Federal se impugna la **omisión** de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.[30] Al tratarse de una omisión legislativa relativa respecto del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales vigente, la existencia del acto impugnado se tiene por **demostrada** con copia de un ejemplar del Diario Oficial de la Federación de veinticinco de agosto de dos mil catorce,[31] fecha en que dicho ordenamiento reglamentario sufrió su última modificación.

C. Del Ejecutivo Federal se impugnan las **órdenes** de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.[32] Su existencia se tiene por **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que se pagaría el adeudo de agua a los Estados Unidos de América[33] y con la copia certificada de la minuta de la reunión 1421 del Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua en la cual se determinaron los volúmenes de extracción de agua autorizados en relación con la presa "La Boquilla".[34]

---

[28] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 70/2020, foja 4.
[29] Véase ibíd., fojas 138, 139 y 148 a 695.
[30] Véase ibíd., foja 5.
[31] Véase el decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCCXXXI, No. 18, lunes veinticinco de agosto de dos mil catorce, págs. 11 y 12, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2014&month=08&day=25.*
[32] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 70/2020, fojas 5 y 6.
[33] Véase ibíd., foja 698.
[34] Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.

D. Del Ejecutivo Federal se impugna la **utilización de la Guardia Nacional** para ejecutar por la fuerza las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales.[35] La existencia de este acto queda **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que la presencia de la Guardia Nacional en la presa "La Boquilla" había obedecido a la necesidad de resguardar esas instalaciones a raíz de los múltiples bloqueos que tuvieron lugar en la diversa presa Luis. L. León ("El Granero") ubicada en el Municipio de Aldama, Chihuahua, después de que la Conagua anunciara la decisión de extraer agua de las presas ubicadas en dicha entidad federativa.[36]

E. Finalmente, del Ejecutivo Federal se impugna el **Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte,** publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de ese mismo año.[37] Su existencia queda acreditada con un ejemplar electrónico de la correspondiente publicación oficial.[38]

IV. LEGITIMACIÓN.

23. Legitimación activa. El primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria[39] dispone que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los

[35] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 70/2020, fojas 8 y 9.
[36] Véase ibíd., foja 698.
[37] Véase ibíd., foja 7.
[38] Véase supra nota 15.
[39] "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.
"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En el presente asunto la demanda fue suscrita por María de Jesús Villanueva Villa, en su carácter de presidenta municipal de Manuel Benavides, Estado de Chihuahua, quien demostró tener tal cargo con la presentación de una copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.[40] Si en términos del artículo 29, fracción XII, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua,[41] los presidentes municipales tienen expresamente la atribución de representar a los Municipios en los procedimientos jurisdiccionales, entonces se tiene por acreditada la legitimación activa del Municipio actor.

24. Legitimación pasiva. El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria dispone que tendrá el carácter de demandado en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la impugnación.[42] Dado que en la tramitación del presente asunto se tuvieron como partes demandadas únicamente al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, en términos del citado precepto 11 de la ley reglamentaria[43] procede analizar la personalidad de cada uno de los funcionarios que comparecen en representación de tales autoridades.

25. En primer lugar, en representación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión compareció el senador Eduardo Ramírez Aguilar en su carácter de presidente de la Mesa Directiva. Esta calidad fue acreditada con el "*Acta de la Junta Previa celebrada el lunes treinta y uno de agosto de dos mil*

[40] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 70/2020, fojas 46 y 47.
[41] "**Artículo 29.** La o el presidente municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"...
"XII. Representar al Municipio, con todas las facultades de un apoderado general; nombrar asesores y delegados y otorgar poderes generales y especiales para pleitos y cobranzas."
[42] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"...
"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."
[43] Véase *supra* nota 39.

veinte" en la que consta su nombramiento.[44] Si de acuerdo con el artículo 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[45] dicho funcionario tiene la representación jurídica de la Cámara de Senadores, entonces es claro que se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia en su representación.

26. Por otro lado, en representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión compareció la diputada Dulce María Sauri Riancho en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva. Esta calidad fue acreditada con copia certificada de la versión estenográfica de la sesión de dos de septiembre de dos mil veinte del Pleno de la Cámara de Diputados en la que consta su nombramiento.[46] Si de acuerdo con el artículo 23, numeral 1, inciso l), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[47] el presidente de la Mesa Directiva tiene la representación de la Cámara de Diputados, es claro que dicha funcionaria está legitimada para comparecer en la presente controversia.

27. Finalmente, en representación del Ejecutivo Federal compareció Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, quien acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de la República.[48] Si en términos de los artículos 90 de la

---

[44] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 70/2020, fojas 143 a 145.

[45] "**Artículo 67.**

"1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:" (Énfasis añadido).

[46] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 70/2020, fojas 780 a 784.

[47] "**Artículo 23.**

"1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva las siguientes:

"...

"l) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."

[48] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 70/2020, foja 111.

Constitución Federal;[49] 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;[50] y 1, primer párrafo, y 9, fracción XI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,[51] así como del acuerdo presidencial de nueve de enero de dos mil uno,[52] el consejero jurídico tiene la atribución

[49] "**Artículo 90.** La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.
"La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.
"La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.
"El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley."

[50] "**Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:
"...
"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

[51] "**Artículo 1.** La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en adelante la Consejería, es la dependencia de la administración pública federal que tiene a su cargo las funciones previstas en los párrafos tercero y cuarto del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consistentes en brindar asesoría y apoyo técnico jurídico al presidente de la República; así como representar a la Federación y al presidente de la República en los asuntos en los que éstos sean parte y ejercer las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos jurídicos."
"**Artículo 9.** El consejero tendrá las facultades indelegables siguientes:
"...
"XI. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[52] "**ÚNICO.** El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución

de representar al Ejecutivo Federal en los procedimientos jurisdiccionales en los que sea parte, entonces es indudable que dicho funcionario está legitimado para comparecer en este asunto.

V. OPORTUNIDAD.

28. La promoción de una controversia constitucional debe hacerse dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de la ley reglamentaria[53] o, en su defecto, los fijados por los precedentes de la Suprema Corte. De lo contrario, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el diverso 19, fracción VII, y deberá sobreseerse en términos del artículo 20, fracción II, de ese mismo ordenamiento legal.[54] En atención a que en la presente controversia constitucional se impugnaron y se tuvo por demostrada la existencia de diversos tipos de omisiones y actos, el análisis de la oportunidad en su impugnación se hará atendiendo a cada uno de ellos.

Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurran a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[53] **Artículo 21 (versión reformada el siete de junio de dos mil veintiuno).** "El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; y, ..."

[54] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."

"**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."

A

29. Omisión legislativa del Congreso de la Unión. En primer lugar, la impugnación de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas (*supra* párr. 22, inciso **A**) se considera **oportuna.** Es criterio reiterado del Tribunal Pleno que el plazo para impugnar omisiones legislativas por vía de una controversia constitucional se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan y, por consiguiente, pueden controvertirse en cualquier tiempo.[55] No es obstáculo para llegar a esta conclusión que la nueva redacción de la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria disponga que, "*tratándose de actos u omisiones*", el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días.[56]

30. En primer lugar, tal porción normativa es inaplicable en el presente asunto en términos del artículo quinto transitorio del decreto publicado el siete de junio de dos mil veintiuno,[57] instrumento a través del cual aquélla fue reformada. Ahí se prevé que las controversias constitucionales presentadas antes de la entrada en vigor de las reformas –como sucedió en este caso– deberán tramitarse conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse el procedimiento. Lo contrario significaría aplicar retroactivamente la ley en perjuicio del Municipio actor y de los titulares de los derechos humanos cuya violación se aduce, conclusión claramente incompatible con el artículo 14 de la Constitución Federal y con el principio *pro actione*.[58]

[55] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, página 1296.
[56] Véase *supra* nota 53.
[57] "**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."
[58] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala número 1a. CCVI/2018 (10a.), cuyo rubro es: "PRINCIPIO *PRO ACTIONE*. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de dos mil dieciocho, página 377.

31. En segundo lugar, suponiendo que el nuevo plazo legal sí fuera aplicable retroactivamente, la fracción I reformada no se refiere a todas las omisiones impugnables en vía de controversia constitucional, sino únicamente a las que derivan directamente de un acto positivo.[59] Dado que ninguno de los supuestos de inicio de plazo previstos en esa fracción es apto para calificar actos omisivos que no deriven directamente de uno positivo, pues las omisiones como tal no surten efectos conforme a una ley, no se ejecutan, ni tampoco se hacen saber a los afectados, entonces no puede considerarse que ese precepto sea aplicable a la omisión legislativa impugnada.

B

32. Omisión legislativa del Ejecutivo Federal. La impugnación de la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (*supra* párr. 22, inciso **B**) también se considera **oportuna.** Como recién se explicó (*supra* párrs. 29 a 31), las omisiones legislativas –sean atribuidas al Poder Legislativo o al Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria– que no deriven directamente de un acto positivo pueden impugnarse por vía de controversia constitucional en todo momento mientras subsistan,[60] sin que les sea aplicable la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

33. Tampoco es obstáculo para llegar a esta conclusión que el Poder Ejecutivo Federal señale que el plazo para impugnar dicha omisión feneció porque ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de los Consejos de Cuenca, toda vez que dicho precepto había sido reformado por última vez en diciembre de mil

[59] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia número P./J. 113/2010 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, página 2716.

[60] Véase las tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J.43/2003, citada en *supra* nota 55, y número P./J. 113/2010, citada en *supra* nota 59.

novecientos noventa y siete.[61] Contra lo que sugiere la autoridad demandada, una lectura integral de la demanda muestra que el Municipio actor no impugna esa disposición de carácter general como tal, sino más bien la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella o en alguna otra, la participación municipal en los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de dos mil doce (*supra* párr. 8). Así, **debe desestimarse** la causa de improcedencia invocada en ese sentido.

C

34. Órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla". La impugnación de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso **C**) se considera también **oportuna.** Toda vez que no existe documento alguno en el expediente en que se actúa del que se desprenda fehacientemente que antes de la fecha de presentación de la demanda –es decir, del ocho de mayo de dos mil veinte– el Municipio actor haya tenido conocimiento de los actos reclamados, o de que se haya ostentado como sabedor de los mismos, entonces debe considerarse que formuló su impugnación dentro del plazo de treinta días hábiles que prevé la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

D

35. Utilización de la Guardia Nacional. También la impugnación de la utilización de la Guardia Nacional por el Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **D**) para ejecutar las referidas órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla" a fin de cubrir los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales se considera **oportuna.** Al igual que sucede con aquéllas, no existe constancia alguna en el expediente de que el Municipio actor haya tenido conocimiento del acto impugnado o se haya ostentado sabedor de él antes de la fecha de presentación de la demanda.

[61] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 70/2020, fojas 709 a 711.

E

36. Acuerdo de inicio de emergencia por sequía. Por último, la impugnación del acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte reclamado al Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **E**) se considera igualmente **oportuna.** Si dicho instrumento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte[62] y la demanda se presentó el ocho de mayo del mismo año, es evidente que su impugnación se realizó dentro de los treinta días siguientes a aquel en que surtió efectos su notificación.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

37. De que la impugnación de una omisión o un acto en controversia constitucional se haya considerado oportuna no se sigue que el medio de control sea procedente contra ellos. Corresponde ahora, por tanto, analizar si respecto de las omisiones y/o los actos aquí impugnados se actualiza alguna otra causa de improcedencia –ya sea invocada por las partes demandadas, o bien, advertida de oficio por la Suprema Corte– que impidiera la resolución de fondo del presente asunto.[63]

A

38. Procedencia de la controversia constitucional contra omisiones legislativas. En primer lugar, respecto de las dos omisiones legislativas impugnadas por el Municipio actor (*supra* párr. 22, incisos **A** y **B**), la Cámara de Diputados sostiene que el presente medio de impugnación es improcedente porque a través de una controversia constitucional no es posible combatir omisiones de carácter legislativo. Afirma que mediante esta vía de control únicamente pueden impugnarse normas generales o actos.[64]

39. Esta causa de improcedencia **debe desestimarse.** Independientemente de que el texto vigente del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal ya

[62] Véase *supra* nota 15.
[63] No se abordará la causa relativa al Tratado de Aguas Internacionales porque no fue impugnado.
[64] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 70/2020, fojas 763 a 765.

contempla expresamente a las omisiones en general como objeto de control constitucional a través de este medio de impugnación, sin que se haga allí algún tipo de distinción o exclusión,[65] es incuestionable que, desde mucho antes de la última reforma a este precepto, la Suprema Corte ya había zanjado que la controversia constitucional sí es procedente para impugnar omisiones de carácter legislativo. Tal como se explicó en el apartado anterior (*supra* párr. 29), es criterio reiterado del Tribunal Pleno que las omisiones legislativas pueden controvertirse por vía de una controversia constitucional en cualquier tiempo mientras subsistan.[66]

B

40. Interés legítimo del actor. En segundo lugar, respecto de todas las omisiones y los actos impugnados en la presente controversia constitucional, tanto la Cámara de Diputados como el Ejecutivo Federal invocan la causa de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del Municipio actor.[67] Sostienen que éste no señala qué facultad constitucional propia fue transgredida a partir de las omisiones y actos relacionados con la disposición de los recursos hídricos de la presa "La Boquilla". En su concepto, dado lo resuelto por esta Suprema Corte en asuntos como la **controversia constitucional 84/2007,**[68] promovida por el Estado de Tamaulipas contra la Federación por el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales, el presente medio de impugnación debe sobreseerse porque un ente legitimado no puede promover controversia constitucional contra una norma general o acto que sea ajeno a su esfera de atribuciones.

41. Esta causa de improcedencia también **debe desestimarse.** El Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que en una controversia constitucional se

[65] Véase *supra* nota 24.
[66] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno, citada en *supra* nota 55.
[67] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 70/2020, fojas 711 a 715 y 758 a 763, respectivamente.
[68] Resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil diez, por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Aguilar Morales y Valls Hernández y las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra al considerar que el Estado de Tamaulipas sí contaba con interés legítimo para promover la controversia constitucional.

acredita el interés legítimo cuando exista al menos un principio de agravio en perjuicio del actor.[69] También es criterio reiterado de la Suprema Corte que este agravio puede derivar no sólo de una invasión competencial, "*sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución*."[70] De este modo, para que se actualizara la causa de improcedencia invocada, tendría que quedar acreditado que en la demanda no se aduce siquiera una sola violación a algún precepto constitucional que reconozca facultades al actor.

42. Sin embargo, contra lo que sostienen las autoridades aludidas, en su escrito de demanda el Municipio actor aduce violaciones a la facultad de participar en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Federal,[71] así como a la facultad de proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el diverso 115, fracción III, inciso a), también de la Constitución Federal.[72] Además, el precedente invocado por las partes demandadas no es aplicable al presente asunto porque aquél versa sobre el interés legítimo de una *entidad federativa* para impugnar actos o disposiciones en materia de aguas, pero no sobre el de los *Municipios*. El interés legítimo de un Municipio para controvertir normas generales, actos u omisiones en materia de aguas es sustancialmente distinto al de las entidades federativas, dadas las facultades constitucionales que los Municipios tienen conferidas originariamente en ese rubro específico.

[69] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 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, página 875.
[70] 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.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de dos mil quince, página 33.
[71] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 70/2020, fojas 11 a 14.
[72] Véase ibíd., fojas 11 a 29 y 44.

C

43. Violaciones indirectas a la Constitución Federal. En tercer lugar, el Ejecutivo Federal señala en su contestación que el presente medio de impugnación es improcedente respecto de todo aquello que se le atribuye porque únicamente se plantean cuestiones de *legalidad* y, en términos de lo resuelto por esta Suprema Corte en los **recursos de reclamación 150/2019-CA,**[73] **158/2019-CA**[74] **y 151/2019-CA,**[75] en una controversia constitucional únicamente es posible realizar planteamientos propiamente de *constitucionalidad*.[76]

44. Esta Suprema Corte considera que asiste parcialmente la razón a la parte demandada y se actualiza la causa de improcedencia invocada, aunque únicamente respecto de la impugnación de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca (*supra* párr. 22, inciso **B**). De la lectura integral de la demanda se desprende que, en relación con dicha omisión legislativa relativa, el Municipio actor simplemente aduce violaciones del Ejecutivo Federal a los artículos 5o., 13 Bis, 13 Bis 2 y 13 Bis 3 de la Ley de Aguas Nacionales,[77] pero no esgrime algún concepto de invalidez que sea propiamente constitucional.

45. Tal como señala la autoridad demandada, en los precedentes referidos esta 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.[78] El nuevo criterio incluso ya fue retomado por el Constituyente Permanente y desde el once

[73] Resuelto el tres de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de cinco votos.
[74] Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.
[75] Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.
[76] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 70/2020, fojas 716 a 720.
[77] Véase ibíd., fojas 5, 12 y 38 a 44.
[78] Véase, por todos, el recurso de reclamación 150/2019-CA, pág. 18.

de marzo de este año está plasmado de forma expresa en el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.[79] En consecuencia, respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria,[80] y **debe sobreseerse** respecto de ella.

D

46. Ausencia de causa de pedir y de conceptos de invalidez. En cuarto lugar, el Ejecutivo Federal sostiene que la presente controversia constitucional es improcedente respecto del acto impugnado relativo a la utilización de la Guardia Nacional para la ejecución de las órdenes de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" a fin de pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso **D**), puesto que no existe una causa de pedir ni tampoco conceptos de invalidez en relación con aquél. Afirma que, en términos de los precedentes del Tribunal Pleno,[81] la controversia constitucional debe sobreseerse en relación con este acto al no ser posible determinar cómo afecta las atribuciones constitucionales del demandante.

47. Esta Suprema Corte considera que efectivamente **se actualiza** la causa de improcedencia invocada por el Ejecutivo Federal. Del análisis integral del

[79] "**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."
[80] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."
"**Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar:
"...
"VII. Los conceptos de invalidez."
[81] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 135/2005 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de dos mil cinco, página 2062, así como la tesis aislada número P. VI/2011 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de dos mil once, página 888.

escrito de demanda se desprende que, aunque el Municipio actor señale como acto impugnado el uso de la fuerza pública a través de la Guardia Nacional para extraer las aguas de la presa "La Boquilla",[82] no hay causa de pedir ni conceptos de invalidez en relación con dichos actos, pues los argumentos esgrimidos en el resto de la demanda en realidad se encuentran encaminados a controvertir las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso **C**). Toda vez que la utilización de la Guardia Nacional para ejecutar tales órdenes no se controvierte por vicios propios, en relación con tales actos de ejecución se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria[83] y, por ende, **debe sobreseerse** respecto de ellos.

48. Por otra parte, este Tribunal Pleno advierte de oficio que esa misma causa de improcedencia se actualiza respecto de la impugnación del Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte atribuido también el Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **E**). De una lectura pormenorizada de la demanda se desprende que el único argumento que presentó el Municipio actor en relación con dicho acuerdo fue que se emitió con base en la reglamentación que rige a los Consejos de Cuenca, la cual no les otorga participación a los Municipios. Es claro que el agravio esgrimido se encuentra encaminado a demostrar la invalidez de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. En párrafos más arriba (*supra* párrs. 44 y 45) se precisaron ya las razones por las que debe sobreseerse en el juicio respecto de esa omisión reglamentaria. Toda vez que el acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte no se combate por vicios propios sino únicamente por ser resultado de tal omisión, no hay causa de pedir ni concepto de invalidez en relación con aquél. Por consiguiente, también **debe sobreseerse** en la controversia constitucional respecto de este acto.

***

[82] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 70/2020, fojas 5 y 6.
[83] Véase *supra* nota 80.

49. Dado que no se advierte la actualización de alguna otra causa de improcedencia diversa a las ya analizadas en este apartado o en el anterior, debe concluirse que la presente controversia constitucional **es procedente** únicamente en relación con la siguiente omisión y actos impugnados:

A. La omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas; y,

B. Las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

VII. ESTUDIO DE FONDO.

50. Por cuestión de método y claridad en la exposición, dado que una hipotética declaración de inconstitucionalidad de la omisión reclamada al Congreso de la Unión no necesariamente se traduciría en la declaración de invalidez de los actos atribuidos al Ejecutivo Federal, la Suprema Corte abordará por separado los planteamientos de inconstitucionalidad formulados en su contra. En primer lugar, se estudiarán los conceptos de invalidez relativos a la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas (**A**). Posteriormente, se abordarán los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" (**B**).

A

51. Omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas. Como ya se mencionó en el apartado de antecedentes, el ocho de febrero de dos mil doce se adicionó un párrafo sexto al artículo 4o. de la Constitución Federal para reconocer el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Además de establecer que el Estado garantizará este derecho humano, dicho precepto constitucional dispone que la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y establecerá la participación de la Federación,

las entidades federativas y los Municipios, así como de la ciudadanía, para la consecución de dichos fines.[84]

52. Por su parte, el artículo tercero transitorio del *Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el Decreto de reforma constitucional"), publicado en el Diario Oficial de la Federación ese mismo día, dispuso explícitamente que el Congreso de la Unión contaría con un plazo de trescientos sesenta días para emitir una Ley General de Aguas.[85]

53. Conceptos de invalidez.[86] El Municipio actor sostiene que el Congreso de la Unión no ha expedido la legislación general a que se refieren estas dos disposiciones constitucionales. Alega, en esencia, que la omisión impugnada representa una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio que vulnera indebidamente sus atribuciones constitucionales en materia de aguas, así como el derecho humano al agua de sus habitantes y de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

54. Por un lado, argumenta que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional vulnera en su perjuicio la facultad de participar de manera efectiva con la Federación, las entidades federativas y la ciudadanía en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo, participación que le reconoce expresamente el artículo 4o. de la Constitución Federal. Sostiene que los vacíos normativos que resultan de dicha omisión legislativa desembocan en la aplicación del régimen legal de gestión de aguas nacionales anterior a la

[84] Véase *supra* nota 10.

[85] Véase el decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCCI, No. 6, miércoles ocho de febrero de dos mil doce, pág. 5, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012*.

[86] En términos del artículo 40 de la ley reglamentaria, el Tribunal Pleno **suplirá la deficiencia** tanto de la demanda como de su contestación.

reforma constitucional de febrero de dos mil doce, mismo que es sumamente centralizado y coloca a los gobernadores de los Estados como intermediarios entre la Federación y los Municipios, lo que lo torna inequitativo. Apunta que la falta de participación municipal efectiva en los procesos de gestión del agua incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.[87]

55. Por otro lado, sostiene que la omisión legislativa impugnada obstaculiza la debida intervención del gobierno municipal en la garantía del derecho humano al agua de su población, particularmente en un contexto de escasez hídrica como la que se vive desde hace años en el norte del país. El Municipio actor explica que, en tanto nivel de gobierno encargado de prestar los servicios relacionados con el suministro de agua y su tratamiento, su indebida exclusión en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrológica del Río Bravo incide directamente en la satisfacción del derecho humano de sus habitantes al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, así como en el derecho humano al agua de los distintos usuarios y productores agrícolas del Distrito de Riego 005 Delicias.[88]

56. Contestación de los Poderes demandados. Por su parte, las autoridades demandadas reconocen que, efectivamente, todavía no se ha cumplido con la obligación de expedir la Ley General de Aguas. Sin embargo, afirman que la demora en la expedición de ese ordenamiento legal se encuentra justificada y que ello no afecta las atribuciones constitucionales del Municipio actor.

57. Mientras que la Cámara de Senadores señala que el Congreso de la Unión está próximo a cumplir con dicha obligación constitucional y que es la pandemia de SARS-CoV-2 (COVID-19) lo que ha retrasado el proceso legislativo correspondiente,[89] la Cámara de Diputados afirma que no existe mandato cons-

[87] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 70/2020, fojas 4, 11 a 13 y 44.
[88] Véase ibíd., fojas 14 a 31 y 44.
[89] Véase ibíd., fojas 138 y 139.

titucional alguno para establecer la participación de los Municipios en las determinaciones del Consejo de Cuenca del Río Bravo, ni tampoco en la gestión de los recursos hídricos de jurisdicción nacional. En su concepto, el Municipio simplemente debe ajustarse a las leyes que emita el Congreso de la Unión en relación con el uso y aprovechamiento del agua.[90]

58. Por otra parte, el Ejecutivo Federal sostiene que la legislación cuya expedición se encuentra pendiente tiene un objeto distinto a la Ley de Aguas Nacionales vigente, aunque no existe impedimento para que en una sola legislación se regulen tanto el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico (artículo 4o. constitucional), como la administración de las aguas nacionales (artículo 27 constitucional).[91]

59. Cuestión jurídica por resolver. El asunto se limita a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido 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.

60. A continuación, se aborda puntualmente esta cuestión.

¿El Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional?

61. Está fuera de duda que el Congreso de la Unión ha excedido por más de ocho años el plazo de trescientos sesenta días para expedir una Ley General de Aguas previsto en el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales de ocho de febrero de dos mil doce. Incluso este Tribunal Pleno hace ya algún tiempo se refirió específicamente a dicha omisión legislativa al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017,**[92] así como las **controversias constitucionales 83/2017** y

[90] Véase ibíd., fojas 765 a 777.
[91] Véase ibíd., fojas 743 a 745.
[92] Véase la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párr. 371, resuelta el seis de septiembre de dos mil dieciocho, en este punto por unanimidad de once votos.

97/2017.[93] Sin que entonces fuera propiamente el objeto de la acción o de las controversias, en aquellos asuntos la Suprema Corte consideró que la completa falta de ejercicio de esta atribución por el Congreso de la Unión era un elemento adicional que justificaba validar la facultad del Congreso de la Ciudad de México para legislar en materia de agua potable.[94] La cuestión aquí, en cambio, radica en determinar si el actuar omisivo del Congreso de la Unión ante la Ley General de Aguas tiene algún tipo de justificación constitucional o, por el contrario, representa una dilación indebida en el ejercicio de una competencia de ejercicio obligatorio. Responder esta pregunta no reviste demasiada complejidad. Como se explica enseguida, la omisión legislativa impugnada por el Municipio actor está plenamente acreditada y no encuentra justificación en las razones que invocan las partes demandadas.

62. Esta Suprema Corte ha explicado en reiteradas ocasiones que, para que en un medio de impugnación constitucional como el que hoy nos ocupa se considere actualizada una omisión legislativa, tienen que concurrir dos elementos.[95] Primero, debe existir un mandato constitucional claro y preciso de legislar

[93] Véase la controversia constitucional 97/2017, párr. 43, resuelta el diez de septiembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de nueve votos, y la controversia constitucional 83/2017, párrafo 43, resuelta ese mismo día, en este punto por unanimidad de nueve votos.

[94] Véase, por todas, la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párr. 371 ("No escapa a nuestra atención que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional dispone a la letra que '*el Estado garantizará el derecho humano al agua 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*' y además, que el artículo transitorio del decreto que introdujo este texto a la Constitución Federal en dos mil doce fijó al Congreso de la Unión un plazo de un año para emitir una Ley General de Aguas. Suponiendo sin conceder que estas porciones normativas fueran entendidas en el sentido de establecer que la materia de agua potable es concurrente y, por lo mismo, que el Congreso de la Unión tiene facultades para distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno para garantizar tal derecho humano, es un hecho que el legislador federal no ha ejercido tal atribución. Si, como ya hemos explicado al inicio de este apartado, no existe hasta ahora un alcance cierto del contenido material de dicha facultad legislativa, no consideramos procedente vedar por ahora cualquier facultad normativa de las entidades federativas en una materia en la que claramente tienen atribuciones constitucionales.") (Citas interiores omitidas, énfasis en original).

[95] Véase, entre muchas, la controversia constitucional 14/2005, págs. 55 a 60, resuelta el tres de octubre de dos mil cinco, en este punto por unanimidad de diez votos, y la controversia constitucional 109/2019, págs. 36 a 44, resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos.

en determinado sentido dirigido a un poder público específico. Si hay una disposición de esta índole, ya sea en el cuerpo de la Constitución Federal o en su régimen transitorio,[96] entonces la facultad legislativa correspondiente representa una competencia constitucional de ejercicio obligatorio para el órgano aludido.[97] Segundo, debe comprobarse que, una vez vencido el plazo establecido por la propia Constitución Federal para expedir esa norma general, efectivamente no se haya emitido el acto legislativo ordenado. Los precedentes del Tribunal Pleno son categóricos al señalar que, cuando no se concreta la expedición de la legislación correspondiente dentro del plazo fijado por la norma fundamental, la autoridad facultada para emitirla incurre automáticamente en una violación directa al orden constitucional.[98] Ambos elementos se actualizan en el presente caso.

63. En primer lugar, como señala el Municipio actor, existe un mandato constitucional expreso al Congreso de la Unión para legislar en cierto sentido dentro de un plazo claramente determinado. Mientras que el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal dispone a la letra que "*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*",[99] en el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce que introdujo ese párrafo a la Constitución Federal se establece explícitamente que "*El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas*."[100]

---

[96] Véase ibíd., págs. 43 y 44.
[97] Véase la jurisprudencia número P./J. 11/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527.
[98] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE).", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1365.
[99] *Supra* nota 10.
[100] *Supra* nota 11.

64. Aunque el sentido literal de estos dos preceptos constitucionales es inequívoco respecto de la obligación del Congreso de la Unión de expedir una nueva legislación en materia de aguas dentro de los trescientos sesenta días siguientes a su entrada en vigor, tal significado se confirma también si se atiende al proceso de reforma constitucional correspondiente. De éste se advierte claramente que la voluntad manifiesta del Poder Revisor de la Constitución Federal no fue que simplemente se reformara la Ley de Aguas Nacionales vigente hasta ese momento, sino que se expidiera una nueva Ley General de Aguas que estableciera la concurrencia de la Federación, las entidades y los Municipios en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico.[101]

65. Tan es así que en el artículo segundo transitorio del mismo decreto de reforma constitucional se fijó un plazo sustancialmente menor para que el Congreso de la Unión incorporara en la legislación ambiental vigente las disposiciones relativas a un medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental a que se refiere el párrafo quinto del artículo 4o. de la Constitución Federal.[102] En cambio, respecto del derecho humano al agua reconocido en el párrafo sexto de ese mismo artículo, es indudable que el Constituyente ordenó la expedición de un nuevo ordenamiento legal que distribuyera competencias entre los tres órdenes de gobierno y, por consiguiente, otorgó un plazo mayor al Congreso de la Unión para hacerlo.

66. En segundo lugar, de las constancias que obran en autos se desprende que el Congreso de la Unión efectivamente todavía no ha emitido la Ley General de Aguas cuya expedición ordena la Constitución Federal. Si bien las partes demandadas aportaron copias certificadas de las múltiples iniciativas y de dictáme-

[101] Véase, por ejemplo, la "Iniciativa que reforma los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, año XII, número 2857-II, uno de octubre de dos mil nueve, págs. 34 y 35 ("Las características de nuestra propuesta se apoyan en los siguientes principios constitucionales que sometemos a la consideración de esta Soberanía: "... 25. El Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre el uso y aprovechamientos de las aguas nacionales, las que establecerán la concurrencia de la Federación, entidades federativas y de los Municipios.") (Énfasis añadido).

[102] "**Segundo.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 180 días para incorporar las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental."

nes relacionados con un ordenamiento legal de esas características, tramitados tanto en la Cámara de Diputados[103] como en el Senado de la República,[104] lo cierto es que esto no equivale en modo alguno a emitir la legislación correspondiente. Tal obligación constitucional únicamente puede considerarse cumplida una vez que la nueva ley se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación, pues sólo entonces aquélla adquiere validez y puede surtir efectos jurídicos.

67. Además, es un hecho notorio que se invoca como tal en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,[105] de aplicación supletoria en el presente asunto por disposición del artículo 1o. de la ley reglamentaria,[106] que el quince de diciembre de dos mil veintiuno concluyó el último periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, nuevamente sin que se cumpliera con el mandato constitucional de expedir la Ley General de Aguas. De este modo, tal como sostienen los precedentes del Tribunal Pleno, el transcurso en exceso del plazo otorgado al órgano parlamentario para ejercer esta competencia legislativa de ejercicio obligatorio implica por sí mismo una violación directa a la Constitución Federal.[107]

68. Por otra parte, las razones que esgrimen las autoridades demandadas no justifican el incumplimiento por más de ocho años de la obligación de emitir la Ley General de Aguas dentro del plazo previsto por la Constitución Federal. Primero, los plazos que establece el propio Poder Revisor de la Constitución para cumplir una obligación son fatales y su vencimiento es suficiente para que se considere actualizada una violación constitucional.[108] Y aunque es verdad que esta Suprema Corte excepcionalmente ha reconocido que el retraso al expedir una norma de carácter general puede obedecer a una causa de fuerza mayor y

[103] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 70/2020, fojas 457 a 695.
[104] Véase ibíd., fojas 262 a 455.
[105] "**Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."
[106] "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."
[107] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno, citada en *supra* nota 98.
[108] Véase ídem.

que, al no ser aquélla completamente atribuible a los órganos responsables de expedirla, les ha otorgado un plazo razonable para cumplir con la correspondiente obligación constitucional, dichas medidas siempre han representado determinaciones relacionadas con los efectos de la sentencia condenatoria o su cumplimiento,[109] pero que de ninguna manera convalidan en el fondo la omisión en que ha incurrido el órgano legislativo responsable.

69. Segundo, contra lo que sostiene el Senado de la República,[110] el incumplimiento de la obligación de expedir la Ley General de Aguas no es atribuible a la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19). No sólo es un hecho notorio que dicha pandemia comenzó a tener efectos de consideración en nuestro país apenas en marzo de dos mil veinte, es decir, cuando ya llevaba más de siete años vencido el plazo que establece el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional. También lo es que, desde el inicio de esta pandemia, en el Congreso de la Unión se han desarrollado vías para continuar los trabajos y debates parlamentarios durante la emergencia de salubridad, ya sea a través de sesiones remotas o incluso presenciales con estrictas medidas sanitarias.

70. Tan es así que en el seno de dicho órgano legislativo federal muy recientemente se han aprobado múltiples reformas legales de enorme relevancia y complejidad, cuyos procedimientos legislativos comenzaron con notable posterioridad al vencimiento del plazo establecido para cumplir la obligación constitucional de expedir la Ley General de Aguas, sin que hubiesen revestido siquiera el carácter de iniciativas preferentes. Si la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) no impidió el desarrollo de otros procedimientos legislativos de carácter ordinario, entonces no puede considerarse una justificación válida al incumplimiento en el presente asunto.

---

[109] Véase la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018 (párr. 53), acuerdo plenario de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, en este punto por unanimidad de once votos. Véase, además, la controversia constitucional 109/2019, párr. 97 (nota al pie 17), resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos ("Dadas las circunstancias nacionales que imperan, con motivo de la pandemia, se fija un plazo de seis meses, para que el Congreso Local modifique su Constitución en los términos que se precisan en esta sentencia.") (Énfasis añadido). De la Primera Sala, véase el amparo en revisión 265/2020, párrs. 216 a 220, resuelto el doce de mayo de dos mil veintiuno, en este punto por unanimidad de cinco votos.

[110] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 70/2020, fojas 138 y 139.

71. Tercero, tampoco representa una justificación para este retraso el hecho de que en una sola ley puedan regularse tanto el derecho humano al agua previsto en el artículo 4o. constitucional como la administración de las aguas nacionales previstas en el diverso 27 constitucional. El Ejecutivo Federal parece insinuar que, dada la posibilidad de coexistencia de reglamentación en un mismo ordenamiento legal, las dos cuestiones ya se encuentran reguladas propiamente en la Ley de Aguas Nacionales vigente.[111] Sin embargo, este argumento no controvierte la existencia de la omisión impugnada, sino más bien la afectación que pueda generar al actor.

72. Como se explicó líneas arriba (*supra* párrs. 64 y 65), de un análisis integral de las disposiciones constitucionales correspondientes se desprende claramente que la orden del Constituyente Permanente no fue la de simplemente actualizar la legislación de aguas nacionales vigente al momento de aprobarse la reforma constitucional, sino la de expedir una nueva ley general en la que se le confiriera a cada nivel de gobierno la participación que requiere la garantía del derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, tal como dispone el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Tan es así, que las autoridades legislativas demandadas aportaron a este expediente constancias de múltiples iniciativas y dictámenes relacionados con la expedición de una Ley General de Aguas que a la fecha se han tramitado en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Si no hubiera obligación de expedir una nueva ley en esta materia, entonces no tendría mucho sentido que el Congreso de la Unión estuviera llevando a cabo una gran variedad de procedimientos encaminados a emitirla, ni que hubiera argumentado ante esta Suprema Corte que se encontraba próximo a cumplir con esa obligación constitucional. Cuestión distinta es si esa omisión genera una afectación al actor en vista del contenido de la legislación de aguas vigente.

73. En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el Congreso de la Unión omitió indebidamente 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 y, por tanto, a la fecha ha incurrido

[111] Véase ibíd., foja 745.

en una omisión legislativa de carácter absoluto respecto de la competencia de ejercicio obligatorio prevista en dicho precepto transitorio, así como en el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Dado que la omisión legislativa acreditada no encuentra justificación constitucional alguna, su actualización es plenamente atribuible al Congreso de la Unión a través de sus dos Cámaras.

74. Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo y, por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.

75. La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que esta Suprema Corte **declare la inconstitucionalidad** de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir 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.

B

76. Órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla". Como se refirió en el apartado de antecedentes, el Ejecutivo Federal ordenó disponer de aproximadamente mil millones de metros cúbicos del agua almacenada en la presa "La Boquilla" específicamente para el pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 9).

77. Conceptos de invalidez.[112] El Municipio actor alega, en esencia, que las órdenes de disponer del agua almacenada en "La Boquilla" son inconstitu-

[112] En términos de lo resuelto en los recursos de reclamación citados en *supra* notas 73, 74 y 75, únicamente se abordan los planteamientos propiamente de constitucionalidad.

cionales porque desembocan en la disposición de aguas nacionales que ya se encontraban comprometidas para los usuarios de la Cuenca del Río Bravo, entre los cuales figura ese Municipio en su calidad de usuario para uso público urbano y doméstico, sin que se le hubiera dado la participación debida en esa decisión. Sostiene que, en términos de lo dispuesto en los artículos 4o., párrafo sexto, y 27 de la Constitución Federal, era necesario que el Ejecutivo Federal ejerciera sus facultades legales de administración sobre las aguas nacionales almacenadas en la presa "La Boquilla" de manera coordinada con el Municipio y los distintos usuarios de las aguas de la cuenca, concretamente a través del Consejo de Cuenca del Río Bravo. En su concepto, esto implicaba haber contado antes con un Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica en cuya elaboración hubiera participado efectivamente el propio Municipio actor.[113]

78. Contestación de la autoridad demandada. El Ejecutivo Federal señala, por el contrario, que no había obligación constitucional alguna para coordinarse con el Municipio actor antes de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para pagar a los Estados Unidos de América los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

79. Por un lado, afirma que dicha determinación se encuentra dentro de sus facultades constitucionales y legales de administración de las aguas nacionales. Explica que, según el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Federal, el dominio y la administración de las aguas nacionales y sus bienes inherentes le corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal, por sí o a través de la Conagua. Señala también que, mientras la Ley General de Bienes Nacionales prevé que los bienes enunciados en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de la Federación, la presa "La Boquilla" es una obra de infraestructura hidráulica financiada por el Gobierno Federal y, por tanto, constituye un bien nacional conforme al artículo 113, fracción VII, de la Ley de Aguas Nacionales.[114]

80. Por otro lado, sostiene que, además de no existir obligación constitucional alguna para que los Municipios participen en los Consejos de Cuenca,

[113] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 61/2020, fojas 5 a 12 y 25 a 44.
[114] Véase ibíd., fojas 730 a 733.

pues se trata de figuras creadas únicamente por la Ley de Aguas Nacionales, el Tratado de Aguas Internacionales representa la Ley Suprema de toda la Unión en términos del artículo 133 de la Constitución Federal y, por ende, el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a cumplirlo pese a cualquier oposición municipal o incluso estatal.[115]

81. Cuestión jurídica por resolver. De los planteamientos de las partes en relación con las órdenes del Ejecutivo Federal se desprende una sencilla pregunta de cuya respuesta depende su validez constitucional.

¿El Ejecutivo Federal se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con el Municipio actor para disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla"?

82. Del hecho que esta Suprema Corte haya concluido ya que la omisión de emitir una Ley General de Aguas es inconstitucional y, por ende, se deba ordenar al Congreso de la Unión su expedición, no se sigue que automáticamente sean inválidos todos los actos positivos realizados al amparo de la normativa de aguas vigente. Toda vez que la materia de aguas es compleja e involucra muchos y muy diversos tipos de facultades constitucionales para distintas autoridades del país, la validez de un acto específico en esta materia no siempre depende de la misma norma o disposición ni requiere, por tanto, el mismo grado de reglamentación. En otras palabras, la afectación a la participación municipal en los procesos decisorios de gestión de los recursos hídricos a los que se refiere el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal no desemboca necesariamente en la invalidez de los actos de administración de las aguas propiedad de la Nación a los que se refiere el artículo 27 de ese mismo ordenamiento constitucional.

83. En esta tesitura, corresponde aquí dilucidar si la decisión del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para el pago a los Estados Unidos de América de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales requería tomarse de manera coordinada con el Municipio actor.

[115] Véase ibíd., foja 740 a 745.

Resolver esta cuestión resulta relativamente sencillo. Contra lo que sostiene el Municipio demandante, el Ejecutivo Federal no se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con él ni con algún otro ente para disponer de las aguas de esa presa. Como se explica enseguida, la decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de las aguas nacionales en sentido estricto que está dirigido a dar cumplimiento a una obligación internacional del Estado Mexicano. Este tipo específico de actos no necesita aprobación municipal para tener validez constitucional.

84. En primer lugar, la interpretación integral del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal arroja claramente que la facultad de participar en la gestión de los recursos hídricos de una cuenca hidrológica no tiene el alcance de conferir a los Municipios las facultades de administración sobre esos bienes. Se trata, por el contrario, de una atribución limitada a la intervención en aquellos procesos decisorios que la ley establezca para lograr que tanto el acceso al agua como su uso sean de carácter equitativo y sustentable.

85. Contra lo que sugiere el demandante, la *gestión* a la que se refiere implícitamente el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional cuando habla de la participación municipal en la consecución de los fines de "acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos"[116] no es una expresión sinónima de la *administración* de las aguas nacionales a que se refiere el diverso 27 constitucional.[117] Mientras que la primera es más amplia y se refiere en general al

[116] Véase *supra* nota 10.

[117] "**Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.
"...
"Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de

conjunto de procesos decisorios relacionados con la preservación del agua, por lo que involucra de manera coordinada a todos los niveles de gobierno y a la ciudadanía; la segunda expresión, en cambio, se refiere específicamente a los actos concretos de dominio sobre los recursos hídricos nacionales y representa una competencia exclusiva del Ejecutivo Federal.

86. Aunque ambos conceptos encuentren desarrollo en la Ley de Aguas Nacionales, es el propio Texto Constitucional el que primero distingue entre las actividades que aquéllos involucran, así como las autoridades a quienes corresponden. Por ejemplo, puesto que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional

---

la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica. ..." (Énfasis añadido).

dispone que el acceso y uso de los recursos hídricos debe ser equitativo y sustentable, la ley de la materia debe establecer la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como de la sociedad civil, en las acciones de gestión del agua. En cambio, dado que en términos del párrafo sexto del artículo 27 constitucional la administración de las aguas nacionales corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal, su explotación, uso o aprovechamiento por otros entes o por particulares procede únicamente a través de las concesiones –o asignaciones, como se vio– que aquél otorgue.[118] Esto pone en evidencia que constitucionalmente todos los niveles de gobierno tienen un rol en la gestión de las aguas nacionales, pero no todos lo tienen en su administración. Tan es así que el artículo 3o., fracción XXVIII, de la Ley de Aguas Nacionales dispone a la letra que "*la gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua*".[119]

87. Toda vez que la disposición de aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para dar cumplimiento a un tratado internacional representa un acto concreto de dominio sobre las aguas nacionales, las órdenes para realizarlo representan una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 constitucional. Y si se trata de una atribución exclusiva de un Poder de la Federación, entonces por definición esa decisión no requiere la autorización de alguna otra autoridad estatal o municipal para ser tomada ni ejecutada. En otras palabras, no se puede alegar la violación a la facultad municipal de participar en la gestión de las aguas nacionales respecto de un acto concreto que involucra únicamente las facultades de administración de esos recursos hídricos por el Ejecutivo Federal.

---

[118] Véase ídem.

[119] "**Artículo 3o.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:
"...
"XXVIII. 'Gestión del agua': Proceso sustentado en el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales, bienes, recursos, derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante el cual coordinadamente el Estado, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, promueven e instrumentan para lograr el desarrollo sustentable en beneficio de los seres humanos y su medio social, económico y ambiental, (1) el control y manejo del agua y las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos, por ende su distribución y administración, (2) la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua, y (3) la preservación y sustentabilidad de los recursos hídricos en cantidad y calidad, considerando los riesgos ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extraordinarios y daños a ecosistemas vitales y al medio ambiente. La gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua; ..."

88. Esto desde luego no significa que el Congreso de la Unión no deba regular los términos en que el Ejecutivo Federal ejerce tales facultades de administración sobre las aguas de la Nación. Al contrario, además de que los artículos 27 y 73, fracción XVII,[120] de la Constitución Federal disponen claramente que esto debe hacerse en los términos que disponga la ley, de hecho, los artículos 6o., fracción VIII, y 9o., fracción IX, de la Ley de Aguas Nacionales[121] regulan el supuesto específico de disposición de aguas nacionales para el cumplimiento de un tratado internacional. Lo expuesto tan sólo quiere decir que constitucionalmente el ejercicio de todos los actos de dominio respecto de las aguas propiedad de la Nación se encuentra encomendado de manera exclusiva al Ejecutivo Federal y, por ende, no corresponde dictarlos a alguna otra autoridad como la municipal cuando actúa a través de un Consejo de Cuenca.

89. En segundo lugar, en el expediente en que se actúa queda plenamente acreditado que las órdenes de disposición de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" se dictaron en cumplimiento a un tratado internacional suscrito y ratificado por el Estado Mexicano. De las afirmaciones de ambas partes en la presente controversia constitucional y los medios de prueba aportados por

---

[120] "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:
"...
"XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal." (Énfasis añadido).

[121] "**Artículo 6o.** Compete al Ejecutivo Federal:
"...
"VIII. Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas, tomando en cuenta el interés nacional, regional y público."
"**Artículo 9o.** 'La comisión' es un órgano administrativo desconcentrado de 'la secretaría', que se regula conforme a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de su reglamento interior.
"...
"IX. Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros, y realizar acciones que correspondan al ámbito federal para el aprovechamiento integral del agua, su regulación y control y la preservación de su cantidad y calidad, en los casos que correspondan o afecten a dos o más regiones hidrológico-administrativas, o que repercutan en tratados y acuerdos internacionales en cuencas transfronterizas, o cuando así lo disponga el Ejecutivo Federal, así como en los demás casos que establezca esta ley o sus reglamentos, que queden reservados para la actuación directa de 'la comisión' en su nivel nacional." (Énfasis añadido).

ellas se desprende claramente que la disposición de esos recursos hídricos está destinada al pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales.

90. Dado que el contenido del referido instrumento internacional no fue objeto de impugnación, y que el artículo 133 de la Constitución Federal[122] dispone expresamente que los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República y ratificados por el Senado serán Ley Suprema de toda la Unión, entonces todas las disposiciones del Tratado Internacional de Aguas debían ser cumplidas en sus términos. Esto significa que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a dar cumplimiento al instrumento internacional con independencia de que las leyes en materia de aguas expedidas por el Congreso de la Unión –o la regulación administrativa que el propio Ejecutivo Federal hubiera emitido en ejercicio de su facultad reglamentaria– así lo dispusieran explícitamente.

91. Por último, suponiendo sin conceder que las facultades municipales originarias en materia de aguas sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, y, por consiguiente, que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas también hubiera vulnerado esa hipotética atribución originaria en perjuicio de los Municipios del país, esto tampoco llevaría a la Suprema Corte a concluir que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con el Municipio actor a fin de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

92. Como es bien sabido, por elemental principio de legalidad, en el sistema jurídico mexicano las autoridades administrativas como el Ejecutivo Federal no pueden inaplicar leyes vigentes so pretexto de su inconstitucionalidad. En términos de los precedentes de esta Suprema Corte, la facultad de ejercer control de constitucionalidad de las leyes se encuentra reservada para los órganos

[122] "**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."

jurisdiccionales del país.[123] Y si la fracción VIII del artículo 6o. de la Ley de Aguas Nacionales dispone a la letra que solamente compete al Ejecutivo Federal "*adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas*",[124] entonces coordinarse para tal objeto con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la ley que no está permitida por el orden constitucional. Tal coordinación con el Municipio actor y los usuarios simplemente no era posible sin violar la Constitución Federal.

93. Por las razones expresadas, esta Suprema Corte considera que son **infundados** los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor en el sentido de que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con él y con los usuarios de la Cuenca del Río Bravo antes de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado Internacional de Aguas. Contra lo que sostiene la parte demandante, se trata de actos de administración en estricto sentido cuyo ejercicio corresponde en exclusiva a la autoridad demandada, sin que pueda afirmarse que dichos recursos hídricos se encontraban comprometidos para los usuarios de la Cuenca del Río Bravo ni que su disposición estaba sujeta a la participación del Municipio actor en el Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica, pues no hay disposición constitucional o legal alguna que así lo disponga. En consecuencia, **debe reconocerse la validez** de las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

VIII. EFECTOS.

94. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria,[125] procede fijar los efectos y alcances de la sentencia,

[123] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis aislada número P. LXIX/2011 (9a.) del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de dos mil once, Tomo 1, página 552, así como la tesis aislada número 2a. CIV/2014 (10a.) de la Segunda Sala, cuyo rubro es: "CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de dos mil catorce, Tomo I, página 1097.

[124] *Supra* nota 121.

[125] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

incluyendo los órganos obligados a cumplirla, la omisión legislativa respecto de la cual opera y los elementos necesarios para su plena eficacia.

95. En la sección **A** del apartado anterior se concluyó que el Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, incurrió en una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio al no haber expedido 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, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal (*supra* párr. 73).

96. Toda vez que dicha omisión legislativa por sí misma genera una afectación al Municipio actor, esta Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional debe asegurarse de que se restablezca el orden constitucional vulnerado por el Congreso de la Unión.

97. En consecuencia, se debe **declarar la inconstitucionalidad** de la omisión del Congreso de la Unión de 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, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Asimismo, se debe **ordenar a esa autoridad legislativa federal, a través de sus dos Cámaras, que emita una Ley General de Aguas.**

98. Finalmente, el Congreso de la Unión deberá dar cumplimiento a esta ejecutoria **durante su próximo periodo ordinario de sesiones.** Un plazo similar para subsanar una omisión legislativa absoluta se otorgó por el Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales **38/2014,**[126] **82/2016**[127] y **109/2019.**[128]

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

[126] Resuelta el veinticuatro de septiembre de dos mil quince, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo segundo).

[127] Resuelta el veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de diez votos (resolutivo tercero).

[128] Resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo tercero).

99. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de la omisión legislativa, de los actos atribuidos a la Guardia Nacional y del acuerdo de carácter general precisados en el apartado **VI** de esta resolución.

TERCERO.—Se declara la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce, en los términos indicados en el apartado **VII** de esta sentencia.

CUARTO. —Se ordena al Congreso de la Unión expedir dicha Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones, en los términos del apartado **VIII** del presente dictamen.

QUINTO.—Se reconoce la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del *Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos*.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat con matices, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la parte final del párrafo trece, respecto del apartado I, relativo a los antecedentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados II y IV, relativos a la competencia y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, en contra de algunas consideraciones y con razones adicionales, respecto del apartado III, relativo a la precisión de las omisiones y los actos impugnados.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B), Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y del inciso B), respecto del apartado V, relativo a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema A, consistente en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados, atinente a que el presente medio de impugnación es improcedente para combatir omisiones legislativas.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema B, consistente en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal, atinente a la falta de interés legítimo del Municipio actor. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa por razón de extemporaneidad, Ortiz Ahlf, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema C, consistente en sobreseer respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por el sobreseimiento adicional de la orden de disposición del agua, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diversas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema D, consistente en sobreseer respecto del acto relativo a la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la ejecución de las órdenes de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y del acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, publicado en el Diario

Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte por ausencia de conceptos de invalidez. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con razones adicionales, González Alcántara Carrancá en contra de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con razones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con razones adicionales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema A, consistente en declarar fundada la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Aguas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en ordenar que el Congreso de la Unión emita la Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo apartándose de los párrafos noventa y uno y noventa y dos, Ríos Farjat con algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos noventa y uno y noventa y dos, Laynez Potisek, Pérez Dayán con

algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos noventa y uno y noventa y dos y presidente Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría y por razones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema B, consistente en reconocer la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció un voto particular.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 98/99 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, con número de registro digital: 193259.

Las tesis aisladas 2a. CIV/2014 (10a.), 1a. CCVI/2018 (10a.) y de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 3 de octubre de 2014 a las 9:30 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, con números de registro digital: 2007573, 2018780 y 2010668, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS Y LOS PRESIDENTES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHOS ENTES (ARTÍCULO 29, FRACCIÓN XII, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJERO O CONSEJERA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL (ARTÍCULOS 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 43 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL 7 DE JUNIO DE 2021, CONFORME AL CUAL EL PLAZO PARA INTERPONER LA DEMANDA TRATÁNDOSE DE OMISIONES SERÁ DE TREINTA DÍAS, NO ES APLICABLE CUANDO ÉSTA SE PRESENTÓ CON ANTERIORIDAD A SU ENTRADA EN VIGOR, CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY Y *PRO ACTIONE*.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS OMISIONES LEGISLATIVAS QUE NO DERIVEN DIRECTAMENTE DE UN ACTO POSITIVO PUEDEN IMPUGNARSE EN TODO MOMENTO MIENTRAS SUBSISTAN (ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL 7 DE JUNIO DE 2021).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.

IX. 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.

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DE LA PARTE ACTORA SE ACTUALICE, DEBE ACREDITARSE QUE EN LA DEMANDA NO SE ADUJERON VIOLACIONES A ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL QUE RECONOZCA FACULTADES A AQUELLA PARTE.

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA CONTROVERTIR NORMAS GENERALES, ACTOS U OMISIONES EN MATERIA DE AGUAS, DADAS LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES QUE ORIGINARIAMENTE TIENEN CONFERIDAS EN LA MATERIA.

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ÚNICAMENTE ES POSIBLE PLANTEAR EN LA DEMANDA VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LA OMISIÓN ATRIBUIDA AL EJECUTIVO FEDERAL DE REGLAMENTAR ADECUADAMENTE LA LEY DE AGUAS NACIONALES EN LO QUE SE REFIERE A LA INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DE CUENCA).

XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CAUSA DE PEDIR Y DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DEL USO DE LA FUERZA PÚBLICA A TRAVÉS DE LA GUARDIA NACIONAL PARA EXTRAER LAS AGUAS DE LA PRESA "LA BOQUILLA", ASÍ COMO RESPECTO DEL ACUERDO DE INICIO DE EMERGENCIA POR SEQUÍA PARA EL AÑO 2020, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE ABRIL DEL MISMO AÑO, ATRIBUIDO AL EJECUTIVO FEDERAL).

XV. FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XVI. AGUAS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN INCURRIÓ EN UNA OMISIÓN INDEBIDA AL NO HABER EXPEDIDO LA LEY GENERAL RELATIVA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012.

XVII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO ES ATRIBUIBLE A LA PANDEMIA DEL VIRUS SARS-CoV2 (COVID-19) (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XVIII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO SE JUSTIFICA POR EL HECHO DE QUE LAS SITUACIONES MATERIA DE ESE ORDENAMIENTO ESTÉN REGULADAS EN LA LEY DE AGUAS

NACIONALES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XIX. MUNICIPIOS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL DE AGUAS EN EL PLAZO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, VULNERA SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES EN LA MATERIA (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XX. MUNICIPIOS. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL NO SE ENCUENTRA CONSTITUCIONALMENTE OBLIGADO A COORDINARSE CON AQUÉLLOS PARA DISPONER DE LAS AGUAS NACIONALES EN CUMPLIMIENTO A UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO, POR SER UN ACTO DE ADMINISTRACIÓN DE SU COMPETENCIA EXCLUSIVA (ÓRDENES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN LA PRESA "LA BOQUILLA" PARA PAGAR LOS ADEUDOS DEL TRATADO SOBRE DISTRIBUCIÓN DE AGUAS INTERNACIONALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

XXI. MUNICIPIOS. SU COORDINACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO FEDERAL PARA DISPONER DE LAS AGUAS NACIONALES EN CUMPLIMIENTO A UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO CONLLEVARÍA UNA INAPLICACIÓN DE LA LEY QUE VÁLIDAMENTE NO PUEDE REALIZARSE POR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS (ÓRDENES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN LA PRESA "LA BOQUILLA" PARA PAGAR LOS ADEUDOS DEL TRATADO SOBRE DISTRIBUCIÓN DE AGUAS INTERNACIONALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

XXII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA Y VINCULA AL CONGRESO DE LA UNIÓN A EXPEDIR LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE DURANTE SU PRÓXIMO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 78/2020. MUNICIPIO DE BALLEZA, ESTADO DE CHIHUAHUA. 25 DE ENERO DE 2022. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al veinticinco de enero de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 78/2020, promovida por el Municipio de Balleza, Estado de Chihuahua, en contra del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo Federal.

I. ANTECEDENTES.

1. Hechos que dieron lugar a la controversia. Sobre el cauce del Río Conchos –el principal afluente mexicano del Río Bravo– en el Municipio de San Francisco de Conchos, Estado de Chihuahua, se encuentra la presa "La Boquilla", también conocida como Lago Toronto. Desde su construcción en mil novecientos dieciséis, esta obra hidráulica ha generado energía eléctrica para la región norte del país y funcionado como fuente de abastecimiento de agua para varios distritos de riego, así como para múltiples usuarios ubicados, principalmente, en los Municipios del centro y sur del Estado de Chihuahua.

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 "el Tratado de Aguas Internacionales"). Ratificado por el Senado de la República en 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 veinte un mil metros cúbicos anuales.[1] Sin embargo, en el penúltimo párrafo de ese mismo

[1] "**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 pertene-

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 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.[2] 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.[3]

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 un

---

cientes 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).

[2] Véase ídem.

[3] **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. ..."

territorio hidrológico que abarcaba ciento cuarenta y seis Municipios distribuidos en cinco Estados (cincuenta y siete en Chihuahua,[4] tres en Durango, treinta y dos en Coahuila, cuarenta y cuatro en Nuevo León y diez en Tamaulipas). 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.[5]

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.[6] En relación

[4] Del Estado de Chihuahua participan dentro de la Cuenca del Río Bravo los Municipios de Ahumada, Aldama, Allende, Aquiles Serdán, Ascensión, Bachíniva, Balleza, Bocoyna, Buenaventura, Camargo, Carichi, Casas Grandes, Coronado, Coyame, Cuauhtémoc, Cusihuiriachi, Chihuahua, Delicias, Doctor Belisario Domínguez, El Tule, Galeana, Gómez Farías, Gran Morelos, Guachochi, Guadalupe, Guerrero, Hidalgo del Parral, Huejotitán, Ignacio Zaragoza, Janos, Jiménez, Juárez, Julimes, La Cruz, López, Madera, Manuel Benavides, Matachi, Matamoros, Meoqui, Namiquipa, Nonoava, Nuevo Casas Grandes, Ojinaga, Práxedis G. Guerrero, Riva Palacio, Rosales, Rosario, San Francisco de Borja, San Francisco de Conchos, San Francisco del Oro, Santa Bárbara, Santa Isabel, Satevó, Saucillo, Temosachi y Valle de Zaragoza. 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*.

[5] 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*.

[6] "**Artículo 3o.** 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; ..."

con su integración, en el nuevo artículo 13 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.[7] 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.[8]

"**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; ..."

[7] "**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."

[8] "**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:
"...

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. 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.[9]

"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).

[9] "**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* "Semarnat, SHCP, Bienestar, Sener, SE, SSA y Sader.	7	12%
"Vocales estatales "Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.	5	9%
"Vocales Municipales "Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas.	5	9%
"Vocales usuarios	27	50%
"Vocales de organizaciones no gubernamentales	4	7%
"Sector académico (vocales / invitados permanentes) **	5	9%
"Totales	55	100%

8. El ocho de febrero de dos mil doce se reformó y adicionó el artículo 4o. 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 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.[10] 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.[11] 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.[12] Por 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 4o. del instrumento internacional (*supra* párr. 3).

"*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."

[10] "**Artículo 4o.** ...

"...

"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. ..."

[11] "**Tercero.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."

[12] 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*.

10. El tres de diciembre de dos mil diecinueve, en una mesa de trabajo convocada por la Secretaría de Gobernación a solicitud de la Conagua, los gobernadores de Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León, así como el secretario general de Gobierno de Coahuila, acordaron: (a) atender por parte de la Conagua las solicitudes de los distritos de riego de la Cuenca de Río Bravo en términos de su ciclo agrícola pendiente, de los Estados presentes, y (b) cumplir a cabalidad con el Tratado de Aguas Internacionales.[13]

11. Ese mismo día el Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua acordó que, a fin de pagar a los Estados Unidos de América los adeudos con motivo del Tratado de Aguas Internacionales, dispondría de agua almacenada en las presas Francisco I. Madero ("Las Vírgenes"), Luis L. León ("El Granero") y "La Boquilla", todas ellas ubicadas en el Estado de Chihuahua. Específicamente en relación con la presa "La Boquilla", la autoridad federal acordó disponer de un volumen de aproximadamente mil millones de metros cúbicos de agua para dar cumplimiento al tratado.[14]

12. El tres de febrero de dos mil veinte, en vista de diversos bloqueos que a raíz del anuncio del acuerdo de la Conagua tuvieron lugar en la presa Luis L. León ("El Granero"), ubicada en el Municipio de Aldama, elementos de la Guardia Nacional fueron enviados a la presa "La Boquilla" para resguardar sus instalaciones. Al día siguiente; sin embargo, un grupo de aproximadamente quinientos ciudadanos y productores agrícolas del Estado de Chihuahua se presentó en el lugar para impedir la sustracción del agua de la presa y tuvo lugar un enfrentamiento con los elementos de seguridad pública.

13. El cinco de febrero siguiente el titular del Ejecutivo Federal señaló en conferencia de prensa que se cumpliría sin excepción con el Tratado de Aguas Internacionales. Consecuentemente, se inició la extracción de agua de las presas en el Estado de Chihuahua que había acordado la Conagua, incluida la de la presa "La Boquilla".

14. Finalmente, el nueve de abril de dos mil veinte la titular de la Conagua expidió el *Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia*

[13] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 78/2020, foja 7.
[14] Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.

de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020 (en lo sucesivo "el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte").[15] Allí se especificó cuáles cuencas hidrológicas presentaban condiciones de sequía severa, extrema o excepcional –entre las que figuraba la Cuenca del Río Bravo– y se dispuso que la Conagua, conforme a los resultados de los análisis y dictámenes realizados por el Monitor de Sequía de México, a fin de garantizar el abasto de agua para uso doméstico y público urbano, podía ejecutar las medidas transitorias concertadas con los representantes de los usuarios en los Consejos de Cuenca que se encontraran en tal situación.

15. Presentación de la demanda. El dieciocho de mayo de dos mil veinte el Municipio de Balleza, Estado de Chihuahua, a través de su presidente municipal, promovió controversia constitucional en contra del Congreso de la Unión, del Poder Ejecutivo Federal, de la Conagua, del delegado de la Conagua en el Estado de Chihuahua, del Consejo de Cuenca del Río Bravo y del comandante de la Guardia Nacional. En su demanda señaló como actos impugnados: (**a**) la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas; (**b**) la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca; (**c**) las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales; (**d**) la utilización de la Guardia Nacional para su ejecución por la fuerza; y, por último, (**e**) el acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte.

16. Argumentó, en esencia, que las omisiones y los actos impugnados desembocaban en la disposición de aguas que ya se encontraban comprometidas para los distintos usuarios de la zona, incluido el Municipio de Balleza, Estado de Chihuahua, como proveedor del servicio de agua de uso doméstico y público urbano, sin que se le diera la intervención efectiva que ordena la Constitución en la gestión de los recursos hídricos nacionales. Consideró que esto

[15] Véase el acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, *Diario Oficial de la Federación*, No. de edición del mes: 11, jueves nueve de abril de dos mil veinte, págs. 4 a 6, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591407&fecha=09/04/2020*.

vulneraba en su perjuicio las atribuciones previstas en los artículos 1o., 4o., 27, 115 y 133 de la Constitución Federal, así como el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (*supra* párr. 8), y que con ello se transgredía además el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico de su población, el derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias y las disposiciones del Tratado de Aguas Internacionales. Asimismo, el Municipio actor señaló como terceros interesados a los Estados de Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, por lo que solicitó que fueran llamados al juicio.[16]

17. Trámite y admisión de la demanda. El dieciocho de mayo 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 **78/2020** y, por conexidad con las controversias constitucionales 47/2020, 48/2020, 49/2020, 50/2020, 56/2020, 59/2020, 60/2020, 61/2020, 62/2020, 67/2020, 68/2020, 70/2020 y 77/2020, turnarla al Ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de instruir el procedimiento correspondiente.[17]

18. El veintiuno de mayo siguiente el Ministro instructor admitió a trámite la demanda.[18] Por un lado, tuvo como autoridades demandadas únicamente al Congreso de la Unión –por conducto de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores– y al Poder Ejecutivo Federal, pues el resto de las dependencias señaladas en la demanda eran subordinadas de éste. En consecuencia, ordenó emplazar a juicio a los Poderes demandados 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 otro lado, aunque resolvió tener como tercero interesado en la controversia constitucional al Estado de Chihuahua, negó tal carácter a los Estados de Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que correspondiera a su representación.

[16] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 78/2020, fojas 2 y 3.
[17] Véase ibíd., fojas 37 y 38.
[18] Véase ibíd., fojas 49 a 42.

19. Contestación a la demanda y vencimiento del plazo del tercero interesado para realizar manifestaciones. Los días ocho y diecisiete de septiembre de dos mil veinte, respectivamente, ambas Cámaras del Congreso de la Unión y el consejero jurídico del Ejecutivo Federal presentaron sendos escritos donde dieron contestación a la demanda.[19] Éstos fueron agregados al expediente mediante auto de siete de octubre del mismo año.[20] Por su parte, el veintiséis de octubre siguiente el Ministro instructor determinó que había precluido el derecho del Estado de Chihuahua a realizar manifestaciones como tercero interesado.[21]

20. Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción. El veintisiete de noviembre de dos mil veinte 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.[22] En consecuencia, el treinta de noviembre siguiente se declaró cerrada la instrucción y se colocó el expediente en estado de resolución.[23]

II. COMPETENCIA.

21. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Federal;[24] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[25] así como en los

[19] Véase ibíd., fojas 82 a 108, 671 a 721, y 725 a 753, respectivamente.
[20] Véase ibíd., fojas 760 a 764.
[21] Véase ibíd., foja 804.
[22] Véase ibíd., fojas 857 y 858.
[23] Véase ibíd., foja 860.
[24] "**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...
"b) La Federación y un Municipio."
[25] "**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."

puntos segundo, fracción I, y quinto, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,[26] pues se trata de un conflicto entre un Municipio y dos poderes de la Federación, en el que se plantean diversas omisiones legislativas, por lo que resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

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[27] 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 se desprende que en el presente asunto se controvierte lo siguiente:

A. Del Congreso de la Unión se impugna la **omisión** de expedir una Ley General de Aguas.[28] Esta omisión legislativa absoluta se tiene por **demostrada** con las afirmaciones de las partes demandadas respecto a la imposibilidad de expedir tal ordenamiento legal debido a la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19) y con las copias certificadas del procedimiento legislativo correspondiente en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.[29]

B. Del Ejecutivo Federal se impugna la **omisión** de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la

[26] "**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:
"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas 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, cuando así lo estime conveniente."
"**QUINTO.** Los asuntos de la competencia originaria del Pleno referidos en el punto tercero del presente acuerdo general se turnarán y radicarán en el Pleno o en una Sala en términos de lo previsto en el Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los radicados de origen en el Pleno podrán remitirse a las Salas en términos de lo establecido en el punto sexto de este instrumento normativo."
[27] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."
[28] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 78/2020, foja 3.
[29] Véase ibíd., fojas 104 a 106 y 113 a 669.

integración de los Consejos de Cuenca.[30] Al tratarse de una omisión legislativa relativa respecto del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales vigente, la existencia del acto impugnado se tiene por **demostrada** con copia de un ejemplar del Diario Oficial de la Federación de veinticinco de agosto de dos mil catorce,[31] fecha en que dicho ordenamiento reglamentario sufrió su última modificación.

C. Del Ejecutivo Federal se impugnan las **órdenes** de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.[32] Su existencia se tiene por **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que se pagaría el adeudo de agua a los Estados Unidos de América[33] y con la copia certificada de la minuta de la reunión 1421 del Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua en la cual se determinaron los volúmenes de extracción de agua autorizados en relación con la presa "La Boquilla".[34]

D. Del Ejecutivo Federal se impugna la **utilización de la Guardia Nacional** para ejecutar por la fuerza las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales.[35] La existencia de este acto queda **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que la presencia de la Guardia Nacional en la presa "La Boquilla" había obedecido a la necesidad de resguardar esas instalaciones a raíz de los múltiples bloqueos que tuvieron lugar en la diversa presa Luis. L León ("El Granero") ubicada en el Municipio de Aldama, Estado de Chihuahua, después de que la Conagua anunciara la decisión de extraer agua de las presas ubicadas en dicha entidad federativa.[36]

E. Finalmente, del Ejecutivo Federal se impugna el **Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte** publicado en el Diario Oficial

[30] Véase ibíd., fojas 3 y 4.
[31] Véase el Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCCXXXI, No. 18, lunes veinticinco de agosto de dos mil catorce, págs. 11 y 12, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2014&month=08&day=25*.
[32] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 78/2020, fojas 4 y 5.
[33] Véase ibíd., foja 672.
[34] Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.
[35] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 78/2020, fojas 6 y 7.
[36] Véase ibíd., foja 672.

de la Federación el nueve de abril de ese mismo año.[37] Su existencia queda acreditada con un ejemplar electrónico de la correspondiente publicación oficial.[38]

IV. LEGITIMACIÓN.

23. Legitimación activa. El primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria[39] dispone que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En el presente asunto la demanda fue suscrita por Roberto Arturo Medina Aguirre, en su carácter de presidente municipal de Balleza, Estado de Chihuahua, quien demostró tener tal cargo con la presentación de una copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.[40] Si en términos del artículo 29, fracción XII, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua,[41] los presidentes municipales tienen expresamente la atribución de representar a los Municipios en los procedimientos jurisdiccionales, entonces se tiene por acreditada la legitimación activa del Municipio actor.

24. Legitimación pasiva. El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria dispone que tendrá el carácter de demandado en la controversia constitucional

[37] Véase ibíd., foja 5.
[38] Véase *supra* nota 15.
[39] "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.
"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."
[40] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 78/2020, fojas 35 y 36.
[41] "**Artículo 29.** La o el presidente municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
...
XII. Representar al Municipio, con todas las facultades de un apoderado general; nombrar asesores y delegados y otorgar poderes generales y especiales para pleitos y cobranzas."

la entidad, Poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la impugnación.[42] Dado que en la tramitación del presente asunto se tuvieron como partes demandadas únicamente al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, en términos del citado precepto 11 de la ley reglamentaria[43] procede analizar la personalidad de cada uno de los funcionarios que comparecen en representación de tales autoridades.

25. En primer lugar, en representación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión compareció el senador Óscar Eduardo Ramírez Aguilar en su carácter de presidente de la Mesa Directiva. Esta calidad fue acreditada con el "*Acta de la Junta Previa celebrada el lunes treinta y uno de agosto de dos mil veinte*" en la que consta su nombramiento.[44] Si de acuerdo con el artículo 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[45] dicho funcionario tiene la representación jurídica de la Cámara de Senadores, entonces es claro que se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia en su representación.

26. Por otro lado, en representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión compareció la diputada Dulce María Sauri Riancho en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva. Esta calidad fue acreditada con copia certificada de la versión estenográfica de la sesión de dos de septiembre de dos mil veinte del Pleno de la Cámara de Diputados en la que consta su nombramiento.[46] Si de acuerdo con el artículo 23, numeral 1, inciso l), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[47] el presiden-

---

[42] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"...
"II. Como demandado, la entidad, Poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

[43] Véase *supra* nota 39.

[44] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 78/2020, fojas 109 a 111.

[45] "**Artículo 67.**
"1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:" (Énfasis añadido).

[46] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 78/2020, fojas 754 a 758.

[47] "**Artículo 23.**
"1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva las siguientes:

te de la Mesa Directiva tiene la representación de la Cámara de Diputados, es claro que dicha funcionaria está legitimada para comparecer en la presente controversia.

27. Finalmente, en representación del Ejecutivo Federal compareció Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, quien acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de la República.[48] Si en términos de los artículos 90 de la Constitución Federal;[49] 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;[50] y 1, primer párrafo, y 9, fracción XI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,[51] así como del acuerdo presidencial

"...
"I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."

[48] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 78/2020, foja 77.

[49] "**Artículo 90.** La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.
"La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.
"La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.
"El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley."

[50] "**Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:
"...
"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

[51] "**Artículo 1.** La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en adelante la consejería, es la dependencia de la administración pública federal que tiene a su cargo las funciones previstas en los párrafos tercero y cuarto del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consistentes en brindar asesoría y apoyo técnico jurídico al presidente de la República; así como representar a la Federación y al presidente de la República en los asuntos en los que éstos sean parte y ejercer las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos jurídicos."

de nueve de enero de dos mil uno,[52] el consejero jurídico tiene la atribución de representar al Ejecutivo Federal en los procedimientos jurisdiccionales en los que sea parte, entonces es indudable que dicho funcionario está legitimado para comparecer en este asunto.

V. OPORTUNIDAD.

28. La promoción de una controversia constitucional debe hacerse dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de la ley reglamentaria[53] o, en su defecto, los fijados por los precedentes de la Suprema Corte. De lo contrario, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el diverso 19, fracción VII, y deberá sobreseerse en términos del artículo 20, fracción II, de ese mismo ordenamiento legal.[54] En atención a que en la presente controversia constitucional se impug-

"**Artículo 9.** El consejero tendrá las facultades indelegables siguientes:
"...
"XI. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[52] "**ÚNICO.** El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.
"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurran a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[53] **Artículo 21 (versión reformada el siete de junio de dos mil veintiuno).** "El plazo para la interposición de la demanda será:
"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;
"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; y, ..."

[54] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."
"**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: ...

naron y se tuvo por demostrada la existencia de diversos tipos de omisiones y actos, el análisis de la oportunidad en su impugnación se hará atendiendo a cada uno de ellos.

A

29. Omisión legislativa del Congreso de la Unión. En primer lugar, la impugnación de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas (*supra* párr. 22, inciso **A**) se considera **oportuna.** Es criterio reiterado del Tribunal Pleno que el plazo para impugnar omisiones legislativas por vía de una controversia constitucional se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan y, por consiguiente, pueden controvertirse en cualquier tiempo.[55] No es obstáculo para llegar a esta conclusión que la nueva redacción de la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria disponga que, "*tratándose de actos u omisiones*", el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días.[56]

30. En primer lugar, tal porción normativa es inaplicable en el presente asunto en términos del artículo quinto transitorio del decreto publicado el siete de junio de dos mil veintiuno,[57] instrumento a través del cual aquélla fue reformada. Ahí se prevé que las controversias constitucionales presentadas antes de la entrada en vigor de las reformas –como sucedió en este caso– deberán tramitarse conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse el procedimiento. Lo contrario significaría aplicar retroactivamente la ley en perjuicio del Municipio actor y de los titulares de los derechos humanos cuya violación se aduce, conclusión claramente incompatible con el artículo 14 de la Constitución Federal y con el principio *pro actione*.[58]

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

[55] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, página 1296.

[56] Véase *supra* nota 53.

[57] "**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."

[58] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala número 1a. CCVI/2018 (10a.), cuyo rubro es: "PRINCIPIO *PRO ACTIONE*. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN

31. En segundo lugar, suponiendo que el nuevo plazo legal sí fuera aplicable retroactivamente, la fracción I reformada no se refiere a todas las omisiones impugnables en vía de controversia constitucional, sino únicamente a las que derivan directamente de un acto positivo.[59] Dado que ninguno de los supuestos de inicio de plazo previstos en esa fracción es apto para calificar actos omisivos que no deriven directamente de uno positivo, pues las omisiones como tal no surten efectos conforme a una ley, no se ejecutan, ni tampoco se hacen saber a los afectados, entonces no puede considerarse que ese precepto sea aplicable a la omisión legislativa impugnada.

B

32. Omisión legislativa del Ejecutivo Federal. La impugnación de la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (*supra* párr. 22, inciso **B**) también se considera **oportuna.** Como recién se explicó (*supra* párrs. 29 a 31), las omisiones legislativas –sean atribuidas al Poder Legislativo o al Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria– que no deriven directamente de un acto positivo pueden impugnarse por vía de controversia constitucional en todo momento mientras subsistan,[60] sin que les sea aplicable la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

33. Tampoco es obstáculo para llegar a esta conclusión que el Poder Ejecutivo Federal señale que el plazo para impugnar dicha omisión feneció porque ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de los Consejos de Cuenca, toda vez que dicho precepto había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos noventa y siete.[61] Contra lo que sugiere la autoridad demandada,

---

LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de dos mil dieciocho, página 377.

[59] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia número P./J. 113/2010 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, página 2716.

[60] Véase las tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 43/2003, citada en *supra* nota 55, y número P./J. 113/2010, citada en *supra* nota 59.

[61] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 78/2020, fojas 683 a 685.

una lectura integral de la demanda muestra que el Municipio actor no impugna esa disposición de carácter general como tal, sino más bien la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella o en alguna otra, la participación municipal en los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de dos mil doce (*supra* párr. 8). Así, **debe desestimarse** la causa de improcedencia invocada en ese sentido.

C

34. Órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla". La impugnación de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso **C**) se considera también **oportuna.** Toda vez que no existe documento alguno en el expediente en que se actúa del que se desprenda fehacientemente que antes de la fecha de presentación de la demanda –es decir, del dieciocho de mayo de dos mil veinte– el Municipio actor haya tenido conocimiento de los actos reclamados, o de que se haya ostentado como sabedor de los mismos, entonces debe considerarse que formuló su impugnación dentro del plazo de treinta días hábiles que prevé la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

D

35. Utilización de la Guardia Nacional. También la impugnación de la utilización de la Guardia Nacional por el Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **D**) para ejecutar las referidas órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla", a fin de cubrir los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales se considera **oportuna.** Al igual que sucede con aquéllas, no existe constancia alguna en el expediente de que el Municipio actor haya tenido conocimiento del acto impugnado o se haya ostentado sabedor de él antes de la fecha de presentación de la demanda.

E

36. Acuerdo de inicio de emergencia por sequía. Por último, la impugnación del acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte reclamado al Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **E**) se considera igualmente

oportuna. Si dicho instrumento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte[62] y la demanda se presentó el dieciocho de mayo del mismo año, es evidente que su impugnación se realizó dentro de los treinta días siguientes a aquel en que surtió efectos su notificación.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA.

37. De que la impugnación de una omisión o un acto en controversia constitucional se haya considerado oportuna no se sigue que el medio de control sea procedente contra ellos. Corresponde ahora, por tanto, analizar si respecto de las omisiones y/o los actos aquí impugnados se actualiza alguna otra causa de improcedencia –ya sea invocada por las partes demandadas, o bien, advertida de oficio por la Suprema Corte– que impidiera la resolución de fondo del presente asunto.[63]

A

38. Procedencia de la controversia constitucional contra omisiones legislativas. En primer lugar, respecto de las dos omisiones legislativas impugnadas por el Municipio actor (*supra* párr. 22, incisos **A** y **B**), la Cámara de Diputados sostiene que el presente medio de impugnación es improcedente porque a través de una controversia constitucional no es posible combatir omisiones de carácter legislativo. Afirma que mediante esta vía de control únicamente pueden impugnarse normas generales o actos.[64]

39. Esta causa de improcedencia **debe desestimarse.** Independientemente de que el texto vigente del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal ya contempla expresamente a las omisiones en general como objeto de control constitucional a través de este medio de impugnación, sin que se haga allí algún tipo de distinción o exclusión,[65] es incuestionable que, desde mucho antes de la última reforma a este precepto, la Suprema Corte ya había zanjado que la controversia constitucional sí es procedente para impugnar omisiones de carác-

[62] Véase *supra* nota 15.
[63] No se abordará la causa relativa al Tratado de Aguas Internacionales porque no fue impugnado.
[64] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 78/2020, fojas 737 a 740.
[65] Véase *supra* nota 24.

ter legislativo. Tal como se explicó en el apartado anterior (*supra* párr. 29), es criterio reiterado del Tribunal Pleno que las omisiones legislativas pueden controvertirse por vía de una controversia constitucional en cualquier tiempo mientras subsistan.[66]

B

40. Interés legítimo del actor. En segundo lugar, respecto de todas las omisiones y los actos impugnados en la presente controversia constitucional, tanto la Cámara de Diputados como el Ejecutivo Federal invocan la causa de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del Municipio actor.[67] Sostienen que éste no señala qué facultad constitucional propia fue transgredida a partir de las omisiones y actos relacionados con la disposición de los recursos hídricos de la presa "La Boquilla". En su concepto, dado lo resuelto por esta Suprema Corte en asuntos como la **controversia constitucional 84/2007,**[68] promovida por el Estado de Tamaulipas contra la Federación por el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales, el presente medio de impugnación debe sobreseerse porque un ente legitimado no puede promover controversia constitucional contra una norma general o acto que sea ajeno a su esfera de atribuciones.

41. Esta causa de improcedencia también **debe desestimarse.** El Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que en una controversia constitucional se acredita el interés legítimo cuando exista al menos un principio de agravio en perjuicio del actor.[69] También es criterio reiterado de la Suprema Corte que este agravio puede derivar no sólo de una invasión competencial, "*sino de la afecta-*

[66] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno, citada en *supra* nota 55.
[67] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 78/2020, fojas 732 a 737 y 685 a 689, respectivamente.
[68] Resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil diez, por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Aguilar Morales y Valls Hernández y las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra al considerar que el Estado de Tamaulipas sí contaba con interés legítimo para promover la controversia constitucional.
[69] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 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, página 875.

ción a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución."[70] De este modo, para que se actualizara la causa de improcedencia invocada, tendría que quedar acreditado que en la demanda no se aduce siquiera una sola violación a algún precepto constitucional que reconozca facultades al actor.

42. Sin embargo, contra lo que sostienen las autoridades aludidas, en su escrito de demanda el Municipio actor aduce violaciones a la facultad de participar en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Federal,[71] así como a la facultad de proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el diverso 115, fracción III, inciso a), también de la Constitución Federal.[72] Además, el precedente invocado por las partes demandadas no es aplicable al presente asunto porque aquél versa sobre el interés legítimo de una *entidad federativa* para impugnar actos o disposiciones en materia de aguas, pero no sobre el de los *Municipios*. El interés legítimo de un Municipio para controvertir normas generales, actos u omisiones en materia de aguas es sustancialmente distinto al de las entidades federativas, dadas las facultades constitucionales que los Municipios tienen conferidas originariamente en ese rubro específico.

C

43. Violaciones indirectas a la Constitución Federal. En tercer lugar, el Ejecutivo Federal señala en su contestación que el presente medio de impugnación es improcedente respecto de todo aquello que se le atribuye porque únicamente se plantean cuestiones de *legalidad* y, en términos de lo resuelto por esta Suprema Corte en los **recursos de reclamación 150/2019-CA,**[73] **158/2019-**

[70] 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.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de dos mil quince, página 33.
[71] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 78/2020, fojas 8 a 24.
[72] Véase ibíd., fojas 8 a 24, 32 y 33.
[73] Resuelto el tres de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de cinco votos.

CA[74] **y 151/2019-CA,**[75] en una controversia constitucional únicamente es posible realizar planteamientos propiamente de *constitucionalidad*.[76]

44. Esta Suprema Corte considera que asiste parcialmente la razón a la parte demandada y se actualiza la causa de improcedencia invocada, aunque únicamente respecto de la impugnación de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca (*supra* párr. 22, inciso **B**). De la lectura integral de la demanda se desprende que, en relación con dicha omisión legislativa relativa, el Municipio actor simplemente aduce violaciones del Ejecutivo Federal a los artículos 5, 13 Bis, 13 Bis 2 y 13 Bis 3 de la Ley de Aguas Nacionales,[77] pero no esgrime algún concepto de invalidez que sea propiamente constitucional.

45. Tal como señala la autoridad demandada, en los precedentes referidos esta 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.[78] El nuevo criterio incluso ya fue retomado por el Constituyente Permanente y desde el once de marzo de este año está plasmado de forma expresa en el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.[79] En consecuencia, respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria,[80] y **debe sobreseerse** respecto de ella.

---

[74] Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.
[75] Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.
[76] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 78/2020, fojas 690 a 694.
[77] Véase ibíd., fojas 25 a 31 y 33.
[78] Véase, por todos, el recurso de reclamación 150/2019-CA, página 18.
[79] "**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."
[80] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

D

46. Ausencia de causa de pedir y de conceptos de invalidez. En cuarto lugar, el Ejecutivo Federal sostiene que la presente controversia constitucional es improcedente respecto del acto impugnado relativo a la utilización de la Guardia Nacional para la ejecución de las órdenes de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" a fin de pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso **D**), puesto que no existe una causa de pedir ni tampoco conceptos de invalidez en relación con aquél. Afirma que, en términos de los precedentes del Tribunal Pleno,[81] la controversia constitucional debe sobreseerse en relación con este acto al no ser posible determinar cómo afecta las atribuciones constitucionales del demandante.

47. Esta Suprema Corte considera que efectivamente **se actualiza** la causa de improcedencia invocada por el Ejecutivo Federal. Del análisis integral del escrito de demanda se desprende que, aunque el Municipio actor señale como acto impugnado el uso de la fuerza pública a través de la Guardia Nacional para extraer las aguas de la presa "La Boquilla",[82] no hay causa de pedir ni conceptos de invalidez en relación con dichos actos, pues los argumentos esgrimidos en el resto de la demanda en realidad se encuentran encaminados a controvertir las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso **C**). Toda vez que la utilización de la Guardia Nacional para ejecutar tales órdenes no se controvierte por vicios propios, en relación con tales

"...
"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."
"**Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar:
"...
"VII. Los conceptos de invalidez."

[81] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 135/2005 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de dos mil cinco, página 2062, así como la tesis aislada número P. VI/2011 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de dos mil once, página 888.

[82] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 78/2020, fojas 4 y 5.

actos de ejecución se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria[83] y, por ende, **debe sobreseerse** respecto de ellos.

48. Por otra parte, este Tribunal Pleno advierte de oficio que esa misma causa de improcedencia se actualiza respecto de la impugnación del acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte atribuido también el Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **E**). De una lectura pormenorizada de la demanda se desprende que el único argumento que presentó el Municipio actor en relación con dicho acuerdo fue que se emitió con base en la reglamentación que rige a los Consejos de Cuenca, la cual no les otorga participación a los Municipios. Es claro que el agravio esgrimido se encuentra encaminado a demostrar la invalidez de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. En párrafos más arriba (*supra* párrs. 44 y 45) se precisaron ya las razones por las que debe sobreseerse en el juicio respecto de esa omisión reglamentaria. Toda vez que el acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte no se combate por vicios propios sino únicamente por ser resultado de tal omisión, no hay causa de pedir ni concepto de invalidez en relación con aquél. Por consiguiente, también **debe sobreseerse** en la controversia constitucional respecto de este acto.

***

49. Dado que no se advierte la actualización de alguna otra causa de improcedencia diversa a las ya analizadas en este apartado o en el anterior, debe concluirse que la presente controversia constitucional **es procedente** únicamente en relación con la siguiente omisión y actos impugnados:

A. La omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas; y,

B. Las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

[83] Véase *supra* nota 80.

VII. ESTUDIO DE FONDO.

50. Por cuestión de método y claridad en la exposición, dado que una hipotética declaración de inconstitucionalidad de la omisión reclamada al Congreso de la Unión no necesariamente se traduciría en la declaración de invalidez de los actos atribuidos al Ejecutivo Federal, la Suprema Corte abordará por separado los planteamientos de inconstitucionalidad formulados en su contra. En primer lugar, se estudiarán los conceptos de invalidez relativos a la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas **(A).** Posteriormente, se abordarán los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" **(B).**

A

51. Omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas. Como ya se mencionó en el apartado de antecedentes, el ocho de febrero de dos mil doce se adicionó un párrafo sexto al artículo 4o. de la Constitución Federal para reconocer el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Además de establecer que el Estado garantizará este derecho humano, dicho precepto constitucional dispone que la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y establecerá la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como de la ciudadanía, para la consecución de dichos fines.[84]

52. Por su parte, el artículo tercero transitorio del *Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el decreto de reforma constitucional"), publicado en el Diario Oficial de la Federación ese mismo día, dispuso explícitamente

[84] Véase *supra* nota 10.

que el Congreso de la Unión contaría con un plazo de trescientos sesenta días para emitir una Ley General de Aguas.[85]

53. Conceptos de invalidez.[86] El Municipio actor sostiene que el Congreso de la Unión no ha expedido la legislación general a que se refieren estas dos disposiciones constitucionales. Alega, en esencia, que la omisión impugnada representa una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio que vulnera indebidamente sus atribuciones constitucionales en materia de aguas, así como el derecho humano al agua de sus habitantes y de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

54. Por un lado, argumenta que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional vulnera en su perjuicio la facultad de participar de manera efectiva con la Federación, las entidades federativas y la ciudadanía en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo, participación que le reconoce expresamente el artículo 4o. de la Constitución Federal. Sostiene que los vacíos normativos que resultan de dicha omisión legislativa desembocan en la aplicación del régimen legal de gestión de aguas nacionales anterior a la reforma constitucional de febrero de dos mil doce, mismo que es sumamente centralizado y coloca a los gobernadores de los Estados como intermediarios entre la Federación y los Municipios, lo que lo torna inequitativo. Apunta que la falta de participación municipal efectiva en los procesos de gestión del agua incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.[87]

[85] Véase el decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCCI, No. 6, miércoles ocho de febrero de dos mil doce, página 5, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012*.

[86] En términos del artículo 40 de la ley reglamentaria, el Tribunal Pleno **suplirá la deficiencia** tanto de la demanda como de su contestación.

[87] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 78/2020, fojas 3, 6 a 21, 32 y 33.

55. Por otro lado, sostiene que la omisión legislativa impugnada obstaculiza la debida intervención del gobierno municipal en la garantía del derecho humano al agua de su población, particularmente en un contexto de escasez hídrica como la que se vive desde hace años en el norte del país. El Municipio actor explica que, en tanto nivel de gobierno encargado de prestar los servicios relacionados con el suministro de agua y su tratamiento, su indebida exclusión en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrológica del Río Bravo incide directamente en la satisfacción del derecho humano de sus habitantes al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, así como en el derecho humano al agua de los distintos usuarios y productores agrícolas del Distrito de Riego 005 Delicias.[88]

56. Contestación de los Poderes demandados. Por su parte, las autoridades demandadas reconocen que efectivamente todavía no se ha cumplido con la obligación de expedir la Ley General de Aguas. Sin embargo, afirman que la demora en la expedición de ese ordenamiento legal se encuentra justificada y que ello no afecta las atribuciones constitucionales del Municipio actor.

57. Mientras que la Cámara de Senadores señala que el Congreso de la Unión está próximo a cumplir con dicha obligación constitucional y que es la pandemia de SARS-CoV2 (COVID-19) lo que ha retrasado el proceso legislativo correspondiente,[89] la Cámara de Diputados afirma que no existe mandato constitucional alguno para establecer la participación de los Municipios en las determinaciones del Consejo de Cuenca del Río Bravo, ni tampoco en la gestión de los recursos hídricos de jurisdicción nacional. En su concepto, el Municipio simplemente debe ajustarse a las leyes que emita el Congreso de la Unión en relación con el uso y aprovechamiento del agua.[90]

58. Por otra parte, el Ejecutivo Federal sostiene que la legislación cuya expedición se encuentra pendiente tiene un objeto distinto a la Ley de Aguas Nacionales vigente, aunque no existe impedimento para que en una sola legislación se regulen tanto el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico

[88] Véase ibíd., fojas 4 a 6.
[89] Véase ibíd., fojas 104 a 106.
[90] Véase ibíd., fojas 748 a 750.

(artículo 4o. constitucional), como la administración de las aguas nacionales (artículo 27 constitucional).[91]

59. Cuestión jurídica por resolver. El asunto se limita a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido 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.

60. A continuación, se aborda puntualmente esta cuestión.

¿El Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional?

61. Está fuera de duda que el Congreso de la Unión ha excedido por más de ocho años el plazo de trescientos sesenta días para expedir una Ley General de Aguas previsto en el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales de ocho de febrero de dos mil doce. Incluso este Tribunal Pleno hace ya algún tiempo se refirió específicamente a dicha omisión legislativa al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017,**[92] así como las **controversias constitucionales 83/2017** y **97/2017.**[93] Sin que entonces fuera propiamente el objeto de la acción o de las controversias, en aquellos asuntos la Suprema Corte consideró que la completa falta de ejercicio de esta atribución por el Congreso de la Unión era un elemento adicional que justificaba validar la facultad del Congreso de la Ciudad de México para legislar en materia de agua potable.[94] La cuestión aquí, en cambio, radica en determinar

[91] Véase ibíd., fojas 718 y 719.

[92] Véase la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párr. 371, resuelta el seis de septiembre de dos mil dieciocho, en este punto por unanimidad de once votos.

[93] Véase la controversia constitucional 97/2017, párr. 43, resuelta el diez de septiembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de nueve votos, y la controversia constitucional 83/2017, párrafo 43, resuelta ese mismo día, en este punto por unanimidad de nueve votos.

[94] Véase, por todas, la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párr. 371 ("No escapa a nuestra atención que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional dispone a la letra que '*el Estado garantizará el derecho humano al agua y la ley*

si el actuar omisivo del Congreso de la Unión ante la Ley General de Aguas tiene algún tipo de justificación constitucional o, por el contrario, representa una dilación indebida en el ejercicio de una competencia de ejercicio obligatorio. Responder esta pregunta no reviste demasiada complejidad. Como se explica enseguida, la omisión legislativa impugnada por el Municipio actor está plenamente acreditada y no encuentra justificación en las razones que invocan las partes demandadas.

62. Esta Suprema Corte ha explicado en reiteradas ocasiones que, para que en un medio de impugnación constitucional como el que hoy nos ocupa se considere actualizada una omisión legislativa, tienen que concurrir dos elementos.[95] Primero, debe existir un mandato constitucional claro y preciso de legislar en determinado sentido dirigido a un poder público específico. Si hay una disposición de esta índole, ya sea en el cuerpo de la Constitución Federal o en su régimen transitorio,[96] entonces la facultad legislativa correspondiente representa una competencia constitucional de ejercicio obligatorio para el órgano aludido.[97] Segundo, debe comprobarse que, una vez vencido el plazo establecido por la propia Constitución Federal para expedir esa norma general, efectivamente no se haya emitido el acto legislativo ordenado. Los precedentes del Tribunal Pleno son categóricos al señalar que, cuando no se concreta la expedición de la legislación correspondiente dentro del plazo fijado por la Norma Fundamental, la auto-

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' y además, que el artículo transitorio del decreto que introdujo este texto a la Constitución Federal en dos mil doce fijó al Congreso de la Unión un plazo de un año para emitir una Ley General de Aguas. Suponiendo sin conceder que estas porciones normativas fueran entendidas en el sentido de establecer que la materia de agua potable es concurrente y, por lo mismo, que el Congreso de la Unión tiene facultades para distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno para garantizar tal derecho humano, es un hecho que el legislador federal no ha ejercido tal atribución. Si, como ya hemos explicado al inicio de este apartado, no existe hasta ahora un alcance cierto del contenido material de dicha facultad legislativa, no consideramos procedente vedar por ahora cualquier facultad normativa de las entidades federativas en una materia en la que claramente tienen atribuciones constitucionales.") (Citas interiores omitidas, énfasis en original).

[95] Véase, entre muchas, la controversia constitucional 14/2005, págs. 55 a 60, resuelta el tres de octubre de dos mil cinco, en este punto por unanimidad de diez votos, y la controversia constitucional 109/2019, págs. 36 a 44, resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos.

ridad facultada para emitirla incurre automáticamente en una violación directa al orden constitucional.[98] Ambos elementos se actualizan en el presente caso.

63. En primer lugar, como señala el Municipio actor, existe un mandato constitucional expreso al Congreso de la Unión para legislar en cierto sentido dentro de un plazo claramente determinado. Mientras que el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal dispone a la letra que: "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.",[99] en el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce que introdujo ese párrafo a la Constitución Federal se establece explícitamente que: "El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."[100]

64. Aunque el sentido literal de estos dos preceptos constitucionales es inequívoco respecto de la obligación del Congreso de la Unión de expedir una nueva legislación en materia de aguas dentro de los trescientos sesenta días siguientes a su entrada en vigor, tal significado se confirma también si se atiende al proceso de reforma constitucional correspondiente. De éste se advierte claramente que la voluntad manifiesta del Poder Revisor de la Constitución Federal no fue que simplemente se reformara la Ley de Aguas Nacionales vigente hasta ese momento, sino que se expidiera una nueva Ley General de Aguas que estable-

[96] Véase ibíd., págs. 43 y 44.
[97] Véase la jurisprudencia número P./J. 11/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527.
[98] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE).", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1365.
[99] *Supra* nota 10.
[100] *Supra* nota 11.

ciera la concurrencia de la Federación, las entidades y los Municipios en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico.[101]

65. Tan es así que en el artículo segundo transitorio del mismo decreto de reforma constitucional se fijó un plazo sustancialmente menor para que el Congreso de la Unión incorporara en la legislación ambiental vigente las disposiciones relativas al medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental a que se refiere el párrafo quinto del artículo 4o. de la Constitución Federal.[102] En cambio, respecto del derecho humano al agua reconocido en el párrafo sexto de ese mismo artículo, es indudable que el Constituyente ordenó la expedición de un nuevo ordenamiento legal que distribuyera competencias entre los tres órdenes de gobierno y, por consiguiente, otorgó un plazo mayor al Congreso de la Unión para hacerlo.

66. En segundo lugar, de las constancias que obran en autos se desprende que el Congreso de la Unión efectivamente todavía no ha emitido la Ley General de Aguas cuya expedición ordena la Constitución Federal. Si bien las partes demandadas aportaron copias certificadas de las múltiples iniciativas y de dictámenes relacionados con un ordenamiento legal de esas características, tramitados tanto en la Cámara de Diputados[103] como en el Senado de la República,[104] lo cierto es que esto no equivale en modo alguno a emitir la legislación correspondiente. Tal obligación constitucional únicamente puede considerarse cumplida una vez que la nueva ley se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación, pues sólo entonces aquélla adquiere validez y puede surtir efectos jurídicos.

---

[101] Véase, por ejemplo, la "Iniciativa que reforma los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, año XII, número 2857-II, uno de octubre de dos mil nueve, págs. 34 y 35 ("Las características de nuestra propuesta se apoyan en los siguientes principios constitucionales que sometemos a la consideración de esta soberanía: ... 25. El Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre el uso y aprovechamientos de las aguas nacionales, las que establecerán la concurrencia de la Federación, entidades federativas y de los Municipios.") (Énfasis añadido).

[102] "**Segundo.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 180 días para incorporar las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental."

[103] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 78/2020, fojas 431 a 669.

[104] Véase ibíd., fojas 113 a 429.

67. Además, es un hecho notorio que se invoca como tal en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,[105] de aplicación supletoria en el presente asunto por disposición del artículo 1o. de la ley reglamentaria,[106] que el quince de diciembre de dos mil veintiuno concluyó el último periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, nuevamente sin que se cumpliera con el mandato constitucional de expedir la Ley General de Aguas. De este modo, tal como sostienen los precedentes del Tribunal Pleno, el transcurso en exceso del plazo otorgado al órgano parlamentario para ejercer esta competencia legislativa de ejercicio obligatorio implica por sí mismo una violación directa a la Constitución Federal.[107]

68. Por otra parte, las razones que esgrimen las autoridades demandadas no justifican el incumplimiento por más de ocho años de la obligación de emitir la Ley General de Aguas dentro del plazo previsto por la Constitución Federal. Primero, los plazos que establece el propio Poder Revisor de la Constitución para cumplir una obligación son fatales y su vencimiento es suficiente para que se considere actualizada una violación constitucional.[108] Y aunque es verdad que esta Suprema Corte excepcionalmente ha reconocido que el retraso al expedir una norma de carácter general puede obedecer a una causa de fuerza mayor y que, al no ser aquélla completamente atribuible a los órganos responsables de expedirla, les ha otorgado un plazo razonable para cumplir con la correspondiente obligación constitucional, dichas medidas siempre han representado determinaciones relacionadas con los efectos de la sentencia condenatoria o su cumplimiento,[109] pero que de ninguna manera convalidan en el fondo la omisión en que ha incurrido el órgano legislativo responsable.

---

[105] "**Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

[106] "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

[107] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno, citada en *supra* nota 98.

[108] Véase ídem.

[109] Véase la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018 (párr. 53), acuerdo plenario de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, en este punto por unanimidad de once votos. Véase, además, la controversia constitucional 109/2019, párr. 97 (nota al pie 17), resuelta el veintiuno de

69. Segundo, contra lo que sostiene el Senado de la República,[110] el incumplimiento de la obligación de expedir la Ley General de Aguas no es atribuible a la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19). No sólo es un hecho notorio que dicha pandemia comenzó a tener efectos de consideración en nuestro país apenas en marzo de dos mil veinte, es decir, cuando ya llevaba más de siete años vencido el plazo que establece el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional. También lo es que, desde el inicio de esta pandemia, en el Congreso de la Unión se han desarrollado vías para continuar los trabajos y debates parlamentarios durante la emergencia de salubridad, ya sea a través de sesiones remotas o incluso presenciales con estrictas medidas sanitarias.

70. Tan es así que en el seno de dicho órgano legislativo federal muy recientemente se han aprobado múltiples reformas legales de enorme relevancia y complejidad, cuyos procedimientos legislativos comenzaron con notable posterioridad al vencimiento del plazo establecido para cumplir la obligación constitucional de expedir la Ley General de Aguas, sin que hubiesen revestido siquiera el carácter de iniciativas preferentes. Si la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) no impidió el desarrollo de otros procedimientos legislativos de carácter ordinario, entonces no puede considerarse una justificación válida al incumplimiento en el presente asunto.

71. Tercero, tampoco representa una justificación para este retraso el hecho de que en una sola ley puedan regularse tanto el derecho humano al agua previsto en el artículo 4o. constitucional como la administración de las aguas nacionales previstas en el diverso 27 constitucional. El Ejecutivo Federal parece insinuar que, dada la posibilidad de coexistencia de reglamentación en un mismo ordenamiento legal, las dos cuestiones ya se encuentran reguladas propiamente en la Ley de Aguas Nacionales vigente[111]. Sin embargo, este argumento no contro-

---

mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos ("Dadas las circunstancias nacionales que imperan, con motivo de la pandemia, se fija un plazo de seis meses, para que el Congreso Local modifique su Constitución en los términos que se precisan en esta sentencia.") (Énfasis añadido). De la Primera Sala, véase el amparo en revisión 265/2020, párrs. 216 a 220, resuelto el doce de mayo de dos mil veintiuno, en este punto por unanimidad de cinco votos.

[110] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 78/2020, fojas 104 a 106.

[111] Véase ibíd., foja 719.

vierte la existencia de la omisión impugnada, sino más bien la afectación que pueda generar al actor.

72. Como se explicó líneas arriba (*supra* párrs. 64 y 65), de un análisis integral de las disposiciones constitucionales correspondientes se desprende claramente que la orden del Constituyente Permanente no fue la de simplemente actualizar la legislación de aguas nacionales vigente al momento de aprobarse la reforma constitucional, sino la de expedir una nueva ley general en la que se le confiriera a cada nivel de gobierno la participación que requiere la garantía del derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, tal como dispone el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Tan es así, que las autoridades legislativas demandadas aportaron a este expediente constancias de múltiples iniciativas y dictámenes relacionados con la expedición de una Ley General de Aguas que a la fecha se han tramitado en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Si no hubiera obligación de expedir una nueva ley en esta materia, entonces no tendría mucho sentido que el Congreso de la Unión estuviera llevando a cabo una gran variedad de procedimientos encaminados a emitirla, ni que hubiera argumentado ante esta Suprema Corte que se encontraba próximo a cumplir con esa obligación constitucional. Cuestión distinta es si esa omisión genera una afectación al actor en vista del contenido de la legislación de aguas vigente.

73. En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el Congreso de la Unión omitió indebidamente 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 y, por tanto, a la fecha ha incurrido en una omisión legislativa de carácter absoluto respecto de la competencia de ejercicio obligatorio prevista en dicho precepto transitorio, así como en el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Dado que la omisión legislativa acreditada no encuentra justificación constitucional alguna, su actualización es plenamente atribuible al Congreso de la Unión a través de sus dos Cámaras.

74. Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo esta-

blecido por el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo y, por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.

75. La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que esta Suprema Corte **declare la inconstitucionalidad** de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir 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.

B

76. Órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla". Como se refirió en el apartado de antecedentes, el Ejecutivo Federal ordenó disponer de aproximadamente mil millones de metros cúbicos del agua almacenada en la presa "La Boquilla" específicamente para el pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 9).

77. Conceptos de invalidez.[112] El Municipio actor alega, en esencia, que las órdenes de disponer del agua almacenada en "La Boquilla" son inconstitucionales porque desembocan en la disposición de aguas nacionales que ya se encontraban comprometidas para los usuarios de la Cuenca del Río Bravo, entre los cuales figura ese Municipio en su calidad de usuario para uso público urbano y doméstico, sin que se le hubiera dado la participación debida en esa decisión. Sostiene que, en términos de lo dispuesto en los artículos 4o., párrafo sexto, y 27 de la Constitución Federal, era necesario que el Ejecutivo Federal ejerciera sus facultades legales de administración sobre las aguas nacionales almacenadas en la presa "La Boquilla" de manera coordinada con el Municipio y los distintos

[112] En términos de lo resuelto en los recursos de reclamación citados en *supra* notas 73, 74 y 75, únicamente se abordan los planteamientos propiamente de constitucionalidad.

usuarios de las aguas de la cuenca, concretamente a través del Consejo de Cuenca del Río Bravo. En su concepto, esto implicaba haber contado antes con un Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica en cuya elaboración hubiera participado efectivamente el propio Municipio actor.[113]

78. Contestación de la autoridad demandada. El Ejecutivo Federal señala, por el contrario, que no había obligación constitucional alguna para coordinarse con el Municipio actor antes de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para pagar a los Estados Unidos de América los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

79. Por un lado, afirma que dicha determinación se encuentra dentro de sus facultades constitucionales y legales de administración de las aguas nacionales. Explica que, según el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Federal, el dominio y la administración de las aguas nacionales y sus bienes inherentes le corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal, por sí o a través de la Conagua. Señala también que, mientras la Ley General de Bienes Nacionales prevé que los bienes enunciados en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de la Federación, la presa "La Boquilla" es una obra de infraestructura hidráulica financiada por el Gobierno Federal y, por tanto, constituye un bien nacional conforme al artículo 113, fracción VII, de la Ley de Aguas Nacionales.[114]

80. Por otro lado, sostiene que, además de no existir obligación constitucional alguna para que los Municipios participen en los Consejos de Cuenca, pues se trata de figuras creadas únicamente por la Ley de Aguas Nacionales, el Tratado de Aguas Internacionales representa la Ley Suprema de toda la Unión en términos del artículo 133 de la Constitución Federal y, por ende, el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a cumplirlo pese a cualquier oposición municipal o incluso estatal.[115]

[113] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 78/2020, fojas 3 a 33.
[114] Véase ibíd., fojas 704 a 707.
[115] Véase ibíd., fojas 701 a 704.

81. Cuestión jurídica por resolver. De los planteamientos de las partes en relación con las órdenes del Ejecutivo Federal se desprende una sencilla pregunta de cuya respuesta depende su validez constitucional.

¿El Ejecutivo Federal se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con el Municipio actor para disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla"?

82. Del hecho que esta Suprema Corte haya concluido ya que la omisión de emitir una Ley General de Aguas es inconstitucional y, por ende, se deba ordenar al Congreso de la Unión su expedición, no se sigue que automáticamente sean inválidos todos los actos positivos realizados al amparo de la normativa de aguas vigente. Toda vez que la materia de aguas es compleja e involucra muchos y muy diversos tipos de facultades constitucionales para distintas autoridades del país, la validez de un acto específico en esta materia no siempre depende de la misma norma o disposición ni requiere, por tanto, el mismo grado de reglamentación. En otras palabras, la afectación a la participación municipal en los procesos decisorios de gestión de los recursos hídricos a los que se refiere el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal no desemboca necesariamente en la invalidez de los actos de administración de las aguas propiedad de la nación a los que se refiere el artículo 27 de ese mismo ordenamiento constitucional.

83. En esta tesitura, corresponde aquí dilucidar si la decisión del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para el pago a los Estados Unidos de América de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales requería tomarse de manera coordinada con el Municipio actor. Resolver esta cuestión resulta relativamente sencillo. Contra lo que sostiene el Municipio demandante, el Ejecutivo Federal no se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con él ni con algún otro ente para disponer de las aguas de esa presa. Como se explica enseguida, la decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de las aguas nacionales en sentido estricto que está dirigido a dar cumplimiento a una obligación internacional del Estado Mexicano. Este tipo específico de actos no necesita aprobación municipal para tener validez constitucional.

84. En primer lugar, la interpretación integral del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal arroja claramente que la facultad de participar en la

gestión de los recursos hídricos de una cuenca hidrológica no tiene el alcance de conferir a los Municipios las facultades de administración sobre esos bienes. Se trata, por el contrario, de una atribución limitada a la intervención en aquellos procesos decisorios que la ley establezca para lograr que tanto el acceso al agua como su uso sean de carácter equitativo y sustentable.

85. Contra lo que sugiere el demandante, la *gestión* a la que se refiere implícitamente el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional cuando habla de la participación municipal en la consecución de los fines de "acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos"[116] no es una expresión sinónima de la *administración* de las aguas nacionales a que se refiere el diverso 27 constitucional.[117]

[116] Véase *supra* nota 10.

[117] "**Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"...

"Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino

Mientras que la primera es más amplia y se refiere en general al conjunto de procesos decisorios relacionados con la preservación del agua, por lo que involucra de manera coordinada a todos los niveles de gobierno y a la ciudadanía; la segunda expresión, en cambio, se refiere específicamente a los actos concretos de dominio sobre los recursos hídricos nacionales y representa una competencia exclusiva del Ejecutivo Federal.

86. Aunque ambos conceptos encuentren desarrollo en la Ley de Aguas Nacionales, es el propio Texto Constitucional el que primero distingue entre las actividades que aquéllos involucran, así como las autoridades a quienes corresponden. Por ejemplo, puesto que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional dispone que el acceso y uso de los recursos hídricos debe ser equitativo y sustentable, la ley de la materia debe establecer la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como de la sociedad civil, en las acciones de gestión del agua. En cambio, dado que en términos del párrafo sexto del artículo 27 constitucional la administración de las aguas nacionales corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal, su explotación, uso o aprovechamiento por otros entes o por particulares procede únicamente a través de las concesiones –o asignaciones, como se vio– que aquél otorgue.[118] Esto pone en evidencia que constitucionalmente todos los niveles de gobierno tienen un rol en la gestión de las aguas nacionales, pero no todos lo tienen en su administración. Tan es así que el artículo 3o., fracción XXVIII, de la Ley de Aguas Nacionales dispone a la

---

mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica. ..." (Énfasis añadido).

[118] Véase ídem.

letra que "*la gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua*".[119]

87. Toda vez que la disposición de aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para dar cumplimiento a un tratado internacional representa un acto concreto de dominio sobre las aguas nacionales, las órdenes para realizarlo representan una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 constitucional. Y si se trata de una atribución exclusiva de un Poder de la Federación, entonces por definición esa decisión no requiere la autorización de alguna otra autoridad estatal o municipal para ser tomada ni ejecutada. En otras palabras, no se puede alegar la violación a la facultad municipal de participar en la gestión de las aguas nacionales respecto de un acto concreto que involucra únicamente las facultades de administración de esos recursos hídricos por el Ejecutivo Federal.

88. Esto desde luego no significa que el Congreso de la Unión no deba regular los términos en que el Ejecutivo Federal ejerce tales facultades de administración sobre las aguas de la Nación. Al contrario, además de que los artículos 27 y 73, fracción XVII,[120] de la Constitución Federal disponen claramente que esto debe hacerse en los términos que disponga la ley, de hecho, los artículos 6o.,

---

[119] "**Artículo 3o.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:
"...
"XXVIII. 'Gestión del agua': Proceso sustentado en el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales, bienes, recursos, derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante el cual coordinadamente el Estado, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, promueven e instrumentan para lograr el desarrollo sustentable en beneficio de los seres humanos y su medio social, económico y ambiental, (1) el control y manejo del agua y las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos, por ende su distribución y administración, (2) la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua, y (3) la preservación y sustentabilidad de los recursos hídricos en cantidad y calidad, considerando los riesgos ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extraordinarios y daños a ecosistemas vitales y al medio ambiente. La gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua."

[120] "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:
"...
"XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal." (Énfasis añadido).

fracción VIII, y 9o., fracción IX, de la Ley de Aguas Nacionales[121] regulan el supuesto específico de disposición de aguas nacionales para el cumplimiento de un tratado internacional. Lo expuesto tan sólo quiere decir que constitucionalmente el ejercicio de todos los actos de dominio respecto de las aguas propiedad de la Nación se encuentra encomendado de manera exclusiva al Ejecutivo Federal y, por ende, no corresponde dictarlos a alguna otra autoridad como la municipal cuando actúa a través de un Consejo de Cuenca.

89. En segundo lugar, en el expediente en que se actúa queda plenamente acreditado que las órdenes de disposición de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" se dictaron en cumplimiento a un tratado internacional suscrito y ratificado por el Estado Mexicano. De las afirmaciones de ambas partes en la presente controversia constitucional y los medios de prueba aportados por ellas se desprende claramente que la disposición de esos recursos hídricos está destinada al pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales.

90. Dado que el contenido del referido instrumento internacional no fue objeto de impugnación, y que el artículo 133 de la Constitución Federal[122] dis-

[121] "**Artículo 6o.** Compete al Ejecutivo Federal:
"...
"VIII. Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas, tomando en cuenta el interés nacional, regional y público."
"**Artículo 9o.** 'La comisión' es un órgano administrativo desconcentrado de 'la secretaría', que se regula conforme a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de su reglamento interior.
"...
"IX. Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros, y realizar acciones que correspondan al ámbito federal para el aprovechamiento integral del agua, su regulación y control y la preservación de su cantidad y calidad, en los casos que correspondan o afecten a dos o más regiones hidrológico-administrativas, o que repercutan en tratados y acuerdos internacionales en cuencas transfronterizas, o cuando así lo disponga el Ejecutivo Federal, así como en los demás casos que establezca esta ley o sus reglamentos, que queden reservados para la actuación directa de 'la comisión' en su nivel nacional." (Énfasis añadido).

[122] "**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."

pone expresamente que los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República y ratificados por el Senado serán la Ley Suprema de toda la Unión, entonces todas las disposiciones del Tratado Internacional de Aguas debían ser cumplidas en sus términos. Esto significa que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a dar cumplimiento al instrumento internacional con independencia de que las leyes en materia de aguas expedidas por el Congreso de la Unión –o la regulación administrativa que el propio Ejecutivo Federal hubiera emitido en ejercicio de su facultad reglamentaria– así lo dispusieran explícitamente.

91. Por último, suponiendo sin conceder que las facultades municipales originarias en materia de aguas sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, y por consiguiente, que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas también hubiera vulnerado esa hipotética atribución originaria en perjuicio de los Municipios del país, esto tampoco llevaría a la Suprema Corte a concluir que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con el Municipio actor a fin de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

92. Como es bien sabido, por elemental principio de legalidad, en el sistema jurídico mexicano las autoridades administrativas como el Ejecutivo Federal no pueden inaplicar leyes vigentes so pretexto de su inconstitucionalidad. En términos de los precedentes de esta Suprema Corte, la facultad de ejercer control de constitucionalidad de las leyes se encuentra reservada para los órganos jurisdiccionales del país.[123] Y si la fracción VIII del artículo 6o. de la Ley de Aguas Nacionales dispone a la letra que solamente compete al Ejecutivo Federal "*adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios interna-*

[123] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis aislada número P. LXIX/2011 (9a.) del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de dos mil once, Tomo 1, página 552, así como la tesis aislada número 2a. CIV/2014 (10a.) de la Segunda Sala, cuyo rubro es: "CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de dos mil catorce, Tomo I, página 1097.

cionales en materia de aguas",[124] entonces coordinarse para tal objeto con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la ley que no está permitida por el orden constitucional. Tal coordinación con el Municipio actor y los usuarios simplemente no era posible sin violar la Constitución Federal.

93. Por las razones expresadas, esta Suprema Corte considera que son **infundados** los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor en el sentido de que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con él y con los usuarios de la Cuenca del Río Bravo antes de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado Internacional de Aguas. Contra lo que sostiene la parte demandante, se trata de actos de administración en estricto sentido cuyo ejercicio corresponde en exclusiva a la autoridad demandada, sin que pueda afirmarse que dichos recursos hídricos se encontraban comprometidos para los usuarios de la Cuenca del Río Bravo ni que su disposición estaba sujeta a la participación del Municipio actor en el Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica, pues no hay disposición constitucional o legal alguna que así lo disponga. En consecuencia, **debe reconocerse la validez** de las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

VIII. EFECTOS.

94. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria,[125] procede fijar los efectos y alcances de la sentencia, incluyendo los órganos obligados a cumplirla, la omisión legislativa respecto de la cual opera y los elementos necesarios para su plena eficacia.

95. En la sección **A** del apartado anterior se concluyó que el Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, incurrió

[124] *Supra* nota 121.

[125] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"...
"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

en una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio al no haber expedido 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, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal (*supra* párr. 73).

96. Toda vez que dicha omisión legislativa por sí misma genera una afectación al Municipio actor, esta Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional debe asegurarse de que se restablezca el orden constitucional vulnerado por el Congreso de la Unión.

97. En consecuencia, se debe **declarar la inconstitucionalidad** de la omisión del Congreso de la Unión de 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, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Asimismo, se debe **ordenar a esa autoridad legislativa federal, a través de sus dos Cámaras, que emita una Ley General de Aguas.**

98. Finalmente, el Congreso de la Unión deberá dar cumplimiento a esta ejecutoria **durante su próximo periodo ordinario de sesiones.** Un plazo similar para subsanar una omisión legislativa absoluta se otorgó por el Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales **38/2014,**[126] **82/2016**[127] y **109/2019**[128].

99. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

[126] Resuelta el veinticuatro de septiembre de dos mil quince, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo segundo).
[127] Resuelta el veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de diez votos (resolutivo tercero).
[128] Resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo tercero).

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de la omisión legislativa, de los actos atribuidos a la Guardia Nacional y del acuerdo de carácter general precisados en el apartado **VI** de esta resolución.

TERCERO.—Se declara la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce, en los términos indicados en el apartado **VII** de esta sentencia.

CUARTO.—Se ordena al Congreso de la Unión expedir dicha Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones, en los términos del apartado **VIII** del presente dictamen.

QUINTO.—Se reconoce la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del *Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos*.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat con matices, Laynez Potisek y presidente Zaldívar

Lelo de Larrea en contra de la parte final del párrafo trece, respecto del apartado I, relativo a los antecedentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados II y IV, relativos a la competencia y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, en contra de algunas consideraciones y con razones adicionales, respecto del apartado III, relativo a la precisión de las omisiones y los actos impugnados.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y del inciso B, respecto del apartado V, relativo a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema A, consistente en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados, atinente a que el presente medio de impugnación es improcedente para combatir omisiones legislativas.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf,

Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema B, consistente en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal, atinente a la falta de interés legítimo del Municipio actor. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa por razón de extemporaneidad, Ortiz Ahlf, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema C, consistente en sobreseer respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por el sobreseimiento adicional de la orden de disposición del agua, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diversas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema D, consistente en sobreseer respecto del acto relativo a la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la ejecución de las órdenes de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y del acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve

de abril de dos mil veinte por ausencia de conceptos de invalidez. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con razones adicionales, González Alcántara Carrancá en contra de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con razones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con razones adicionales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema A, consistente en declarar fundada la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Aguas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en ordenar que el Congreso de la Unión emita la Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo apartándose de los párrafos noventa y uno y noventa y dos, Ríos Farjat con algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos noventa y uno y noventa y dos, Laynez Potisek, Pérez Dayán con algunos

matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos noventa y uno y noventa y dos y presidente Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría y por razones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema B, consistente en reconocer la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció un voto particular.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 98/99 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, con número de registro digital: 193259.

Las tesis aisladas 2a. CIV/2014 (10a.), 1a. CCVI/2018 (10a.) y de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 3 de octubre de 2014 a las 9:30 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, con números de registro digital: 2007573, 2018780 y 2010668, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS Y LOS PRESIDENTES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHOS ENTES (ARTÍCULO 29, FRACCIÓN XII, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJERO O CONSEJERA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL (ARTÍCULOS 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 43 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE JUNIO DE 2021, CONFORME AL CUAL EL PLAZO PARA INTERPONER LA DEMANDA TRATÁNDOSE DE OMISIONES SERÁ DE TREINTA DÍAS, NO ES APLICABLE CUANDO ÉSTA SE PRESENTÓ CON ANTERIORIDAD A SU ENTRADA EN VIGOR, CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY Y *PRO ACTIONE*.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS OMISIONES LEGISLATIVAS QUE NO DERIVEN DIRECTAMENTE DE UN ACTO POSITIVO PUEDEN IMPUGNARSE EN TODO MOMENTO MIENTRAS SUBSISTAN (ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE JUNIO DE 2021).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.

IX. 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.

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DE LA PARTE ACTORA SE ACTUALICE, DEBE ACREDITARSE QUE EN LA DEMANDA NO SE ADUJERON VIOLACIONES A ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL QUE RECONOZCA FACULTADES A AQUELLA PARTE.

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA CONTROVERTIR NORMAS GENERALES, ACTOS U OMISIONES EN MATERIA DE AGUAS, DADAS LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES QUE ORIGINARIAMENTE TIENEN CONFERIDAS EN LA MATERIA.

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ÚNICAMENTE ES POSIBLE PLANTEAR EN LA DEMANDA VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LA OMISIÓN ATRIBUIDA AL EJECUTIVO FEDERAL DE REGLAMENTAR ADECUADAMENTE LA LEY DE AGUAS NACIONALES EN LO QUE SE REFIERE A LA INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DE CUENCA).

XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CAUSA DE PEDIR Y DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DEL USO DE LA FUERZA PÚBLICA A TRAVÉS DE LA GUARDIA NACIONAL PARA EXTRAER LAS AGUAS DE LA PRESA "LA BOQUILLA", ASÍ COMO RESPECTO DEL ACUERDO DE INICIO DE EMERGENCIA POR SEQUÍA PARA EL AÑO 2020, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE ABRIL DEL MISMO AÑO, ATRIBUIDO AL EJECUTIVO FEDERAL).

XV. FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XVI. AGUAS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN INCURRIÓ EN UNA OMISIÓN INDEBIDA AL NO HABER EXPEDIDO LA LEY GENERAL RELATIVA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012.

XVII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO ES ATRIBUIBLE A LA PANDEMIA DEL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19) (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XVIII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO SE JUSTIFICA POR EL HECHO DE QUE LAS SITUACIONES MATERIA DE ESE ORDENAMIENTO ESTÉN REGULADAS EN LA LEY DE AGUAS

NACIONALES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XIX. MUNICIPIOS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL DE AGUAS EN EL PLAZO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, VULNERA SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES EN LA MATERIA (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XX. MUNICIPIOS. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL NO SE ENCUENTRA CONSTITUCIONALMENTE OBLIGADO A COORDINARSE CON AQUÉLLOS PARA DISPONER DE LAS AGUAS NACIONALES EN CUMPLIMIENTO A UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO, POR SER UN ACTO DE ADMINISTRACIÓN DE SU COMPETENCIA EXCLUSIVA (ÓRDENES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN LA PRESA "LA BOQUILLA" PARA PAGAR LOS ADEUDOS DEL TRATADO SOBRE DISTRIBUCIÓN DE AGUAS INTERNACIONALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

XXI. MUNICIPIOS. SU COORDINACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO FEDERAL PARA DISPONER DE LAS AGUAS NACIONALES EN CUMPLIMIENTO A UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO CONLLEVARÍA UNA INAPLICACIÓN DE LA LEY QUE VÁLIDAMENTE NO PUEDE REALIZARSE POR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS (ÓRDENES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN LA PRESA "LA BOQUILLA" PARA PAGAR LOS ADEUDOS DEL TRATADO SOBRE DISTRIBUCIÓN DE AGUAS INTERNACIONALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

XXII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA Y VINCULA AL CONGRESO DE LA UNIÓN A EXPEDIR LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE DURANTE SU PRÓXIMO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 79/2020. MUNICIPIO DE NAMIQUIPA, CHIHUAHUA. 25 DE ENERO DE 2022. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al veinticinco de enero de dos mil veintidós, emite la siguiente

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 79/2020, promovida por el Municipio de Namiquipa, Chihuahua, en contra del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo Federal.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos que dieron lugar a la controversia. Sobre el cauce del Río Conchos –el principal afluente mexicano del Río Bravo– en el Municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua, se encuentra la presa "La Boquilla", también conocida como Lago Toronto. Desde su construcción en mil novecientos dieciséis, esta obra hidráulica ha generado energía eléctrica para la región norte del país y funcionado como fuente de abastecimiento de agua para varios distritos de riego, así como para múltiples usuarios ubicados, principalmente, en los Municipios del centro y sur del Estado de Chihuahua.

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 "el Tratado de Aguas Internacionales"). Ratificado por el Senado de la República en 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 veinte un mil metros cúbicos anuales.[1] Sin embargo, en el penúltimo párrafo de ese mismo artículo se prevé que en casos de extraordinaria sequía o de serio

[1] "**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

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 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.[2] 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.[3]

---

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)

[2] Véase ídem.

[3] **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. …"

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 un territorio hidrológico que abarcaba ciento cuarenta y seis Municipios distribuidos en cinco Estados [cincuenta y siete en Chihuahua,[4] tres en Durango, treinta y dos en Coahuila, cuarenta y cuatro en Nuevo León y diez en Tamaulipas]. 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.[5]

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.[6] En

[4] Del Estado de Chihuahua participan dentro de la Cuenca del Río Bravo los Municipios de Ahumada, Aldama, Allende, Aquiles Serdán, Ascensión, Bachíniva, Balleza, Bocoyna, Buenaventura, Camargo, Carichi, Casas Grandes, Coronado, Coyame, Cuauhtémoc, Cusihuiriachi, Chihuahua, Delicias, Doctor Belisario Domínguez, El Tule, Galeana, Gómez Farías, Gran Morelos, Guachochi, Guadalupe, Guerrero, Hidalgo del Parral, Huejotitán, Ignacio Zaragoza, Janos, Jiménez, Juárez, Julimes, La Cruz, López, Madera, Manuel Benavides, Matachi, Matamoros, Meoqui, Namiquipa, Nonoava, Nuevo Casas Grandes, Ojinaga, Práxedis G. Guerrero, Riva Palacio, Rosales, Rosario, San Francisco de Borja, San Francisco de Conchos, San Francisco del Oro, Santa Bárbara, Santa Isabel, Satevó, Saucillo, Temosachi y Valle de Zaragoza. 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*.

[5] 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*.

[6] "**Artículo 3o.** 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

relación con su integración, en el nuevo artículo 13 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.[7] Asimismo, en el artículo 13 Bis 2, fracción III, del referido ordenamiento legal se previó que los gobiernos municipales con territorio dentro

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 5o.** 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; …"

[7] "**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."

de la cuenca estarían representados conforme se determinara en cada Estado.[8]

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. 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.[9]

[8] "**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)

[9] "**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* Semarnat, SHCP, Bienestar, Sener, SE, SSA y Sader	"7	"12 %
"Vocales estatales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	"5	"9 %

8. El ocho de febrero de dos mil doce se reformó y adicionó el artículo 4o. 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 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.[10] 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.[11] Este plazo venció el tres de febrero de dos mil trece.

"Vocales Municipales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	"5	"9 %
"Vocales Usuarios	"27	"50 %
"Vocales de organizaciones no gubernamentales	"4	"7 %
"Sector académico (vocales / invitados 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."

[10] "**Artículo 4o.** …

"…

"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. …"

[11] "**Tercero.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."

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.[12] Por 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 4o. del instrumento internacional (*supra* párr. 3).

10. El tres de diciembre de dos mil diecinueve, en una mesa de trabajo convocada por la Secretaría de Gobernación a solicitud de la Conagua, los gobernadores de Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León, así como el secretario general de Gobierno de Coahuila, acordaron (a) atender por parte de la Conagua las solicitudes de los distritos de riego de la Cuenca de Río Bravo en términos de su ciclo agrícola pendiente, de los Estados presentes, y (b) cumplir a cabalidad con el Tratado de Aguas Internacionales.[13]

11. Ese mismo día el Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua acordó que, a fin de pagar a los Estados Unidos de América los adeudos con motivo del Tratado de Aguas Internacionales, dispondría de agua almacenada en las presas Francisco I. Madero ("Las Vírgenes"), Luis L. León ("El Granero") y "La Boquilla", todas ellas ubicadas en el Estado de Chihuahua. Específicamente en relación con la presa "La Boquilla", la autoridad federal acordó disponer de un volumen de aproximadamente mil millones de metros cúbicos de agua para dar cumplimiento al tratado.[14]

12. El tres de febrero de dos mil veinte, en vista de diversos bloqueos que a raíz del anuncio del acuerdo de la Conagua tuvieron lugar en la presa Luis L. León ("El Granero"), ubicada en el Municipio de Aldama, elementos de la Guardia Nacional fueron enviados a la presa "La Boquilla" para resguardar sus instalacio-

[12] 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*.
[13] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 79/2020, fojas 7 y 8.
[14] Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.

nes. Al día siguiente; sin embargo, un grupo de aproximadamente quinientos ciudadanos y productores agrícolas del Estado de Chihuahua se presentó en el lugar para impedir la sustracción del agua de la presa y tuvo lugar un enfrentamiento con los elementos de seguridad pública.

13. El cinco de febrero siguiente el titular del Ejecutivo Federal señaló en conferencia de prensa que se cumpliría sin excepción con el Tratado de Aguas Internacionales. Consecuentemente, se inició la extracción de agua de las presas en el Estado de Chihuahua que había acordado la Conagua, incluida la de la presa "La Boquilla".

14. Finalmente, el nueve de abril de dos mil veinte la titular de la Conagua expidió el *Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020* (en lo sucesivo "el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte").[15] Allí se especificó cuáles cuencas hidrológicas presentaban condiciones de sequía severa, extrema o excepcional –entre las que figuraba la Cuenca del Río Bravo– y se dispuso que la Conagua, conforme a los resultados de los análisis y dictámenes realizados por el Monitor de Sequía de México, a fin de garantizar el abasto de agua para uso doméstico y público urbano, podía ejecutar las medidas transitorias concertadas con los representantes de los usuarios en los Consejos de Cuenca que se encontraran en tal situación.

15. Presentación de la demanda. El dieciocho de mayo de dos mil veinte el Municipio de Namiquipa, Chihuahua, a través de su presidente municipal, promovió controversia constitucional en contra del Congreso de la Unión, del Poder Ejecutivo Federal, de la Conagua, del delegado de la Conagua en el Estado de Chihuahua, del Consejo de Cuenca del Río Bravo y del comandante de la Guardia Nacional. En su demanda señaló como actos impugnados **(a)** la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas; **(b)** la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas

[15] Véase el Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, *Diario Oficial de la Federación*, No. de edición del mes: 11, jueves nueve de abril de dos mil veinte, págs. 4 a 6, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591407&fecha=09/04/2020*.

Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca; **(c)** las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales; (**d**) la utilización de la Guardia Nacional para su ejecución por la fuerza y, por último, **(e)** el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte.

16. Argumentó, en esencia, que las omisiones y los actos impugnados desembocaban en la disposición de aguas que ya se encontraban comprometidas para los distintos usuarios de la zona, incluido el Municipio de Namiquipa, Chihuahua, como proveedor del servicio de agua de uso doméstico y público urbano, sin que se le diera la intervención efectiva que ordena la Constitución en la gestión de los recursos hídricos nacionales. Consideró que esto vulneraba en su perjuicio las atribuciones previstas en los artículos 1o., 4o., 27, 115 y 133 de la Constitución Federal, así como el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (*supra* párr. 8), y que con ello se transgredía además el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico de su población, el derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias y las disposiciones del Tratado de Aguas Internacionales. Asimismo, el Municipio actor señaló como terceros interesados a los Estados de Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, por lo que solicitó que fueran llamados al juicio.[16]

17. Trámite y admisión de la demanda. El dieciocho de mayo 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 **79/2020** y, por conexidad con las controversias constitucionales 47/2020, 48/2020, 49/2020, 50/2020, 56/2020, 60/2020, 61/2020, 62/2020, 67/2020, 68/2020, 70/2020, 77/2020 y 78/2020 turnarla al Ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de instruir el procedimiento correspondiente.[17]

18. El veintiuno de mayo siguiente el ministro instructor admitió a trámite la demanda.[18] Por un lado, tuvo como autoridades demandadas únicamente al

[16] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 79/2020, foja 3.
[17] Véase ibíd., fojas 37 y 38.
[18] Véase ibíd., fojas 39 a 42.

Congreso de la Unión –por conducto de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores– y al Poder Ejecutivo Federal, pues el resto de las dependencias señaladas en la demanda eran subordinadas de éste. En consecuencia, ordenó emplazar a juicio a los Poderes demandados 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 otro lado, aunque resolvió tener como tercero interesado en la controversia constitucional al Estado de Chihuahua, negó tal carácter a los Estados de Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que correspondiera a su representación.

19. Contestación a la demanda y vencimiento del plazo del tercero interesado para realizar manifestaciones. Los días ocho y diecisiete de septiembre de dos mil veinte, respectivamente, ambas Cámaras del Congreso de la Unión y el consejero jurídico del Ejecutivo Federal presentaron sendos escritos donde dieron contestación a la demanda.[19] Éstos fueron agregados al expediente mediante auto de siete de octubre del mismo año.[20] Por su parte, el veintiséis de octubre siguiente el Ministro instructor determinó que había precluido el derecho del Estado de Chihuahua a realizar manifestaciones como tercero interesado.[21]

20. Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción. El diecisiete de noviembre de dos mil veinte 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.[22] En consecuencia, el veinticuatro de noviembre siguiente se declaró cerrada la instrucción y se colocó el expediente en estado de resolución.[23]

[19] Véase ibíd., fojas 81 a 107, 662 a 714, y 718 a 746, respectivamente.
[20] Véase ibíd., fojas 753 y 757.
[21] Véase ibíd., fojas 794 y 795.
[22] Véase ibíd., fojas 849 y 850.
[23] Véase ibíd., foja 852.

II. COMPETENCIA

21. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Federal;[24] 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[25] así como en los puntos segundo, fracción I, y quinto del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,[26] pues se trata de un conflicto entre un Municipio y dos Poderes de la Federación, en el que se plantean diversas omisiones legislativas, por lo que resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

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[27] procede, en primer lugar, fijar las normas generales, actos u omi-

[24] "**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: …
"b) La Federación y un Municipio."

[25] "**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."

[26] "**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:
"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas 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, cuando así lo estime conveniente."
"**QUINTO.** Los asuntos de la competencia originaria del Pleno referidos en el punto tercero del presente acuerdo general se turnarán y radicarán en el Pleno o en una Sala en términos de lo previsto en el Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los radicados de origen en el Pleno podrán remitirse a las Salas en términos de lo establecido en el punto sexto de este instrumento normativo."

[27] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

[28] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 79/2020, foja 3.

siones objeto de la controversia y la apreciación de las pruebas para tenerlos o no por demostrados. De la lectura integral de la demanda se desprende que en el presente asunto se controvierte lo siguiente:

A. Del Congreso de la Unión se impugna la **omisión** de expedir una Ley General de Aguas.[28] Esta omisión legislativa absoluta se tiene por **demostrada** con las afirmaciones de las partes demandadas respecto a la imposibilidad de expedir tal ordenamiento legal debido a la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19) y con las copias certificadas del procedimiento legislativo correspondiente en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.[29]

B. Del Ejecutivo Federal se impugna la **omisión** de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.[30] Al tratarse de una omisión legislativa relativa respecto del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales vigente, la existencia del acto impugnado se tiene por **demostrada** con copia de un ejemplar del Diario Oficial de la Federación de veinticinco de agosto de dos mil catorce,[31] fecha en que dicho ordenamiento reglamentario sufrió su última modificación.

C. Del Ejecutivo Federal se impugnan las **órdenes** de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.[32] Su existencia se tiene por **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que se pagaría el adeudo de agua a los Estados Unidos de América[33] y con la copia certificada de la minuta de la reunión 1421 del Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua en la cual se determinaron los volúmenes de extracción de agua autorizados en relación con la presa "La Boquilla".[34]

[29] Véase ibíd., fojas 102 a 104, 113 a 420 y 422 a 660, respectivamente.
[30] Véase ibíd., foja 4.
[31] Véase el Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCCXXXI, No. 18, lunes veinticinco de agosto de dos mil catorce, págs. 11 y 12, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2014&month=08&day=25*.
[32] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 79/2020, fojas 4 y 5.
[33] Véase ibíd., foja 663.
[34] Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.

D. Del Ejecutivo Federal se impugna la **utilización de la Guardia Nacional** para ejecutar por la fuerza las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales.[35] La existencia de este acto queda **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que la presencia de la Guardia Nacional en la presa "La Boquilla" había obedecido a la necesidad de resguardar esas instalaciones a raíz de los múltiples bloqueos que tuvieron lugar en la diversa presa Luis. L. León ("El Granero") ubicada en el Municipio de Aldama, Chihuahua, después de que la Conagua anunciara la decisión de extraer agua de las presas ubicadas en dicha entidad federativa.[36]

E. Finalmente, del Ejecutivo Federal se impugna el **Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte,** publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de ese mismo año.[37] Su existencia queda acreditada con un ejemplar electrónico de la correspondiente publicación oficial.[38]

IV. LEGITIMACIÓN

23. Legitimación activa. El primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria[39] dispone que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los

[35] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 79/2020, foja 7.
[36] Véase ibíd., foja 663.
[37] Véase ibíd., foja 5.
[38] Véase *supra* nota 15.
[39] "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.
"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En el presente asunto la demanda fue suscrita por Óscar Barraza Robledo, en su carácter de presidente municipal de Namiquipa, Chihuahua, quien demostró tener tal cargo con la presentación de una copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.[40] Si en términos del artículo 29, fracción XII, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua,[41] los presidentes municipales tienen expresamente la atribución de representar a los Municipios en los procedimientos jurisdiccionales, entonces se tiene por acreditada la legitimación activa del Municipio actor.

24. Legitimación pasiva. El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria, dispone que tendrá el carácter de demandado en la controversia constitucional la entidad, Poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la impugnación.[42] Dado que en la tramitación del presente asunto se tuvieron como partes demandadas únicamente al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, en términos del citado artículo 11 de la ley reglamentaria[43] procede analizar la personalidad de cada uno de los funcionarios que comparecen en representación de tales autoridades.

25. En primer lugar, en representación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión compareció el senador Eduardo Ramírez Aguilar en su carácter de presidente de la Mesa Directiva. Esta calidad fue acreditada con el "*Acta de la Junta Previa celebrada el lunes treinta y uno de agosto de dos mil veinte*" en la que consta su nombramiento.[44] Si de acuerdo con el artículo 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos

[40] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 79/2020, fojas 35 y 36.
[41] "**Artículo 29.** La o el presidente municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"…
"XII. Representar al Municipio, con todas las facultades de un apoderado general; nombrar asesores y delegados y otorgar poderes generales y especiales para pleitos y cobranzas."
[42] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"…
"II. Como demandado, la entidad, Poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."
[43] Véase *supra* nota 39.
[44] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 79/2020, fojas 109 a 111.

Mexicanos,[45] dicho funcionario tiene la representación jurídica de la Cámara de Senadores, entonces es claro que se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia en su representación.

26. Por otro lado, en representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión compareció la diputada Dulce María Sauri Riancho en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva. Esta calidad fue acreditada con copia certificada de la versión estenográfica de la sesión de dos de septiembre de dos mil veinte del Pleno de la Cámara de Diputados en la que consta su nombramiento.[46] Si de acuerdo con el artículo 23, numeral 1, inciso l), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[47] el presidente de la Mesa Directiva tiene la representación de la Cámara de Diputados, es claro que dicha funcionaria está legitimada para comparecer en la presente controversia.

27. Finalmente, en representación del Ejecutivo Federal compareció Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, quien acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de la República.[48] Si en términos de los artículos 90 de la Constitución Federal;[49] 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Fe-

[45] "**Artículo 67.**
"1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:" (Énfasis añadido)

[46] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 79/2020, fojas 747 a 751.

[47] "**Artículo 23.**
"1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva las siguientes:
"…
"l) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."

[48] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 79/2020, foja 76.

[49] "**Artículo 90.** La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.
"La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

deral;[50] 1, primer párrafo, y 9 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,[51] así como del acuerdo presidencial de nueve de enero de dos mil uno,[52] el consejero jurídico tiene la atribución de representar al Ejecutivo Federal en los procedimientos jurisdiccionales en los que sea parte, entonces es indudable que dicho funcionario está legitimado para comparecer en este asunto.

"La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.
"El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley."

[50] "**Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:
"…
"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas; …"

[51] "**Artículo 1.** La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en adelante la Consejería, es la dependencia de la administración pública federal que tiene a su cargo las funciones previstas en los párrafos tercero y cuarto del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consistentes en brindar asesoría y apoyo técnico jurídico al presidente de la República; así como representar a la Federación y al presidente de la República en los asuntos en los que éstos sean parte y ejercer las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos jurídicos."
"**Artículo 9.** El consejero tendrá las facultades indelegables siguientes:
"…
"XI. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; …"

[52] "**ÚNICO.** El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.
"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurran a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

V. OPORTUNIDAD

28. La promoción de una controversia constitucional debe hacerse dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de la ley reglamentaria[53] o, en su defecto, los fijados por los precedentes de la Suprema Corte. De lo contrario, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, y deberá sobreseerse en términos del artículo 20, fracción II, de ese mismo ordenamiento legal.[54] En atención a que en la presente controversia constitucional se impugnaron y se tuvo por demostrada la existencia de diversos tipos de omisiones y actos, el análisis de la oportunidad en su impugnación se hará atendiendo a cada uno de ellos.

A

29. Omisión legislativa del Congreso de la Unión. En primer lugar, la impugnación de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas (*supra* párr. 22, inciso **A**) se considera **oportuna.** Es criterio reiterado del Tribunal Pleno que el plazo para impugnar omisiones legislativas por vía de una controversia constitucional se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan y, por consiguiente, pueden controvertirse en cualquier tiempo.[55] No

[53] **Artículo 21 (versión reformada el siete de junio de dos mil veintiuno).** "El plazo para la interposición de la demanda será:
"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;
"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; y, …"

[54] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"…
"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."
"**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."

[55] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, página 1296.

es obstáculo para llegar a esta conclusión que la nueva redacción de la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria disponga que, "*tratándose de actos u omisiones*", el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días.[56]

30. En primer lugar, tal porción normativa es inaplicable en el presente asunto en términos del artículo quinto transitorio del decreto publicado el siete de junio de dos mil veintiuno,[57] instrumento a través del cual aquélla fue reformada. Ahí se prevé que las controversias constitucionales presentadas antes de la entrada en vigor de las reformas –como sucedió en este caso– deberán tramitarse conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse el procedimiento. Lo contrario significaría aplicar retroactivamente la ley en perjuicio del Municipio actor y de los titulares de los derechos humanos cuya violación se aduce, conclusión claramente incompatible con el artículo 14 de la Constitución Federal y con el principio *pro actione*.[58]

31. En segundo lugar, suponiendo que el nuevo plazo legal sí fuera aplicable retroactivamente, la fracción I reformada no se refiere a todas las omisiones impugnables en vía de controversia constitucional, sino únicamente a las que derivan directamente de un acto positivo.[59] Dado que ninguno de los supuestos de inicio de plazo previstos en esa fracción es apto para calificar actos omisivos que no deriven directamente de uno positivo, pues las omisiones como tal no surten efectos conforme a una ley, no se ejecutan, ni tampoco se hacen

[56] Véase *supra* nota 53.

[57] "**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."

[58] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala número 1a. CCVI/2018 (10a.), cuyo rubro es: "PRINCIPIO *PRO ACTIONE*. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de dos mil dieciocho, página 377.

[59] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia número P./J. 113/2010 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, página 2716.

saber a los afectados, entonces no puede considerarse que ese precepto sea aplicable a la omisión legislativa impugnada.

B

32. Omisión legislativa del Ejecutivo Federal. La impugnación de la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (*supra* párr. 22, inciso **B**) también se considera **oportuna.** Como recién se explicó (*supra* párrs. 29 a 31), las omisiones legislativas –sean atribuidas al Poder Legislativo o al Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria– que no deriven directamente de un acto positivo pueden impugnarse por vía de controversia constitucional en todo momento mientras subsistan,[60] sin que les sea aplicable la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

33. Tampoco es obstáculo para llegar a esta conclusión que el Poder Ejecutivo Federal señale que el plazo para impugnar dicha omisión feneció porque ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de los Consejos de Cuenca, toda vez que dicho precepto había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos noventa y siete.[61] Contra lo que sugiere la autoridad demandada, una lectura integral de la demanda muestra que el Municipio actor no impugna esa disposición de carácter general como tal, sino más bien la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella o en alguna otra, la participación municipal en los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de dos mil doce (*supra* párr. 8). Así, **debe desestimarse** la causa de improcedencia invocada en ese sentido.

C

34. Órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla". La impugnación de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Interna-

[60] Véase las tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 43/2003, citada en *supra* nota 55, y número P./J. 113/2010, citada en *supra* nota 59.
[61] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 79/2020, fojas 674 a 676.

cionales (*supra* párr. 22, inciso **C**) se considera también **oportuna.** Toda vez que no existe documento alguno en el expediente en que se actúa del que se desprenda fehacientemente que antes de la fecha de presentación de la demanda –es decir, del dieciocho de mayo de dos mil veinte– el Municipio actor haya tenido conocimiento de los actos reclamados, o de que se haya ostentado como sabedor de los mismos, entonces debe considerarse que formuló su impugnación dentro del plazo de treinta días hábiles que prevé la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

D

35. Utilización de la Guardia Nacional. También la impugnación de la utilización de la Guardia Nacional por el Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **D)** para ejecutar las referidas órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla" a fin de cubrir los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales se considera **oportuna.** Al igual que sucede con aquéllas, no existe constancia alguna en el expediente de que el Municipio actor haya tenido conocimiento del acto impugnado o se haya ostentado sabedor de él antes de la fecha de presentación de la demanda.

E

36. Acuerdo de inicio de emergencia por sequía. Por último, la impugnación del acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte reclamado al Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **E**) se considera igualmente **oportuna.** Si dicho instrumento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte[62] y la demanda se presentó el dieciocho de abril del mismo año, es evidente que su impugnación se realizó dentro de los treinta días siguientes a aquel en que surtió efectos su notificación.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

37. De que la impugnación de una omisión o un acto en controversia constitucional se haya considerado oportuna no se sigue que el medio de control sea

[62] Véase *supra* nota 15.

procedente contra ellos. Corresponde ahora, por tanto, analizar si respecto de las omisiones y/o los actos aquí impugnados se actualiza alguna otra causa de improcedencia –ya sea invocada por las partes demandadas, o bien, advertida de oficio por la Suprema Corte– que impidiera la resolución de fondo del presente asunto.[63]

A

38. Procedencia de la controversia constitucional contra omisiones legislativas. En primer lugar, respecto de las dos omisiones legislativas impugnadas por el Municipio actor (*supra* párr. 22, incisos **A** y **B**), la Cámara de Diputados sostiene que el presente medio de impugnación es improcedente porque a través de una controversia constitucional no es posible combatir omisiones de carácter legislativo. Afirma que mediante esta vía de control únicamente pueden impugnarse normas generales o actos.[64]

39. Esta causa de improcedencia **debe desestimarse.** Independientemente de que el texto vigente del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal ya contempla expresamente a las omisiones en general como objeto de control constitucional a través de este medio de impugnación, sin que se haga allí algún tipo de distinción o exclusión,[65] es incuestionable que, desde mucho antes de la última reforma a este precepto, la Suprema Corte ya había zanjado que la controversia constitucional sí es procedente para impugnar omisiones de carácter legislativo. Tal como se explicó en el apartado anterior (*supra* párr. 29), es criterio reiterado del Tribunal Pleno que las omisiones legislativas pueden controvertirse por vía de una controversia constitucional en cualquier tiempo mientras subsistan.[66]

B

40. Interés legítimo del actor. En segundo lugar, respecto de todas las omisiones y los actos impugnados en la presente controversia constitucional,

[63] No se abordará la causa relativa al Tratado de Aguas Internacionales porque no fue impugnado.
[64] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 79/2020, fojas 730 a 733.
[65] Véase *supra* nota 24.
[66] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 55.

tanto la Cámara de Diputados como el Ejecutivo Federal invocan la causa de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del Municipio actor.[67] Sostienen que éste no señala qué facultad constitucional propia fue transgredida a partir de las omisiones y actos relacionados con la disposición de los recursos hídricos de la presa "La Boquilla". En su concepto, dado lo resuelto por esta Suprema Corte en asuntos como la **controversia constitucional 84/2007,**[68] promovida por el Estado de Tamaulipas contra la Federación por el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales, el presente medio de impugnación debe sobreseerse porque un ente legitimado no puede promover controversia constitucional contra una norma general o acto que sea ajeno a su esfera de atribuciones.

41. Esta causa de improcedencia también **debe desestimarse.** El Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que en una controversia constitucional se acredita el interés legítimo cuando exista al menos un principio de agravio en perjuicio del actor.[69] También es criterio reiterado de la Suprema Corte que este agravio puede derivar no sólo de una invasión competencial, "*sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución*."[70] De este modo, para que se actualizara la causa de improcedencia invocada, tendría que quedar acreditado que en la demanda no se aduce siquiera una sola violación a algún precepto constitucional que reconozca facultades al actor.

---

[67] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 79/2020, fojas 725 a 730 y 676 a 682, respectivamente.

[68] Resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil diez, por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Aguilar Morales, Valls Hernández y las ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra al considerar que el Estado de Tamaulipas sí contaba con interés legítimo para promover la controversia constitucional.

[69] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J.83/2001 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, página 875.

[70] 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.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de dos mil quince, página 33.

42. Sin embargo, contra lo que sostienen las autoridades aludidas, en su escrito de demanda el Municipio actor aduce violaciones a la facultad de participar en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Federal,[71] así como a la facultad de proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el artículo 115, fracción III, inciso a), también de la Constitución Federal.[72] Además, el precedente invocado por las partes demandadas no es aplicable al presente asunto porque aquél versa sobre el interés legítimo de una *entidad federativa* para impugnar actos o disposiciones en materia de aguas, pero no sobre el de los *Municipios*. El interés legítimo de un Municipio para controvertir normas generales, actos u omisiones en materia de aguas, es sustancialmente distinto al de las entidades federativas, dadas las facultades constitucionales que los Municipios tienen conferidas originariamente en ese rubro específico.

C

43. Violaciones indirectas a la Constitución Federal. En tercer lugar, el Ejecutivo Federal señala en su contestación que el presente medio de impugnación es improcedente respecto de todo aquello que se le atribuye porque únicamente se plantean cuestiones de *legalidad* y, en términos de lo resuelto por esta Suprema Corte en los **recursos de reclamación 150/2019-CA,**[73] **158/2019-CA**[74] **y 151/2019-CA,**[75] en una controversia constitucional únicamente es posible realizar planteamientos propiamente de *constitucionalidad*.[76]

44. Esta Suprema Corte considera que asiste parcialmente la razón a la parte demandada y se actualiza la causa de improcedencia invocada, aunque

[71] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 79/2020, fojas 3, 9 a 24 y 33.
[72] Véase ibíd., fojas 9 a 22 y 29.
[73] Resuelto el tres de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de cinco votos.
[74] Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.
[75] Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.
[76] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 79/2020, fojas 683 a 687.

únicamente respecto de la impugnación de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca (*supra* párr. 22, inciso **B**). De la lectura integral de la demanda se desprende que, en relación con dicha omisión legislativa relativa, el Municipio actor simplemente aduce violaciones del Ejecutivo Federal a los artículos 5o., 13 Bis, 13 Bis 2 y 13 Bis 3 de la Ley de Aguas Nacionales,[77] pero no esgrime algún concepto de invalidez que sea propiamente constitucional.

45. Tal como señala la autoridad demandada, en los precedentes referidos esta 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.[78] El nuevo criterio incluso ya fue retomado por el Constituyente Permanente y desde el once de marzo de este año está plasmado de forma expresa en el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.[79] En consecuencia, respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria,[80] y **debe sobreseerse** respecto de ella.

---

[77] Véase ibíd., fojas 4 y 30 a 33.
[78] Véase, por todos, el recurso de reclamación 150/2019-CA, página 18.
[79] "**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."
[80] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"…
"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."
"**Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar:
"…
"VII. Los conceptos de invalidez."

D

46. Ausencia de causa de pedir y de conceptos de invalidez. En cuarto lugar, el Ejecutivo Federal sostiene que la presente controversia constitucional es improcedente respecto del acto impugnado relativo a la utilización de la Guardia Nacional para la ejecución de las órdenes de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" a fin de pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso **D**), puesto que no existe una causa de pedir ni tampoco conceptos de invalidez en relación con aquél. Afirma que, en términos de los precedentes del Tribunal Pleno,[81] la controversia constitucional debe sobreseerse en relación con este acto al no ser posible determinar cómo afecta las atribuciones constitucionales del demandante.

47. Esta Suprema Corte considera que, efectivamente, **se actualiza** la causa de improcedencia invocada por el Ejecutivo Federal. Del análisis integral del escrito de demanda se desprende que, aunque el Municipio actor señale como acto impugnado el uso de la fuerza pública a través de la Guardia Nacional para extraer las aguas de la presa "La Boquilla",[82] no hay causa de pedir ni conceptos de invalidez en relación con dichos actos, pues los argumentos esgrimidos en el resto de la demanda en realidad se encuentran encaminados a controvertir las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso C). Toda vez que la utilización de la Guardia Nacional para ejecutar tales órdenes no se controvierte por vicios propios, en relación con tales actos de ejecución se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria[83] y, por ende, **debe sobreseerse** respecto de ellos.

---

[81] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 135/2005 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de dos mil cinco, página 2062, así como la tesis aislada número P. VI/2011 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de dos mil once, página 888.

[82] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 79/2020, fojas 4 y 5.

[83] Véase *supra* nota 80.

48. Por otra parte, este Tribunal Pleno advierte de oficio que esa misma causa de improcedencia se actualiza respecto de la impugnación del Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte atribuido también el Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **E**). De una lectura pormenorizada de la demanda se desprende que el único argumento que presentó el Municipio actor en relación con dicho acuerdo fue que se emitió con base en la reglamentación que rige a los Consejos de Cuenca, la cual no les otorga participación a los Municipios. Es claro que el agravio esgrimido se encuentra encaminado a demostrar la invalidez de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. En párrafos más arriba (*supra* párrs. 44 y 45) se precisaron ya las razones por las que debe sobreseerse en el juicio respecto de esa omisión reglamentaria. Toda vez que el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte no se combate por vicios propios sino únicamente por ser resultado de tal omisión, no hay causa de pedir ni concepto de invalidez en relación con aquél. Por consiguiente, también **debe sobreseerse** en la controversia constitucional respecto de este acto.

***

49. Dado que no se advierte la actualización de alguna otra causa de improcedencia diversa a las ya analizadas en este apartado o en el anterior, debe concluirse que la presente controversia constitucional **es procedente** únicamente en relación con la siguiente omisión y actos impugnados:

A. La omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas; y,

B. Las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

VII. ESTUDIO DE FONDO

50. Por cuestión de método y claridad en la exposición, dado que una hipotética declaración de inconstitucionalidad de la omisión reclamada al Congreso de la Unión no necesariamente se traduciría en la declaración de invalidez

de los actos atribuidos al Ejecutivo Federal, la Suprema Corte abordará por separado los planteamientos de inconstitucionalidad formulados en su contra. En primer lugar, se estudiarán los conceptos de invalidez relativos a la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas (**A**). Posteriormente, se abordarán los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" (**B**).

A

51. Omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas. Como ya se mencionó en el apartado de antecedentes, el ocho de febrero de dos mil doce se adicionó un párrafo sexto al artículo 4o. de la Constitución Federal para reconocer el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Además de establecer que el Estado garantizará este derecho humano, dicho precepto constitucional dispone que la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y establecerá la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como de la ciudadanía, para la consecución de dichos fines.[84]

52. Por su parte, el artículo tercero transitorio del *Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el Decreto de reforma constitucional"), publicado en el Diario Oficial de la Federación ese mismo día, dispuso explícitamente que el Congreso de la Unión contaría con un plazo de trescientos sesenta días para emitir una Ley General de Aguas.[85]

[84] Véase *supra* nota 10.
[85] Véase el decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCCI, No. 6, miércoles ocho de febrero de dos mil doce, página 5, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012*.

53. Conceptos de invalidez.[86] El Municipio actor sostiene que el Congreso de la Unión no ha expedido la legislación general a que se refieren estas dos disposiciones constitucionales. Alega, en esencia, que la omisión impugnada representa una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio que vulnera indebidamente sus atribuciones constitucionales en materia de aguas, así como el derecho humano al agua de sus habitantes y de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

54. Por un lado, argumenta que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional vulnera en su perjuicio la facultad de participar de manera efectiva con la Federación, las entidades federativas y la ciudadanía en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo, participación que le reconoce expresamente el artículo 4o. de la Constitución Federal. Sostiene que los vacíos normativos que resultan de dicha omisión legislativa desembocan en la aplicación del régimen legal de gestión de aguas nacionales anterior a la reforma constitucional de febrero de dos mil doce, mismo que es sumamente centralizado y coloca a los Gobernadores de los Estados como intermediarios entre la Federación y los Municipios, lo que lo torna inequitativo. Apunta que la falta de participación municipal efectiva en los procesos de gestión del agua incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.[87]

55. Por otro lado, sostiene que la omisión legislativa impugnada obstaculiza la debida intervención del gobierno municipal en la garantía del derecho humano al agua de su población, particularmente en un contexto de escasez hídrica como la que se vive desde hace años en el norte del país. El Municipio actor explica que, en tanto nivel de gobierno encargado de prestar los servicios relacionados con el suministro de agua y su tratamiento, su indebida exclusión en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrológica del Río Bravo incide directamente

[86] En términos del artículo 40 de la ley reglamentaria, el Tribunal Pleno **suplirá la deficiencia** tanto de la demanda como de su contestación.
[87] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 79/2020, fojas 3, 9 y 33.

en la satisfacción del derecho humano de sus habitantes al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, así como en el derecho humano al agua de los distintos usuarios y productores agrícolas del Distrito de Riego 005 Delicias.[88]

56. Contestación de los Poderes demandados. Por su parte, las autoridades demandadas reconocen que, efectivamente, todavía no se ha cumplido con la obligación de expedir la Ley General de Aguas. Sin embargo, afirman que la demora en la expedición de ese ordenamiento legal se encuentra justificada y que ello no afecta las atribuciones constitucionales del Municipio actor.

57. Mientras que la Cámara de Senadores señala que el Congreso de la Unión está próximo a cumplir con dicha obligación constitucional y que es la pandemia de SARS-CoV-2 (COVID-19) lo que ha retrasado el proceso legislativo correspondiente,[89] la Cámara de Diputados afirma que no existe mandato constitucional alguno para establecer la participación de los Municipios en las determinaciones del Consejo de Cuenca del Río Bravo, ni tampoco en la gestión de los recursos hídricos de jurisdicción nacional. En su concepto, el Municipio simplemente debe ajustarse a las leyes que emita el Congreso de la Unión en relación con el uso y aprovechamiento del agua.[90]

58. Por otra parte, el Ejecutivo Federal sostiene que la legislación cuya expedición se encuentra pendiente tiene un objeto distinto a la Ley de Aguas Nacionales vigente, aunque no existe impedimento para que en una sola legislación se regulen tanto el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico (artículo 4o. constitucional), como la administración de las aguas nacionales (artículo 27 constitucional).[91]

59. Cuestión jurídica por resolver. El asunto se limita a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido 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.

[88] Véase ibíd., fojas 9 a 25, 29 y 33.
[89] Véase ibíd., fojas 102 a 105.
[90] Véase ibíd., fojas 739 a 745.
[91] Véase ibíd., fojas 710 a 712.

60. A continuación, se aborda puntualmente esta cuestión.

¿El Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional?

61. Está fuera de duda que el Congreso de la Unión ha excedido por más de ocho años el plazo de trescientos sesenta días para expedir una Ley General de Aguas, previsto en el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales de ocho de febrero de dos mil doce. Incluso este Tribunal Pleno hace ya algún tiempo se refirió específicamente a dicha omisión legislativa al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas,**[92] así como las **controversias constitucionales 83/2017** y **97/2017.**[93] Sin que entonces fuera propiamente el objeto de la acción o de las controversias, en aquellos asuntos la Suprema Corte consideró que la completa falta de ejercicio de esta atribución por el Congreso de la Unión era un elemento adicional que justificaba validar la facultad del Congreso de la Ciudad de México para legislar en materia de agua potable.[94] La cuestión aquí, en cambio, radica en determinar si el actuar omisivo

[92] Véase la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párr. 371, resuelta el seis de septiembre de dos mil dieciocho, en este punto por unanimidad de once votos.

[93] Véase la controversia constitucional 97/2017, párr. 43, resuelta el diez de septiembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de nueve votos, y la controversia constitucional 83/2017, párrafo 43, resuelta ese mismo día, en este punto por unanimidad de nueve votos.

[94] Véase, por todas, la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párr. 371 ("No escapa a nuestra atención que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional dispone a la letra que: "El Estado garantizará el derecho humano al agua 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' y además, que el artículo transitorio del decreto que introdujo este texto a la Constitución Federal en dos mil doce fijó al Congreso de la Unión un plazo de un año para emitir una Ley General de Aguas. Suponiendo sin conceder que estas porciones normativas fueran entendidas en el sentido de establecer que la materia de agua potable es concurrente y, por lo mismo, que el Congreso de la Unión tiene facultades para distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno para garantizar tal derecho humano, es un hecho que el legislador federal no ha ejercido tal atribución. Si, como ya hemos explicado al inicio de este apartado, no existe hasta ahora un alcance cierto del contenido material de dicha facultad legislativa, no consideramos procedente vedar por ahora cualquier facultad normativa de las entidades federativas en una materia en la que claramente tienen atribuciones constitucionales.") (Citas interiores omitidas, énfasis en original).

del Congreso de la Unión ante la Ley General de Aguas tiene algún tipo de justificación constitucional o, por el contrario, representa una dilación indebida en el ejercicio de una competencia de ejercicio obligatorio. Responder esta pregunta no reviste demasiada complejidad. Como se explica enseguida, la omisión legislativa impugnada por el Municipio actor está plenamente acreditada y no encuentra justificación en las razones que invocan las partes demandadas.

62. Esta Suprema Corte ha explicado en reiteradas ocasiones que, para que en un medio de impugnación constitucional como el que hoy nos ocupa se considere actualizada una omisión legislativa, tienen que concurrir dos elementos.[95] Primero, debe existir un mandato constitucional claro y preciso de legislar en determinado sentido dirigido a un poder público específico. Si hay una disposición de esta índole, ya sea en el cuerpo de la Constitución Federal o en su régimen transitorio,[96] entonces la facultad legislativa correspondiente representa una competencia constitucional de ejercicio obligatorio para el órgano aludido.[97] Segundo, debe comprobarse que, una vez vencido el plazo establecido por la propia Constitución Federal para expedir esa norma general, efectivamente no se haya emitido el acto legislativo ordenado. Los precedentes del Tribunal Pleno son categóricos al señalar que, cuando no se concreta la expedición de la legislación correspondiente dentro del plazo fijado por la Norma Fundamental, la autoridad facultada para emitirla incurre automáticamente en una violación directa al orden constitucional.[98] Ambos elementos se actualizan en el presente caso.

---

[95] Véase, entre muchas, la controversia constitucional 14/2005, págs. 55 a 60, resuelta el tres de octubre de dos mil cinco, en este punto por unanimidad de diez votos, y la controversia constitucional 109/2019, págs. 36 a 44, resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos.

[96] Véase ibíd., págs. 43 y 44.

[97] Véase la jurisprudencia número P./J. 11/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527.

[98] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE).", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1365.

63. En primer lugar, como señala el Municipio actor, existe un mandato constitucional expreso al Congreso de la Unión para legislar en cierto sentido dentro de un plazo claramente determinado. Mientras que el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal dispone a la letra que: "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.",[99] en el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce que introdujo ese párrafo a la Constitución Federal se establece explícitamente que: "El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."[100]

64. Aunque el sentido literal de estos dos preceptos constitucionales es inequívoco respecto de la obligación del Congreso de la Unión de expedir una nueva legislación en materia de aguas dentro de los trescientos sesenta días siguientes a su entrada en vigor, tal significado se confirma también si se atiende al proceso de reforma constitucional correspondiente. De éste se advierte claramente que la voluntad manifiesta del Poder Revisor de la Constitución Federal no fue que simplemente se reformara la Ley de Aguas Nacionales vigente hasta ese momento, sino que se expidiera una nueva Ley General de Aguas que estableciera la concurrencia de la Federación, las entidades y los Municipios en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico.[101]

65. Tan es así que en el artículo segundo transitorio del mismo decreto de reforma constitucional se fijó un plazo sustancialmente menor para que el Congreso de la Unión incorporara en la legislación ambiental vigente las disposiciones

[99] *Supra* nota 10.

[100] *Supra* nota 11.

[101] Véase, por ejemplo, la "Iniciativa que reforma los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, año XII, número 2857-II, uno de octubre de dos mil nueve, págs. 34 y 35 ("Las características de nuestra propuesta se apoyan en los siguientes principios constitucionales que sometemos a la consideración de esta Soberanía: … 25. El Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre el uso y aprovechamientos de las aguas nacionales, las que establecerán la concurrencia de la Federación, entidades federativas y de los Municipios.") (Énfasis añadido)

relativas a medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental a que se refiere el párrafo quinto del artículo 4o. de la Constitución Federal.[102] En cambio, respecto del derecho humano al agua reconocido en el párrafo sexto de ese mismo artículo, es indudable que el Constituyente ordenó la expedición de un nuevo ordenamiento legal que distribuyera competencias entre los tres órdenes de gobierno y, por consiguiente, otorgó un plazo mayor al Congreso de la Unión para hacerlo.

66. En segundo lugar, de las constancias que obran en autos se desprende que el Congreso de la Unión efectivamente todavía no ha emitido la Ley General de Aguas cuya expedición ordena la Constitución Federal. Si bien las partes demandadas aportaron copias certificadas de las múltiples iniciativas y de dictámenes relacionados con un ordenamiento legal de esas características, tramitados tanto en la Cámara de Diputados[103] como en el Senado de la República,[104] lo cierto es que esto no equivale en modo alguno a emitir la legislación correspondiente. Tal obligación constitucional únicamente puede considerarse cumplida una vez que la nueva ley se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación, pues sólo entonces aquélla adquiere validez y puede surtir efectos jurídicos.

67. Además, es un hecho notorio que se invoca como tal en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,[105] de aplicación supletoria en el presente asunto por disposición del artículo 1o. de la ley reglamentaria,[106] que el quince de diciembre de dos mil veintiuno concluyó el último periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, nuevamente sin que se cumpliera

[102] "**Segundo.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 180 días para incorporar las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental."
[103] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 79/2020, fojas 422 a 660.
[104] Véase ibíd., fojas 113 a 420.
[105] "**Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."
[106] "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

con el mandato constitucional de expedir la Ley General de Aguas. De este modo, tal como sostienen los precedentes del Tribunal Pleno, el transcurso en exceso del plazo otorgado al órgano parlamentario para ejercer esta competencia legislativa de ejercicio obligatorio implica por sí mismo una violación directa a la Constitución Federal.[107]

68. Por otra parte, las razones que esgrimen las autoridades demandadas no justifican el incumplimiento por más de ocho años de la obligación de emitir la Ley General de Aguas dentro del plazo previsto por la Constitución Federal. Primero, los plazos que establece el propio Poder Revisor de la Constitución para cumplir una obligación son fatales y su vencimiento es suficiente para que se considere actualizada una violación constitucional.[108] Y aunque es verdad que esta Suprema Corte excepcionalmente ha reconocido que el retraso al expedir una norma de carácter general puede obedecer a una causa de fuerza mayor y que, al no ser aquélla completamente atribuible a los órganos responsables de expedirla, les ha otorgado un plazo razonable para cumplir con la correspondiente obligación constitucional, dichas medidas siempre han representado determinaciones relacionadas con los efectos de la sentencia condenatoria o su cumplimiento,[109] pero que de ninguna manera convalidan en el fondo la omisión en que ha incurrido el órgano legislativo responsable.

69. Segundo, contra lo que sostiene el Senado de la República,[110] el incumplimiento de la obligación de expedir la Ley General de Aguas no es atribuible a la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19). No sólo es un hecho notorio que dicha pandemia comenzó a tener efectos de consideración en nuestro

[107] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 98.
[108] Véase ídem.
[109] Véase la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018, acuerdo plenario de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, en este punto por unanimidad de once votos. Véase, además, la controversia constitucional 109/2019, párr. 97 (nota al pie 17), resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos ("Dadas las circunstancias nacionales que imperan, con motivo de la pandemia, se fija un plazo de seis meses, para que el Congreso Local modifique su Constitución en los términos que se precisan en esta sentencia.") (Énfasis añadido). De la Primera Sala, véase el amparo en revisión 265/2020, párrs. 216 a 220, resuelto el doce de mayo de dos mil veintiuno, en este punto por unanimidad de cinco votos.
[110] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 79/2020, fojas 103 a 105.

país apenas en marzo de dos mil veinte, es decir, cuando ya llevaba más de siete años vencido el plazo que establece el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional. También lo es que, desde el inicio de esta pandemia, en el Congreso de la Unión se han desarrollado vías para continuar los trabajos y debates parlamentarios durante la emergencia de salubridad, ya sea a través de sesiones remotas o incluso presenciales con estrictas medidas sanitarias.

70. Tan es así que en el seno de dicho órgano legislativo federal muy recientemente se han aprobado múltiples reformas legales de enorme relevancia y complejidad, cuyos procedimientos legislativos comenzaron con notable posterioridad al vencimiento del plazo establecido para cumplir la obligación constitucional de expedir la Ley General de Aguas, sin que hubiesen revestido siquiera el carácter de iniciativas preferentes. Si la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) no impidió el desarrollo de otros procedimientos legislativos de carácter ordinario, entonces no puede considerarse una justificación válida al incumplimiento en el presente asunto.

71. Tercero, tampoco representa una justificación para este retraso el hecho de que en una sola ley puedan regularse tanto el derecho humano al agua previsto en el artículo 4o. constitucional como la administración de las aguas nacionales previstas en el diverso artículo 27 constitucional. El Ejecutivo Federal parece insinuar que, dada la posibilidad de coexistencia de reglamentación en un mismo ordenamiento legal, las dos cuestiones ya se encuentran reguladas propiamente en la Ley de Aguas Nacionales vigente.[111] Sin embargo, este argumento no controvierte la existencia de la omisión impugnada, sino más bien la afectación que pueda generar al actor.

72. Como se explicó líneas arriba (*supra* párrs. 64 y 65), de un análisis integral de las disposiciones constitucionales correspondientes se desprende claramente que la orden del Constituyente Permanente no fue la de simplemente actualizar la legislación de aguas nacionales vigente al momento de aprobarse la reforma constitucional, sino la de expedir una nueva ley general en la que se

[111] Véase ibíd., foja 712.

le confiriera a cada nivel de gobierno la participación que requiere la garantía del derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, tal como dispone el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Tan es así, que las autoridades legislativas demandadas aportaron a este expediente constancias de múltiples iniciativas y dictámenes relacionados con la expedición de una Ley General de Aguas que a la fecha se han tramitado en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Si no hubiera obligación de expedir una nueva ley en esta materia, entonces no tendría mucho sentido que el Congreso de la Unión estuviera llevando a cabo una gran variedad de procedimientos encaminados a emitirla, ni que hubiera argumentado ante esta Suprema Corte que se encontraba próximo a cumplir con esa obligación constitucional. Cuestión distinta es si esa omisión genera una afectación al actor en vista del contenido de la legislación de aguas vigente.

73. En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el Congreso de la Unión omitió indebidamente 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 y, por tanto, a la fecha ha incurrido en una omisión legislativa de carácter absoluto respecto de la competencia de ejercicio obligatorio prevista en dicho precepto transitorio, así como en el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Dado que la omisión legislativa acreditada no encuentra justificación constitucional alguna, su actualización es plenamente atribuible al Congreso de la Unión a través de sus dos Cámaras.

74. Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo y, por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.

75. La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que esta Suprema Corte **declare la inconstitu-**

cionalidad de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir 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.

B

76. Órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla". Como se refirió en el apartado de antecedentes, el Ejecutivo Federal ordenó disponer de aproximadamente mil millones de metros cúbicos del agua almacenada en la presa "La Boquilla" específicamente para el pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 9).

77. Conceptos de invalidez.[112] El Municipio actor alega, en esencia, que las órdenes de disponer del agua almacenada en "La Boquilla" son inconstitucionales porque desembocan en la disposición de aguas nacionales que ya se encontraban comprometidas para los usuarios de la Cuenca del Río Bravo, entre los cuales figura ese Municipio en su calidad de usuario para uso público urbano y doméstico, sin que se le hubiera dado la participación debida en esa decisión. Sostiene que, en términos de lo dispuesto en los artículos 4o., párrafo sexto, y 27 de la Constitución Federal, era necesario que el Ejecutivo Federal ejerciera sus facultades legales de administración sobre las aguas nacionales almacenadas en la presa "La Boquilla" de manera coordinada con el Municipio y los distintos usuarios de las aguas de la cuenca, concretamente a través del Consejo de Cuenca del Río Bravo. En su concepto, esto implicaba haber contado antes con un Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica en cuya elaboración hubiera participado efectivamente el propio Municipio actor.[113]

78. Contestación de la autoridad demandada. El Ejecutivo Federal señala, por el contrario, que no había obligación constitucional alguna para coordinarse con el Municipio actor antes de disponer de las aguas almacenadas en la presa

[112] En términos de lo resuelto en los recursos de reclamación citados en *supra* notas 73, 74 y 75, únicamente se abordan los planteamientos propiamente de constitucionalidad.
[113] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 79/2020, fojas 3 a 9 y 28 a 33.

"La Boquilla" para pagar a los Estados Unidos de América los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

79. Por un lado, afirma que dicha determinación se encuentra dentro de sus facultades constitucionales y legales de administración de las aguas nacionales. Explica que, según el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Federal, el dominio y la administración de las aguas nacionales y sus bienes inherentes le corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal, por sí o a través de la Conagua. Señala también que, mientras la Ley General de Bienes Nacionales prevé que los bienes enunciados en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de la Federación, la presa "La Boquilla" es una obra de infraestructura hidráulica financiada por el Gobierno Federal y, por tanto, constituye un bien nacional conforme al artículo 113, fracción VII, de la Ley de Aguas Nacionales.[114]

80. Por otro lado, sostiene que, además de no existir obligación constitucional alguna para que los Municipios participen en los Consejos de Cuenca, pues se trata de figuras creadas únicamente por la Ley de Aguas Nacionales, el Tratado de Aguas Internacionales representa la Ley Suprema de toda la Unión en términos del artículo 133 de la Constitución Federal y, por ende, el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a cumplirlo pese a cualquier oposición municipal o incluso estatal.[115]

81. Cuestión jurídica por resolver. De los planteamientos de las partes en relación con las órdenes del Ejecutivo Federal se desprende una sencilla pregunta de cuya respuesta depende su validez constitucional.

¿El Ejecutivo Federal se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con el Municipio actor para disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla"?

82. Del hecho que esta Suprema Corte haya concluido ya que la omisión de emitir una Ley General de Aguas es inconstitucional y, por ende, se deba

[114] Véase ibíd., fojas 694 a 705.
[115] Véase ibíd., fojas 708 a 711.

ordenar al Congreso de la Unión su expedición, no se sigue que automáticamente sean inválidos todos los actos positivos realizados al amparo de la normativa de aguas vigente. Toda vez que la materia de aguas es compleja e involucra muchos y muy diversos tipos de facultades constitucionales para distintas autoridades del país, la validez de un acto específico en esta materia no siempre depende de la misma norma o disposición ni requiere, por tanto, el mismo grado de reglamentación. En otras palabras, la afectación a la participación municipal en los procesos decisorios de gestión de los recursos hídricos a los que se refiere el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal no desemboca necesariamente en la invalidez de los actos de administración de las aguas propiedad de la Nación a los que se refiere el artículo 27 de ese mismo ordenamiento constitucional.

83. En esta tesitura, corresponde aquí dilucidar si la decisión del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para el pago a los Estados Unidos de América de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales, requería tomarse de manera coordinada con el Municipio actor. Resolver esta cuestión resulta relativamente sencillo. Contra lo que sostiene el Municipio demandante, el Ejecutivo Federal no se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con él ni con algún otro ente para disponer de las aguas de esa presa. Como se explica enseguida, la decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de las aguas nacionales en sentido estricto que está dirigido a dar cumplimiento a una obligación internacional del Estado Mexicano. Este tipo específico de actos no necesita aprobación municipal para tener validez constitucional.

84. En primer lugar, la interpretación integral del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal arroja claramente que la facultad de participar en la gestión de los recursos hídricos de una cuenca hidrológica no tiene el alcance de conferir a los Municipios las facultades de administración sobre esos bienes. Se trata, por el contrario, de una atribución limitada a la intervención en aquellos procesos decisorios que la ley establezca para lograr que tanto el acceso al agua como su uso sean de carácter equitativo y sustentable.

85. Contra lo que sugiere el demandante, la *gestión* a la que se refiere implícitamente el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional cuando habla de la

participación municipal en la consecución de los fines de "acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos"[116] no es una expresión sinónima de la *administración* de las aguas nacionales a que se refiere el diverso artículo 27 constitucional.[117] Mientras que la primera es más amplia y se refiere en general

[116] Véase *supra* nota 10.

[117] "**Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.
"…
"Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.
"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde

al conjunto de procesos decisorios relacionados con la preservación del agua, por lo que involucra de manera coordinada a todos los niveles de gobierno y a la ciudadanía; la segunda expresión, en cambio, se refiere específicamente a los actos concretos de dominio sobre los recursos hídricos nacionales y representa una competencia exclusiva del Ejecutivo Federal.

86. Aunque ambos conceptos encuentren desarrollo en la Ley de Aguas Nacionales, es el propio Texto Constitucional el que primero distingue entre las actividades que aquéllos involucran, así como las autoridades a quienes corresponden. Por ejemplo, puesto que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional dispone que el acceso y uso de los recursos hídricos debe ser equitativo y sustentable, la ley de la materia debe establecer la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como de la sociedad civil, en las acciones de gestión del agua. En cambio, dado que en términos del párrafo sexto del artículo 27 constitucional la administración de las aguas nacionales corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal, su explotación, uso o aprovechamiento por otros entes o por particulares procede únicamente a través de las concesiones –o asignaciones, como se vio– que aquél otorgue.[118] Esto pone en evidencia que constitucionalmente todos los niveles de gobierno tienen un rol en la gestión de las aguas nacionales, pero no todos lo tienen en su administración. Tan es así que el artículo 3o., fracción XXVIII, de la Ley de Aguas Nacionales dispone a la letra que: "la gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua."[119]

---

exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica. …" (Énfasis añadido)

[118] Véase ídem.

[119] "**Artículo 3o.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"…

"XXVIII. 'Gestión del agua': Proceso sustentado en el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales, bienes, recursos, derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante el cual coordinadamente el Estado, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, promueven e instrumentan para lograr el desarrollo sustentable en beneficio de los seres humanos y su medio social, económico y ambiental, (1) el control y manejo del agua y las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos, por ende su distribución y

87. Toda vez que la disposición de aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para dar cumplimiento a un tratado internacional representa un acto concreto de dominio sobre las aguas nacionales, las órdenes para realizarlo representan una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 constitucional. Y si se trata de una atribución exclusiva de un Poder de la Federación, entonces por definición esa decisión no requiere la autorización de alguna otra autoridad estatal o municipal para ser tomada ni ejecutada. En otras palabras, no se puede alegar la violación a la facultad municipal de participar en la gestión de las aguas nacionales respecto de un acto concreto que involucra únicamente las facultades de administración de esos recursos hídricos por el Ejecutivo Federal.

88. Esto desde luego no significa que el Congreso de la Unión no deba regular los términos en que el Ejecutivo Federal ejerce tales facultades de administración sobre las aguas de la Nación. Al contrario, además de que los artículos 27 y 73, fracción XVII,[120] de la Constitución Federal disponen claramente que esto debe hacerse en los términos que disponga la ley, de hecho, los artículos 6o., fracción VIII, y 9o., fracción IX, de la Ley de Aguas Nacionales[121] regulan el

---

administración, (2) la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua; y, (3) la preservación y sustentabilidad de los recursos hídricos en cantidad y calidad, considerando los riesgos ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extraordinarios y daños a ecosistemas vitales y al medio ambiente. La gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua."

[120] "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"…

"XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal." (Énfasis añadido)

[121] "**Artículo 6o.** Compete al Ejecutivo Federal:

"…

"VIII. Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas, tomando en cuenta el interés nacional, regional y público."

"**Artículo 9o.** 'La comisión' es un órgano administrativo desconcentrado de 'la secretaría', que se regula conforme a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de su reglamento interior.

"…

"IX. Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros, y realizar acciones que correspondan al ámbito federal para el aprovechamiento integral del agua, su regulación y control y la preservación de su cantidad y calidad, en los casos que correspondan o afecten a dos o más regio-

supuesto específico de disposición de aguas nacionales para el cumplimiento de un tratado internacional. Lo expuesto tan sólo quiere decir que constitucionalmente el ejercicio de todos los actos de dominio respecto de las aguas propiedad de la Nación se encuentra encomendado de manera exclusiva al Ejecutivo Federal y, por ende, no corresponde dictarlos a alguna otra autoridad como la municipal cuando actúa a través de un Consejo de Cuenca.

89. En segundo lugar, en el expediente en que se actúa queda plenamente acreditado que las órdenes de disposición de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" se dictaron en cumplimiento a un tratado internacional suscrito y ratificado por el Estado Mexicano. De las afirmaciones de ambas partes en la presente controversia constitucional y los medios de prueba aportados por ellas se desprende claramente que la disposición de esos recursos hídricos está destinada al pago a los Estados Unidos de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales.

90. Dado que el contenido del referido instrumento internacional no fue objeto de impugnación, y que el artículo 133 de la Constitución Federal[122] dispone expresamente que los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República y ratificados por el Senado serán la Ley Suprema de toda la Unión, entonces todas las disposiciones del Tratado Internacional de Aguas debían ser cumplidas en sus términos. Esto significa que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a dar cumplimiento al instrumento internacional con independencia de que las leyes en materia de aguas expedidas por el Congreso de la Unión –o la regulación administrativa que el propio Ejecutivo Federal hubiera emitido en ejercicio de su facultad reglamentaria– así lo dispusieran explícitamente.

---

nes hidrológico-administrativas, o que repercutan en tratados y acuerdos internacionales en cuencas transfronterizas, o cuando así lo disponga el Ejecutivo Federal, así como en los demás casos que establezca esta ley o sus reglamentos, que queden reservados para la actuación directa de 'la comisión' en su nivel nacional." (Énfasis añadido)

[122] "**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."

91. Por último, suponiendo sin conceder que las facultades municipales originarias en materia de aguas sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, y por consiguiente, que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas también hubiera vulnerado esa hipotética atribución originaria en perjuicio de los Municipios del país, esto tampoco llevaría a la Suprema Corte a concluir que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con el Municipio actor a fin de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla", para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

92. Como es bien sabido, por elemental principio de legalidad, en el sistema jurídico mexicano las autoridades administrativas como el Ejecutivo Federal no pueden inaplicar leyes vigentes so pretexto de su inconstitucionalidad. En términos de los precedentes de esta Suprema Corte, la facultad de ejercer control de constitucionalidad de las leyes se encuentra reservada para los órganos jurisdiccionales del país.[123] Y si la fracción VIII del artículo 6o. de la Ley de Aguas Nacionales dispone a la letra que solamente compete al Ejecutivo Federal "*adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas*",[124] entonces coordinarse para tal objeto con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la ley que no está permitida por el orden constitucional. Tal coordinación con el Municipio actor y los usuarios simplemente no era posible sin violar la Constitución Federal.

93. Por las razones expresadas, esta Suprema Corte considera que son **infundados** los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor en el sentido de que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con él y con los usuarios de la Cuenca del Río Bravo antes de disponer de las aguas

[123] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis aislada número P. LXIX/2011 (9a.) del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de dos mil once, Tomo 1, página 552, así como la tesis aislada número 2a. CIV/2014 (10a.) de la Segunda Sala, cuyo rubro es: "CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de dos mil catorce, Tomo I, página 1097.
[124] *Supra* nota 121.

almacenadas en la presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado Internacional de Aguas. Contra lo que sostiene la parte demandante, se trata de actos de administración en estricto sentido cuyo ejercicio corresponde en exclusiva a la autoridad demandada, sin que pueda afirmarse que dichos recursos hídricos se encontraban comprometidos para los usuarios de la Cuenca del Río Bravo ni que su disposición estaba sujeta a la participación del Municipio actor en el Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica, pues no hay disposición constitucional o legal alguna que así lo disponga. En consecuencia, **debe reconocerse la validez** de las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

VIII. EFECTOS

94. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria,[125] procede fijar los efectos y alcances de la sentencia, incluyendo los órganos obligados a cumplirla, la omisión legislativa respecto de la cual opera y los elementos necesarios para su plena eficacia.

95. En la sección **A** del apartado anterior se concluyó que el Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, incurrió en una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio al no haber expedido 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, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal (*supra* párr. 73).

96. Toda vez que dicha omisión legislativa por sí misma genera una afectación al Municipio actor, esta Suprema Corte en su carácter de Tribunal Cons-

[125] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"…
"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

titucional debe asegurarse de que se restablezca el orden constitucional vulnerado por el Congreso de la Unión.

97. En consecuencia, se debe **declarar la inconstitucionalidad** de la omisión del Congreso de la Unión de 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, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto de la Constitución Federal. Asimismo, se debe **ordenar a esa autoridad legislativa federal, a través de sus dos Cámaras, que emita una Ley General de Aguas.**

98. Finalmente, el Congreso de la Unión deberá dar cumplimiento a esta ejecutoria **durante su próximo periodo ordinario de sesiones.** Un plazo similar para subsanar una omisión legislativa absoluta se otorgó por el Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales **38/2014,**[126] **82/2016**[127] y **109/2019.**[128]

99. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional respecto de la omisión legislativa, de los actos atribuidos a la Guardia Nacional y del acuerdo de carácter general precisados en el apartado **VI** de esta resolución.

TERCERO.—Se declara la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas constitucionales, publicado en el Diario Oficial

[126] Resuelta el veinticuatro de septiembre de dos mil quince, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo segundo).
[127] Resuelta el veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de diez votos (resolutivo tercero).
[128] Resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo tercero).

de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce, en los términos indicados en el apartado **VII** de esta sentencia.

CUARTO.—Se ordena al Congreso de la Unión expedir dicha Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones, en los términos y para los efectos precisados en el apartado **VIII** del presente dictamen.

QUINTO.—Se reconoce la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del *Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos*.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat con matices, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la parte final del párrafo trece, respecto del apartado I, relativo a los antecedentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados II y IV, relativos a la competencia y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, en contra de algunas consideraciones y con razones adicionales, respecto del apartado III, relativo a la precisión de las omisiones y los actos impugnados.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y del inciso B, respecto del apartado V, relativo a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema A, consistente en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados, atinente a que el presente medio de impugnación es improcedente para combatir omisiones legislativas.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema B, consistente en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal, atinente a la falta de interés legítimo del Municipio actor. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consi-

deraciones, Esquivel Mossa por razón de extemporaneidad, Ortiz Ahlf, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema C, consistente en sobreseer respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por el sobreseimiento adicional de la orden de disposición del agua, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diversas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema D, consistente en sobreseer respecto del acto relativo a la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la ejecución de las órdenes de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y del acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte por ausencia de conceptos de invalidez. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con razones adicionales, González Alcántara Carrancá en contra de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con razones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con razones adicionales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema A, consistente en declarar fundada la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Aguas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Ca-

rrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en ordenar que el Congreso de la Unión emita la Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo apartándose de los párrafos noventa y uno y noventa y dos, Ríos Farjat con algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos noventa y uno y noventa y dos, Laynez Potisek, Pérez Dayán con algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos noventa y uno y noventa y dos y presidente Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría y por razones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema B, consistente en reconocer la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció un voto particular.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel

Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 98/99 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, con número de registro digital: 193259.

Las tesis aisladas 2a. CIV/2014 (10a.) y 1a. CCVI/2018 (10a.) y de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 3 de octubre de 2014 a las 9:30 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, con números de registro digital: 2007573, 2018780 y 2010668, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de julio de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 15 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en la controversia constitucional 79/2020, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós se analizó por este Tribunal Pleno la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Namiquipa, Estado de Chihuahua, en contra de actos atribuidos al Congreso de la Unión, así como del Poder Ejecutivo Federal y dependencias subordinadas de éste.

Como antecedentes que motivaron la controversia promovida por el mencionado Municipio lo fueron aquellos relacionados con que el Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua acordó que dispondría de agua almacenada en las presas Francisco I. Madero ("Las Vírgenes"), Luis L. León ("El Granero")

y "La Boquilla", todas ellas ubicadas en el Estado de Chihuahua, a fin de pagar a los Estados Unidos de América los adeudos con motivo del Tratado de Aguas Internacionales.

En el asunto se dilucidó si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no haber expedido la Ley General de Aguas y si derivado de esa omisión se afecta por sí misma: a) las atribuciones constitucionales del Municipio actor en materia de aguas y b) el derecho humano de sus habitantes al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico.

Si bien coincido con el sentido de la decisión adoptada, disiento de algunos aspectos aprobados por la mayoría que preciso a continuación:

En primer término, concuerdo con lo establecido en el **apartado I, relativo a los "*Antecedentes*";** sin embargo, me aparto de la referencia que se hace en el párrafo trece de la sentencia, en el que se afirma que, con posterioridad a las manifestaciones del Ejecutivo Federal de cinco de febrero de dos mil veinte, se inició la extracción de agua de las presas en el Estado de Chihuahua, que había acordado la Conagua, incluida la de la presa "La Boquilla".

Lo anterior es así, pues no advierto que exista evidencia o constancias específicas de las que se desprenda que, en la fecha que se menciona en el aludido párrafo, efectivamente, se iniciara la extracción del agua.

En lo concerniente al capítulo ***III. Precisión de las omisiones y actos impugnados*,** me aparto de la precisión contenida en el inciso B, en la que se atribuye al Ejecutivo Federal *la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca*.

Lo anterior, pues considero que en lo relativo a ese acto, no se trata de una "omisión", sino de la impugnación directa del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales. Ello, pues de la demanda se desprende que lo efectivamente planteado fue una "regulación deficiente" que el accionante le atribuye a la aludida disposición reglamentaria con relación a la integración de los Consejos de la Cuenca, en cuanto a que no se otorga a los Ayuntamientos voto en las decisiones de tales consejos y deja a discreción la posibilidad de que aquéllos sean convocados a las sesiones respectivas.[1]

[1] El precepto reglamentario en comento es del tenor siguiente:

En el capítulo ***V. Oportunidad*****,** en congruencia con lo antes precisado, si el acto señalado en el apartado B consiste en la impugnación de lo establecido en el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales; entonces, el cómputo respecto a la oportunidad sobre el reclamo del numeral en comento, a mi juicio resulta extemporáneo.

Ello es así, al tomar en consideración que, en términos de la fracción II del artículo 21 de la ley de la materia, debió impugnarse dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación.

Por tanto, si el aludido numeral fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete, tenemos que su expedición fue hace veinticuatro años lo que hace muy probable que el primer acto de aplicación en la esfera del Municipio actor ocurrió antes del mencionado término legal.

"**Artículo 15.** Los **Consejos de Cuenca** cuyo establecimiento acuerde el Consejo Técnico de 'la comisión', tendrán la delimitación territorial que comprenda el área geográfica de la cuenca o cuencas hidrológicas en que se constituyan. Los Consejos de Cuenca se integrarán conforme a lo siguiente:
"I. Formarán parte de los Consejos de Cuenca:
"a) El director general de 'la comisión', quien lo presidirá y tendrá voto de calidad en caso de empate;
"b) Un secretario técnico, nombrado por el director general de 'la comisión', quien sólo contará con voz; y,
"c) Un representante de los usuarios de la cuenca por cada tipo de uso que se haga del recurso, quienes fungirán como vocales. En todo caso, el número de representantes de los usuarios deberá ser, cuando menos, paritario con el resto de los integrantes del Consejo de Cuenca.
"Los vocales durarán en su cargo el tiempo que el propio consejo disponga en sus reglas de organización y funcionamiento. Para su elección, 'la comisión' promoverá la integración de la asamblea de usuarios de la Cuenca de que se trate, que se constituirá con la participación de las organizaciones que los representen, las que deberán estar debidamente acreditadas ante el propio Consejo de Cuenca;
"II. 'La comisión' invitará con voz y voto a los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas comprendidas dentro del ámbito del Consejo de Cuenca de que se trate; y,
"III. Los Consejos de Cuenca **podrán invitar a sus sesiones** a las dependencias y entidades del Gobierno Federal o de los gobiernos estatales y de los **Ayuntamientos,** así como a las instituciones, organizaciones y representantes de las diversas agrupaciones de la sociedad interesadas, cuya participación se considere conveniente para el mejor funcionamiento del mismo, **las cuales contarán sólo con voz.**
"Los miembros de los Consejos de Cuenca a que se refieren el inciso a) de la fracción I y la fracción II podrán nombrar representantes para casos de ausencia."

Así, de la revisión a publicaciones en el Diario Oficial de la Federación de las que se pudiera desprender el conocimiento fehaciente por parte del Municipio actor, de que el Consejo de la Cuenca del Río Bravo (al que incumbe el interés del Municipio demandante) hubiese sesionado y, por ende, aplicado el artículo 15 del reglamento en cita, tenemos, por ejemplo, el "*Acuerdo por el que se da a conocer el resultado de los estudios técnicos de la Región Hidrológica número 24 Bravo-Conchos*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de junio de dos mil once, en las que se aprecia las sesiones que ha tenido el Consejo de la Cuenca del Río Bravo.[2] Lo que evidencia fehacientemente la extemporaneidad de la demanda para combatir el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

En lo concerniente ***al inciso A, del aludido capítulo de oportunidad*****,** si bien se aplica el criterio tradicional empleado por este Tribunal Pleno sobre la oportunidad en el reclamo de omisiones legislativas, me aparto del párrafo treinta y uno, porque considero que es innecesario exponer la segunda razón ahí expresada y que se emplea para justificar la oportunidad. En virtud de que ni la fracción I anterior, ni la reformada, del 21 de la ley de la materia, prevé un plazo para impugnar *omisiones legislativas*.

En el ***considerando VI, se realiza el análisis de las causales de improcedencia*****.** La suscrita sólo está de acuerdo en que es procedente la impugnación de la omisión legislativa (de carácter absoluto), precisada en el inciso A. Como lo sostuve con antelación, no coincido en que el acto señalado en el inciso B, se trate de una omisión y, mucho menos de una omisión susceptible de ser impugnada en controversia constitucional.

En el inciso C), ***del considerando VI, se realiza el análisis de las causales de improcedencia,*** no comparto la desestimación de la causal respectiva conforme al criterio que se emplea en la sentencia,[3] en lo concerniente a que en una

[2] En dicho considerando se hace alusión a una **reunión del aludido Consejo de la Cuenca del Río Bravo que tuvo verificativo el 4 de diciembre de 2008,** por el que se advierte de su parte conducente:
"…
"Que para la realización de dichos estudios técnicos se promovió la participación de los usuarios organizados en el Grupo de Seguimiento y Evaluación del **Consejo de Cuenca Río Bravo, a quien se les presentó el resultado de los mismos en la reunión celebrada el día 4 de diciembre de 2008,** en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, recibiendo sus comentarios, observaciones y propuestas; y, …"

[3] Con sustento en lo resuelto por esta Suprema Corte en los **recursos de reclamación 150/2019-CA, 158/2019-CA y 151/2019-CA,** en que se precisó que en una controversia constitucional únicamente es posible realizar planteamientos propiamente de *constitucionalidad.*

controversia constitucional sólo se pueden plantear violaciones directas a la Constitución. Ello, ya que, conforme a mi criterio, también pueden plantearse violaciones indirectas.

Finalmente, considero que se actualiza la improcedencia de la controversia constitucional, respecto de los actos consistentes en las *órdenes* del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la *ejecución* de tales órdenes.

Lo anterior debido a que, de los antecedentes que se desprenden del asunto, se aprecia que el conflicto nace en virtud del adeudo que se generó a cargo del Estado Mexicano, a fin de reponer los faltantes en las entregas mínimas de agua proveniente de los afluentes mexicanos del Río Bravo, que correspondían a Estados Unidos de América como consecuencia del ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales suscritos entre ambos países.

En tales antecedentes, se reconoce que el Estado Mexicano quedó obligado a reponer dichos faltantes durante el ciclo 35 del referido instrumento internacional, el cual culminaba el veinticuatro de octubre de dos mil veinte, por lo que se tenía hasta esa fecha para cumplir con el adeudo.

Fue en ese contexto que se tuvo por acreditado que el Ejecutivo Federal a través de la Conagua, acordó disponer del agua almacenada en distintas presas ubicadas en el Estado de Chihuahua, entre ellas, "La Boquilla", a fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales, lo que generó la inconformidad de distintos Municipios del Estado, dando lugar, entre otras, a la controversia constitucional analizada.

Sin embargo, el seis de mayo de dos mil veintiuno, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores rindieron un informe al Senado de la República a fin de dar a conocer el proceso de ejecución del referido tratado internacional.

En dicho informe, la Secretaría de Relaciones Exteriores señaló que el veintiuno de octubre de dos mil veinte, se firmó en Ciudad Juárez, Chihuahua, el Acta Número 325, de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos de América denominada "Medidas para concluir el actual ciclo de entregas de agua del Río Bravo sin faltante, para proporcionar apoyo

humanitario para el abastecimiento municipal de agua de las poblaciones mexicanas, y para establecer mecanismos de cooperación futura, a fin de mejorar la predictibilidad y confiabilidad de las entregas de agua del Río Bravo a los usuarios de México y de los Estados Unidos."

Ahora, dichos compromisos denominados "Actas" de la Comisión Internacional de Límites y Aguas se encuentran reconocidos por el propio Tratado de Aguas Internacionales en sus artículos 24 y 25.

Por tanto, en dicho instrumento se acordaron siete resoluciones. En la primera de ellas, se señaló expresamente que México concluiría sin faltante el ciclo de entregas de agua comprendido entre el veinticinco de octubre de dos mil quince y el veinticuatro de octubre de dos mil veinte, mediante la transferencia a los Estados Unidos de América de volúmenes de agua mexicana almacenados en las presas internacionales de "La Amistad" y "Falcón".

Esto quiere decir, que la disposición de agua para el cumplimiento del referido tratado internacional se convino ya no respecto de aquella almacenada en la presa "La Boquilla", que es lo que se reclama en el presente asunto, sino de aquella almacenada en las presas internacionales ya mencionadas lo que, en mi opinión, implica que las *órdenes* reclamadas en el presente asunto y su *ejecución*, han quedado sin efectos, por lo que deben sobreseerse en término de los artículos 19, fracción V y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.

Esto queda en evidencia porque, aun y cuando en este asunto concluyéramos que son inconstitucionales las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" a fin de dar cumplimiento con el Tratado de Aguas Internacionales, lo cierto es que dicha determinación no tendría efecto alguno, pues como he mencionado, en términos del Acta 325 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos de América, dicho cumplimiento ya se acordó, la fecha para realizar las entregas ya transcurrió, y la disposición de agua se convino respecto de las diversas presas internacionales ya mencionadas. En consecuencia, a ningún fin práctico conduciría esta determinación.

Tan es así, que en la propia Acta Número 325, en su resolución segunda, se estableció que derivado de la transferencia de agua de las presas internacionales, se corría el riesgo de que el almacenamiento mexicano fuera insuficiente para cubrir las necesidades municipales de uso urbano de las zonas a las cuales dichas presas abastecen, por lo que se acordó el potencial uso temporal de

aguas estadounidenses para poder cubrir las necesidades mínimas municipales de México.

Esto en mi opinión deja en claro que los citados actos impugnados en la presente controversia constitucional, en los términos planteados por el Municipio promovente, han quedado sin efectos.

Finalmente, debo precisar que aun cuando toda esta información no se encuentra en autos, considero que puede ser invocada como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, toda vez que dicha información se encuentra publicada en la Gaceta Oficial del Senado de la República correspondiente al doce de mayo de dos mil veintiuno, el cual es un medio oficial de difusión del gobierno.

Así se ha realizado, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 121/2017 y 146/2020, así como en la controversia constitucional 120/2011, en las que se invocó como hechos notorios información publicada en medios oficiales de difusión.

Consecuentemente, no comparto que en la sentencia se hubiese abordado el estudio de fondo en lo atinente a los actos consistentes en las *órdenes* del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la *ejecución* de tales órdenes.

Es por lo anteriormente expuesto que, respetuosamente, a mi juicio considero que la resolución de la presente controversia debió reflexionar en la precisión de los actos, en su oportunidad y en el estudio de la improcedencia de la presente controversia, para dar sustento a la decisión adoptada en la sentencia. Aunado a que no converjo con la misma, en el sentido de que se hubiese realizado el estudio de fondo por los actos precisados. Por tanto, el fallo debió limitarse al pronunciamiento de fondo –con el que coincido– sólo con respecto a la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional, respectivo.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de julio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto particular y concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en la controversia constitucional 79/2020.

En sesión celebrada el **veinticinco** de **enero** de **dos mil veintidós,** el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, en la que se impugnaron, entre otros actos, la omisión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce y las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

En la mayoría de los temas analizados estuve de acuerdo con el sentido y las consideraciones de la sentencia; no obstante, en el **apartado VI,** relativo a las causas de improcedencia, concretamente en el **subapartado C, disentí del criterio de la mayoría;** y en el **apartado VII, tema B,** del estudio de fondo me aparté de algunas consideraciones.

A continuación, me permitiré manifestar como **voto particular,** los motivos por los que estimé que, contrario al criterio mayoritario, no se actualiza la causa de improcedencia invocada respecto de uno de los actos cuestionados y, posteriormente, las razones por las que me aparté de diversas consideraciones en el tema señalado del estudio de fondo.

Voto particular

En el apartado **VI** de esa resolución, concretamente al analizar el **subapartado C,** denominado "Violaciones indirectas a la Constitución", este Alto Tribunal determinó, por **mayoría** de votos,[1] **sobreseer** en la controversia constitucional respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.

Las razones por las que el Pleno arribó a dicha conclusión fueron porque consideró que no se planteaban cuestiones de constitucionalidad, sino de mera legalidad, en tanto que, en la demanda el Municipio actor impugnó dicho acto alegando, esencialmente, la violación a diversos preceptos de la Ley de Aguas Nacionales,

[1] Dicho tema se aprobó por mayoría de **siete.** El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea y las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron por consideraciones diversas. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la Ministra Ríos Farjat.

es decir, que planteaba únicamente violaciones indirectas a la Constitución General.

Respetuosamente, **diferí de la posición mayoritaria** del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a mi juicio, sí hay una posible violación constitucional.

Lo anterior, porque de la lectura integral de la demanda advierto que el Municipio actor pondera la violación al artículo 4o. de la Constitución Federal, que establece la participación de los Municipios en todos los actos relacionados con el acceso y el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, alegando que la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales al no prever esa participación de los Municipios en los procesos de gestión del agua, incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos en términos del diverso 115, fracción III, inciso a), de la propia Constitución. De ahí que, desde mi punto de vista, el Municipio actor hace valer una violación directa a los artículos 4o. y 115 constitucionales y, en consecuencia, lo procedente era desestimar dicha causal de improcedencia.

En este orden de ideas, con base en las consideraciones antes referidas, **me permito disentir del criterio mayoritario** en cuanto al **sobreseimiento** respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales.

Voto concurrente

Por otra parte, en el **apartado VII,** relativo al estudio de fondo, en el **tema B,** el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de extraer el agua almacenada en la presa "La Boquilla", dictadas en cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales suscrito por el Estado Mexicano con los Estados Unidos de América, al considerar que conforme a lo dispuesto en los artículos 27 de la Constitución Federal y 4o. de la Ley de Aguas Nacionales, la autoridad y la administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien las ejerce directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua (Conagua); asimismo, que dicho poder es el encargado de adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas.

Si bien estuve a favor del sentido del proyecto, pues considero que, en efecto, la determinación de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla"

se encuentra dentro de las facultades constitucionales y legales de administración de las aguas nacionales, que corresponden en exclusiva al Ejecutivo Federal, por sí o a través de la Conagua, por lo que no estaba obligado a coordinarse con las autoridades municipales para ello.

No obstante, **me aparté** de las consideraciones que interpretan y determinan el alcance que podría tener la facultad de participación de los Municipios en la gestión de los recursos hídricos en términos del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal, puesto que, previamente este Tribunal Pleno declaró fundada la omisión absoluta de expedir la Ley General de Aguas, siendo evidente que dichas atribuciones municipales aún no están reguladas y que será hasta que el Congreso de la Unión expida esa legislación cuando habrán de definirse, lo cual me lleva a emitir el presente voto concurrente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de julio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formulan el Ministro Javier Laynez Potisek y la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en la controversia constitucional 79/2020.

1. Para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de una controversia constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el promovente. Éste ha sido el criterio reiterado del Tribunal Pleno al menos desde el año dos mil uno.[1] Sin embargo, el veinticinco de enero de dos mil veintidós la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en la controversia constitucional 79/2020, que el Congreso de la Unión había sido omiso en 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. En consecuencia, le ordenó expedir esa legislación durante su próximo periodo ordinario de sesiones.

2. Quienes suscribimos este voto coincidimos tanto con tener por acreditada la omisión legislativa como con ordenar al Congreso de la Unión que la subsane.

[1] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 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, página 875.

No obstante, respetuosamente, estimamos que las consideraciones esgrimidas en la sentencia por sí solas resultan insuficientes para tomar esa determinación.

I. Antecedentes

3. El Municipio de Namiquipa, Estado de Chihuahua, con motivo de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla", para pagar los adeudos del *Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el Tratado de Aguas Internacionales"), impugnó por vía de controversia constitucional la omisión del Congreso de la Unión de 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.

4. El Municipio actor alegó, en primer lugar, que tal omisión legislativa vulneraba indebidamente sus atribuciones constitucionales originarias en materia de aguas. Sostuvo que la inacción del Congreso de la Unión transgredía, por un lado, su facultad de participar de manera efectiva en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el artículo 4o. constitucional y, por otro lado, la facultad de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal. En segundo lugar, el Municipio invocó una violación al derecho humano al agua tanto de sus habitantes como de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

II. Razones de la mayoría

5. El Tribunal Pleno consideró que en esta parte del estudio de fondo el asunto debía limitarse a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no haber expedido 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 (párr. 59). Después de llevar a cabo ese análisis, el Pleno tuvo por acreditada la omisión legislativa impugnada, pues en la Constitución Federal había un plazo perentorio que ya se había rebasado por más de ocho años, sin que se hubiera expedido la normativa correspondiente y sin que mediara justificación alguna (párrs. 60 a 73 de la sentencia).

6. La Suprema Corte consideró que la simple existencia de la omisión era suficiente para estimar fundado el primero de los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor y –sin abordar alguna otra cuestión o planteamiento de la

demanda en relación con esa omisión– ordenar al Congreso de la Unión a emitir la legislación correspondiente. Lo señaló en los siguientes términos:

"74. Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo y, por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.

"75. La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que la Suprema Corte declare la inconstitucionalidad de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir 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."

III. Motivos del disenso

7. Por una parte, no compartimos que la mera existencia de la omisión legislativa sea suficiente para estimar fundado el concepto de invalidez del Municipio actor ni, por consiguiente, para ordenar emitir la legislación correspondiente. Contra lo que se sostiene en la sentencia, del hecho que el Congreso de la Unión haya omitido indebidamente 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 que la Constitución Federal reconoce a favor del promovente.

8. El Tribunal Pleno ha explicado en múltiples ocasiones que, para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de este medio de control constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el actor.[2] 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

[2] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 83/2001 del Tribunal Pleno, citada en *supra* nota 1.

ausencia de conceptos de invalidez,[3] 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.[4]

9. Esto hacía necesario esclarecer también –como se proponía en el proyecto original– si la omisión legislativa acreditada en el presente asunto efectivamente incidía de manera negativa en el ámbito de atribuciones constitucionales del Municipio actor en materia de aguas. Dilucidar esta cuestión ciertamente era más complejo que determinar la existencia de la omisión. Sin embargo, representaba la única manera válida de justificar la decisión de ordenar al Congreso de la Unión expedir la Ley General de Aguas en un medio de impugnación como éste.

10. Obviar la afectación al actor a partir de que quede acreditada la omisión, por el contrario, desnaturaliza la controversia constitucional como medio de control de constitucionalidad. Le da a este medio de impugnación alcances y efectos que, en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, sólo corresponden a las acciones de inconstitucionalidad.

11. En esta tesitura, consideramos que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas sí afecta negativamente las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor. Sin embargo, a diferencia de lo que sostuvo la mayoría, nuestra razón para llegar a esa conclusión es que dicha omisión desemboca en la aplicación de un régimen legal de gestión de las aguas nacionales que no asegura la participación efectiva del Municipio actor en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la cuenca hidrológica en que participa, en contravención al texto expreso del artículo 4o. de la Constitución Federal.

12. Toda vez que la participación municipal en este rubro actualmente está limitada a su intervención en los Consejos de Cuenca y, en términos del artículo 13 Bis 2, fracción III, de la Ley de Aguas Nacionales, la representación que corresponde legalmente a cada Municipio como nivel de gobierno en un Consejo

[3] 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, página 1157.

[4] 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, página 965.

de Cuenca depende por completo del Estado de la República al que dicho Municipio pertenezca, la intervención del Municipio actor en tales deliberaciones es inequitativa frente a otros Municipios con los que comparte los recursos hídricos. La representación municipal así definida no contempla que cada entidad federativa pueda tener más o menos Municipios participando de los recursos hídricos de una sola cuenca ni, por consiguiente, que los Municipios involucrados tengan mayor o menor necesidad de esas aguas.

13. La participación municipal por entidad federativa que prevé la Ley de Aguas Nacionales para los Consejos de Cuenca desemboca en una suerte de depreciación del voto de los Municipios que integran Estados de la República con más Municipios participando en una cuenca y, por consiguiente, una sobrerrepresentación indebida para los Municipios de aquellos Estados cuya participación en la cuenca sea menor. Para comprobar lo anterior basta con echar un vistazo a la participación municipal en el Consejo de Cuenca del Río Bravo. En dicho órgano tan sólo tres Municipios del Estado de Durango tienen exactamente el mismo peso decisorio que los cincuenta y siete Municipios del Estado de Chihuahua y que los cuarenta y cuatro Municipios del Estado de Nuevo León que participan en esa cuenca hidrológica.[5]

[5] "**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* Semarnat, SHCP, Bienestar, Sener, SE, SSA y Sader	"7	"12 %
"Vocales estatales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	"5	"9 %
"Vocales municipales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	"5	"9 %
"Vocales usuarios	"27	"50 %
"Vocales de organizaciones no gubernamentales	"4	"7 %
"Sector académico (vocales / invitados permanentes) **	"5	"9 %
"Totales	"55	"100 %

14. La falta de intervención efectiva del gobierno municipal en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo, a su vez, afecta negativamente el ejercicio de las atribuciones constitucionales del Municipio actor de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Esto es así porque, en términos de la ley reglamentaria vigente, las decisiones tomadas en los Consejos de Cuenca inciden de manera significativa en los mecanismos específicos a través de los cuales los Municipios pueden acceder a los recursos hídricos utilizados para proveer tales servicios públicos a su población.

15. Muchas de las acciones de la autoridad del agua relacionadas con los títulos de asignación de las aguas nacionales para uso público urbano y doméstico que están previstas en la Ley de Aguas Nacionales se rigen bajo criterios que en mayor o menor medida presuponen la actividad previa de los Consejos de Cuenca. Consecuentemente, las asignaciones de aguas de la Nación a los Municipios dependen en un grado muy importante de los procesos decisorios que tienen lugar en el seno de dichos órganos colegiados.

16. Esto evidentemente incide en las atribuciones sustantivas en materia de aguas del Municipio actor porque, obligado constitucionalmente a proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, necesariamente debe conseguir los insumos de agua para hacerlo y, por ende, someterse a las normas de acceso y uso de los recursos hídricos que prevea la ley reglamentaria. La imposibilidad legal de participar efectivamente en los procesos decisorios de gestión de las aguas nacionales en el correspondiente Consejo de Cuenca hace depender completamente el acceso del Municipio actor a los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo de los criterios que establezcan unilateralmente otras autoridades o entes, aun cuando constitucionalmente tiene reconocida la facultad de intervenir en su elaboración. Es claro, por tanto, que la omisión legislativa impugnada se traduce también en una afectación a las atribuciones previstas en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.

17. Sin embargo, esto también demuestra por qué es poco técnico el proceder de la mayoría. Dejar de analizar si la legislación de aguas vigente tiene reglas

"*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."

que excluyen indebidamente la participación municipal en la gestión de los recursos hídricos lleva a ordenar la expedición de una norma general sin acreditar la afectación que su omisión genera. Si el actor no hubiera sido uno de los Municipios del Estado de Chihuahua, sino, por ejemplo, uno del Estado de Durango, hubiéramos concluido que la omisión de expedir la Ley General de Aguas, no le generaba afectación alguna. Al contrario, tal omisión le hubiera beneficiado porque la Ley de Aguas Nacionales incrementa desproporcionadamente el peso de su voto en el Consejo de Cuenca del Río Bravo frente al voto de los Municipios de los demás Estados.

18. En esta tesitura, no puede sostenerse que la mera existencia de una omisión sea suficiente para acreditar una afectación al Municipio actor sin tener en cuenta la legislación vigente. Hacerlo equipara indebidamente la controversia constitucional con la acción de inconstitucionalidad y se aleja, sin reconocerlo, de los precedentes del Tribunal Pleno en este sentido. Con la decisión de la mayoría se incrementa, además, el riesgo de que, al emitirse la legislación correspondiente, se incurra en los mismos vicios de los que se duele el promovente en su escrito de demanda.

19. Por otra parte, toda vez que se trataba de una de las primeras controversias constitucionales de las que la Suprema Corte se ocupaba después de la aprobación de la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno, y en ella se alegaban puntualmente violaciones a derechos humanos, el Tribunal Pleno debió haber sido exhaustivo en su función de Tribunal Constitucional y, tal como hizo al resolver la **acción de inconstitucionalidad 201/2020,**[6] analizar también tales planteamientos del Municipio actor.

20. Es verdad que es criterio reiterado del Tribunal Pleno que, cuando en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad se estime fundado alguno de los conceptos de invalidez formulados contra una misma disposición, en principio deviene innecesario ocuparse del resto de los planteamientos esgrimidos contra ella, pues en cualquier caso se declarará su invalidez.[7]

[6] Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos, párr. 41.
[7] Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 100/99, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 705, así como la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 37/2004, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863.

21. No obstante, dado que el presente asunto tenía la particularidad de que se impugnó una omisión legislativa absoluta y cada uno de los conceptos de invalidez formulados contra ella se refería a un tipo de violación distinto, declarar la inconstitucionalidad de la omisión simplemente en razón de la afectación competencial sin abordar el otro planteamiento podría contribuir a que, al momento de subsanarse la violación ya acreditada, se repitiera en cambio la otra que también fue alegada por el Municipio actor.

22. A fin de evitar tal situación, tal como buscaba el proyecto original, la Suprema Corte debió además responder si la afectación a las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor en la que desemboca la omisión legislativa reclamada al Congreso de la Unión también representaba una violación al derecho humano de los habitantes de dicho Municipio al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, así como determinar si era posible para el Municipio actor invocar también violaciones al derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

23. Como es bien sabido, a través de la denominada "Reforma con y para el Poder Judicial" se adicionó un último párrafo a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal para explicitar, entre otras cuestiones, que los derechos humanos son parámetro de control de regularidad constitucional en una controversia constitucional. Un asunto donde el actor invocó también este tipo de violaciones constitucionales resultaba idóneo para aclarar a los justiciables cuáles son los alcances de estos cambios constitucionales en la práctica. La mayoría ha dejado ir una gran oportunidad para que la Suprema Corte cumpla con su rol de Tribunal Constitucional.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de julio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la controversia constitucional 79/2020.

Tema. Alcance de la competencia concurrente que el artículo 4o. de la Constitución Federal establece a favor de los Municipios

1. En sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar parcialmente procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.

2. Al respecto, se sobreseyó en la controversia con relación a la omisión legislativa impugnada al Poder Ejecutivo Federal, a los actos atribuidos a la Guardia Nacional y al Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte. Por otra parte, se declaró la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas y se le ordenó expedirla. Finalmente, se reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos.

3. Yo no comparto este último reconocimiento de validez, por lo que formulo el presente voto particular, el cual se acotará a este tema.

I. Razones de la mayoría

4. La sentencia concluye que el Ejecutivo Federal no se encontraba, constitucionalmente, obligado a coordinarse con el Municipio, ni con algún otro ente, para disponer de las aguas de la presa. La decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de las aguas nacionales en sentido estricto que está dirigido a dar cumplimiento a una obligación internacional del Estado Mexicano, por lo que en este tipo de actos no se necesita aprobación municipal.

5. En ese sentido se parte de la premisa que de la interpretación integral del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal se desprende que la facultad de participar en la gestión de los recursos hídricos de una cuenca hidrológica no tiene el alcance de conferir a los Municipios las facultades de administración sobre esos bienes; sino que se trata de una atribución limitada a la intervención en aquellos procesos decisorios que la ley establezca para lograr que tanto el acceso al agua como su uso sean de carácter equitativo y sustentable.

6. Por tanto, si la disposición de agua almacenada en la presa para dar cumplimiento a un tratado internacional representa un acto concreto de dominio sobre las aguas nacionales, entonces las órdenes para realizarlo representan una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 constitucional, de ahí que no se requiera la autorización de alguna otra autoridad, estatal o municipal, para ser tomada ni ejecutada.

7. En segundo lugar, partiendo de la premisa de que la disposición de esos recursos hídricos está destinada al pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales, se concluye que las disposiciones del Tratado debían ser cumplidas en sus términos.

8. Por último, la sentencia afirma que, aun suponiendo sin conceder que las facultades municipales originarias en materia de aguas sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, esa hipotética atribución originaria no llevaría a concluir que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con el Municipio actor a fin de disponer de las aguas de la presa para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

9. Lo anterior, porque la Ley de Aguas Nacionales en su artículo 6, fracción VIII, dispone que sólo compete al Ejecutivo Federal "adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas", por lo que coordinarse para tal objeto con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la ley que no está permitida por el orden constitucional.

II. Razones del disenso

10. Respetuosamente difiero del criterio mayoritario, por las razones que expongo a continuación.

11. El artículo 4o. de la Constitución Federal establece, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 4o. …

"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. …"

12. Como una cuestión previa, considero importante aclarar que esta nueva facultad que se le otorgó a los Municipios en el artículo transcrito corresponde a una facultad concurrente junto a la Federación y las entidades federativas. Así lo determinó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 56/2020,[1] en la que se estableció lo siguiente:

[1] Resuelta por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós.

"Aunque el sentido literal de estos dos preceptos constitucionales es inequívoco respecto de la obligación del Congreso de la Unión de expedir una nueva legislación en materia de aguas dentro de los trescientos sesenta días siguientes a su entrada en vigor, tal significado se confirma también si se atiende al proceso de reforma constitucional correspondiente. De éste se advierte claramente que **la voluntad manifiesta del Poder Revisor de la Constitución Federal** no fue que simplemente se reformara la Ley de Aguas Nacionales vigente hasta ese momento, sino que se expidiera una nueva Ley General de Aguas **que estableciera la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios** en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico."[2]

13. Tomando lo anterior como premisa, me aparto de las consideraciones de la sentencia por tres razones.

14. En primer lugar, porque se afirma que los conceptos de gestión y administración de aguas a que se refieren los artículos 4o. y 27 constitucionales, encuentran desarrollo en la Ley de Aguas Nacionales. En mi opinión, la nueva competencia concurrente que se introdujo en el artículo 4o. de la Constitución Federal, no se puede considerar regulada en la Ley de Aguas vigente.

15. En segundo lugar, no comparto la afirmación de la sentencia relativa a que la decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de aguas nacionales en sentido estricto, lo cual se trata de una atribución exclusiva de dicho Poder, en términos del artículo 27 constitucional, por lo que no se puede alegar violación a alguna facultad municipal.

16. Considero que la nueva facultad concurrente, que el artículo 4o. constitucional, establece a favor de los Municipios, no diferencia entre las distintas categorías de agua, sino que se refiere a los recursos hídricos en general, es decir, que incluye a las aguas catalogadas como nacionales. Esto implica que el Municipio pueda participar en todos los procesos decisorios respecto de la utilización de cualquier recurso hídrico que sea utilizado para cubrir el derecho

[2] Véase, por ejemplo, la "Iniciativa que reforma los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, año XII, número 2857-II, uno de octubre de dos mil nueve, págs. 34 y 35 ("Las características de nuestra propuesta se apoyan en los siguientes principios constitucionales que sometemos a la consideración de esta soberanía: … 25. El Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre el uso y aprovechamientos de las aguas nacionales, las que establecerán la concurrencia de la Federación, entidades federativas y de los Municipios.") (Énfasis añadido)

humano de acceso al agua para consumo personal y doméstico. Estimo que una interpretación contraria podría llegar al extremo de vaciar de contenido la competencia constitucional a favor de los Municipios.

17. En tercer lugar, tampoco puedo compartir la determinación respecto a que, aun cuando las facultades sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, sería imposible que el Ejecutivo Federal se coordinara con el Municipio sin violar la Constitución, pues implicaría la inaplicación de la Ley de Aguas Nacionales, la cual dispone que: "Compete al Ejecutivo Federal: … Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materias de aguas"; ello bajo la premisa de que la disposición de las aguas se dictó en cumplimiento de un tratado internacional.

18. Al respecto, se debe tener presente que la presa de "La Boquilla" se ubica en el cauce del Río Conchos. Por su parte, el tratado internacional dispone que le corresponde a los Estados Unidos de América una tercera parte del agua que llegue de la corriente principal del Río Bravo, procedente de diversos ríos, entre ellos, el Río Conchos, pero que la cantidad mínima será de cuatrocientos treinta y un millones de metros cúbicos por cada ciclo de cinco años, y que también le corresponderá la mitad de cualquier otro escurrimiento en el cauce principal, pero que, en caso de extraordinaria sequía, el faltante que existiera al final de un ciclo se repondrá en el siguiente con agua procedente de los mismos tributarios; situación ésta que se actualizó en el presente caso, donde estaba por terminar un ciclo y en el anterior hubo un faltante de agua para cubrir la entrega mínima.

19. De lo anterior, se puede apreciar que la decisión del Ejecutivo Federal de ocupar el agua de la presa "La Boquilla" para cubrir el faltante de agua del ciclo anterior no es una obligación que se deriva expresamente del tratado, sino que sólo se relaciona indirectamente con éste, en tanto que dicho faltante se podría cubrir con agua de cualquier otro tributario.

20. Ahora bien, no me parece adecuada la interpretación tan amplia que hace la sentencia respecto de la Ley de Aguas Nacionales para justificar esa decisión, pues el artículo que establece que el Ejecutivo Federal podrá adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los acuerdos internacionales se debe entender en armonía con las facultades que otorga la ley en relación con las obligaciones del tratado, esto es, no puede justificarse cualquier medida imaginable sólo por el hecho de relacionarse con el tratado. Esta interpreta-

ción tan amplia, además de otros problemas, también podría llegar al extremo de vaciar de contenido la competencia concurrente de los Municipios, que el artículo 4o. constitucional les otorga.

21. Imaginemos, por ejemplo, el caso extremo en el que el Ejecutivo Federal decide que la entrega mínima de los faltantes del ciclo anterior sólo se cubriría con agua proveniente de la fuente del que se surte agua al Municipio. Esto no podría justificarse, simplemente, en el artículo referido de la Ley de Aguas Nacionales vigente, pues el objetivo de la reforma constitucional fue, precisamente, la participación de los Municipios para que se consiguiera un uso equitativo de los recursos hídricos; facultad que tiene vigencia, aun tratándose de los recursos que se relacionen indirectamente con tratados internacionales.

22. Además, debemos tomar en cuenta que, en el presente caso, había otras opciones para cubrir el adeudo de agua por lo que no se podía considerar que, necesariamente, se debiera utilizar el agua de la presa en cuestión. De ahí que, sí podía haber existido un proceso de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para determinar cuál era la forma más equitativa de disponer de los recursos hídricos.

23. Por último, quiero aclarar que en ningún momento mi intención sea sostener que no se debería de cumplir el tratado internacional. Es más, ni siquiera considero que este sea un caso en que se tenga que analizar si se debe generar cierto tipo de interpretaciones de las disposiciones de dicho tratado en relación con la reforma constitucional. Simplemente, quiero precisar que la decisión del Ejecutivo Federal era una de las opciones para pagar el faltante de agua, en tanto no era una medida expresamente establecida en el tratado, sino que se relacionaba sólo indirectamente con éste.

24. Por tanto, en mi opinión, sí era posible considerar este acto como una disposición de recursos hídricos en la que debería tener participación el Municipio, en tanto implicaba el uso de un recurso hídrico que también está dirigido a cubrir el derecho humano de acceso al agua destinada al consumo personal y doméstico del territorio a su cargo y su participación encontraba asidero en la facultad concurrente que le otorga el artículo 4o. constitucional.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de julio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 79/2020, promovida por el Municipio de Namiquipa, Estado de Chihuahua.

En sesión celebrada el veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la controversia constitucional 79/2020, promovida por el Municipio de Namiquipa, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas, así como la orden del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

Presento este voto concurrente, pues si bien estuve de acuerdo con el sentido mayoritario relativo al reconocimiento de validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua de la presa "La Boquilla", lo hago apartándome de consideraciones.

I. Fallo mayoritario

En la sentencia, el Tribunal Pleno reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua de la presa "La Boquilla" para cumplir con los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos. Ello, pues consideró que derivado del artículo 4o. constitucional, las órdenes para disponer de aguas nacionales, como lo son las almacenadas en la presa "La Boquilla", es un acto de administración exclusivo del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 de la Constitución General. Por ende, consideró que no se puede alegar una violación a la facultad municipal de participar en la gestión de las aguas.

Por otro lado, señaló que dichas órdenes se dictaron en cumplimiento de un tratado internacional ratificado por el Estado Mexicano, por lo que el Ejecutivo se encontraba obligado a darle cumplimiento, y finalmente, el Pleno argumentó que coordinarse con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la Ley de Aguas Nacionales, lo cual le está prohibido constitucionalmente al Ejecutivo.

II. Razones de disenso

Si bien voté en contra de la procedencia de la controversia en relación con las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla", obligado por la mayoría me pronuncié en el estudio de fondo. Como sostuve en sesión, voté con el sentido de la sentencia de declarar infundados

los argumentos del Municipio actor y por considerar que, en este caso, el Ejecutivo Federal no se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con éste para disponer del agua en cuestión, pero apartándome de consideraciones.

En la sentencia, el Pleno hace una interpretación de los artículos 4o. y 27 constitucionales, conforme a la cual las órdenes de disponer del agua de la Presa "La Boquilla" serían un *acto de administración* que corresponde al Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 y no un *acto de gestión* de aquellos en los que el diverso 4o. da intervención a los Ayuntamientos. Posteriormente, la sentencia hace una interpretación de la Ley de Aguas Nacionales (LAN) para justificar el actuar del Ejecutivo Federal.

No coincido con estos argumentos, pues no comparto la distinción que hace entre actos de gestión y administración de los recursos hídricos para efectos de los artículos 4o. y 27 de la Constitución General, ni la utilización de la Ley de Aguas Nacionales para "reforzar" esta interpretación.

Desde mi punto de vista, de los artículos 4o. y 27 constitucionales no se desprende directamente una intervención de los Municipios en determinaciones como la que se sometió a estudio, lo que es suficiente para reconocer la validez de las órdenes, sin necesidad de acudir al análisis que se realiza en la sentencia de la Ley de Aguas Nacionales, la cual no constituye parámetro de validez constitucional. Así, considero que el estudio debió prescindir de toda argumentación centrada en dicha ley. Explico esta postura a continuación.

En primer lugar, la Constitución General no prevé a favor de los Municipios una intervención en todos los actos que involucren a las aguas nacionales, sino únicamente en aquellos relativos al acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos. Además, dicha participación es de configuración legal, sin que al día de hoy se haya expedido la normativa en la materia.

En efecto, el artículo 4o., párrafo sexto, constitucional, reformado el ocho de febrero de dos mil doce, establece:

"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. …"

Como puede verse, dicho párrafo *dispone la participación de los Municipios únicamente en la consecución de determinados fines* vinculados con el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y no en todas las decisiones que versen sobre éstos. Tampoco establece facultades concurrentes entre la Federación y los Municipios.

En el caso, la determinación de disponer de ciertos volúmenes de agua para dar cumplimiento a un tratado internacional no es un acto que tenga como fin garantizar el derecho de acceso al agua ni el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, por lo que, conforme al artículo 4o., aquél no es un acto en el que los Municipios tengan constitucionalmente garantizada una participación, sino que es simplemente un acto que cae dentro del ámbito de la jurisdicción federal sobre aguas nacionales en términos del artículo 27 constitucional.

En todo caso, la Constitución General[1] exige la expedición de una Ley General de Aguas que defina el contenido de dicha participación de los Municipios, la cual no se ha emitido y fue materia del pronunciamiento del Pleno respecto de la existencia de la omisión legislativa.

De igual manera, el artículo 27 constitucional tampoco otorga participación al Municipio en las órdenes del Ejecutivo de disponer de las aguas en comento, pues aquél únicamente establece, en su párrafo sexto,[2] que la explotación, el uso o el aprovechamiento de las aguas nacionales no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, mientras que la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución General regula la facultad exclusiva del Congreso de la Unión de regular las aguas de jurisdicción federal.

Conforme a lo expuesto, no es posible desprender de ningún precepto de la Constitución General, la obligación del Poder Ejecutivo Federal de coordinarse con el Municipio actor en la disposición de las aguas de la presa "La Boquilla". En

---

[1] **Régimen transitorio de la reforma constitucional publicada el ocho de febrero de dos mil doce** "Tercero. El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."

[2] **Constitución General**
Artículo 27, párrafo sexto: "En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, …"

todo caso, el Municipio actor no alegó, ni mucho menos demostró, que las órdenes del Ejecutivo hayan incidido de forma alguna en su capacidad de garantizar el derecho al agua para consumo personal y doméstico, conforme al artículo 4o. constitucional.

Por último, para llegar a esta conclusión es innecesario acudir al contenido de la Ley de Aguas Nacionales. Conforme al último párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional,[3] este Alto Tribunal únicamente puede conocer de violaciones directas a la Constitución General, por lo que, en mi opinión, el parámetro de regularidad para dar respuesta a los argumentos de la parte actora únicamente está formado por los artículos 4o., 27, párrafos primero, quinto y sexto, y 73, fracción XVII, de la Constitución General[4] y, de ninguna manera, por la Ley de Aguas Nacionales.

---

[3] **Constitución General**
"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
(Reformado [N. de E. este párrafo], D.O.F. 11 de marzo de 2021)
"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"…
"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."

[4] **Constitución General**
"Artículo 4o. (Adicionado, D.O.F. 8 de febrero de 2012)
"Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible."
(Reformado, D.O.F. 10 de enero de 1934)
"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.
"…
(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)
"Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros

De acuerdo con lo expuesto, el acto consistente en "*Las órdenes para disponer del agua almacenada en la Presa La Boquilla, ubicada en el Municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua*", que se reclaman es constitucional, pues implicó el ejercicio de facultades exclusivas de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 27 y 73, fracción XVII, de la Constitución General.

Por las razones anteriores, obligado por la mayoría, estoy de acuerdo con el reconocimiento de validez de las órdenes de disposición del agua de la Presa, pero no por las razones que presenta la sentencia, sino por las aquí expuestas.

---

de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.
(Reformado, D.O.F. 20 de diciembre de 2013)
"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica."
"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
"…
"XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal."

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de julio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 79/2020, promovida por el Municipio de Namiquipa, Estado de Chihuahua.

En sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Namiquipa, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas, así como la orden del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

Presento este voto particular, pues si bien concuerdo en términos generales con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno, respetuosamente no coincido con que se haya considerado oportuna la impugnación de la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, atribuida al Ejecutivo Federal.

I. Fallo mayoritario

En su escrito de contestación, el Poder Ejecutivo Federal señaló que el plazo para impugnar la omisión que se le atribuyó de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales había fenecido, toda vez que ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de los Consejos de Cuenca, precepto que había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos noventa y siete. Sin embargo, el Tribunal Pleno determinó que dicha manifestación era incorrecta, pues a consideración de la mayoría, el Municipio no impugnó esa disposición de carácter general, sino la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella o en alguna otra, la participación municipal en los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de dos mil doce, por lo que desestimó la causal invocada.

Así, por una mayoría de Ministros y Ministras, el Tribunal Pleno determinó que la impugnación a la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (inciso B), se había presentado de forma oportuna.

II. Razones de disenso

Respetuosamente me aparto del criterio mayoritario, pues si bien la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales fue sobreseída por este Alto Tribunal al considerarse que no pueden hacerse valer violaciones indirectas a la Constitución mediante las controversias constitucionales; estimo que previo a entrar al análisis de dichas cuestiones, se debió haber declarado inoportuna la controversia constitucional en este aspecto.

Previo a establecer mi opinión, considero relevante señalar que el Municipio actor no sólo impugnó la omisión en abstracto del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, sino también la constitucionalidad del artículo 15 del Reglamento de Aguas Nacionales.

Por lo que hace a la impugnación del Municipio actor relativa a que el Ejecutivo Federal omitió *en general* reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, es importante considerar que este Tribunal Pleno ha distinguido entre omisiones absolutas y relativas. Las primeras se actualizan cuando los órganos legislativos no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; mientras que las segundas se suscitan cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.[1]

[1] "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente." (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527)

Tomando en cuenta las diferencias entre ambos tipos de omisiones, considero que el criterio del Pleno, según el cual las omisiones pueden impugnarse en todo tiempo, sólo es aplicable a las **omisiones absolutas,** pues únicamente éstas implican un no hacer del órgano demandado que se actualice de momento a momento. Las omisiones relativas, en cuanto suponen que el órgano legislativo ya ejerció su competencia, son impugnables precisamente a partir de que tal competencia es ejercida. Así, el cómputo para impugnar omisiones relativas es, en términos del artículo 21 de la ley reglamentaria, de **treinta días** siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente.[2]

En el caso concreto, estimo que estamos frente a la impugnación de una omisión legislativa relativa –tal como lo reconoce la propia sentencia al realizar la precisión de las omisiones y actos impugnados, párrafo 22-B–, pues lo que impugna el Municipio actor es la omisión de *"no reglamentar adecuadamente para integrar los Consejos de Cuenca previstos en el artículo 5, fracción I, de la Ley de Aguas Nacionales"*.[3] **De esta manera, contrario a lo que sostiene la sentencia, el criterio de oportunidad que debe aplicar para esta impugnación no es el de *en todo momento*, sino el de los treinta días siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente.**

Así las cosas, si la demanda fue presentada el dieciocho de mayo de dos mil veinte, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales fue emitido el doce de enero de mil novecientos noventa y cuatro y su última reforma tuvo lugar el veinticinco de agosto de dos mil catorce, es evidente que **transcurrió en exceso el plazo de treinta días para su impugnación** y, por tanto, debió considerarse **extemporánea** la controversia constitucional en cuanto a esta cuestión.

Con independencia de lo anterior, **considero que también resulta extemporánea la controversia constitucional en cuanto a la impugnación del artículo 15 del Reglamento de Aguas Nacionales,** ya que la última reforma al referido artículo impugnado sucedió el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete, por lo que también resulta evidente que el plazo para impugnar dicha disposición transcurrió en exceso.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de julio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

[2] En similares términos emití un **voto particular** en el **recurso de reclamación 55/2012-CA.**
[3] Páginas cuatro y cinco de la demanda.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS Y LOS PRESIDENTES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHOS ENTES (ARTÍCULO 29, FRACCIÓN XII, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJERO O CONSEJERA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL (ARTÍCULOS 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 43 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL 7 DE JUNIO DE 2021, CONFORME AL CUAL EL PLAZO PARA INTERPONER LA DEMANDA TRATÁNDOSE DE OMISIONES SERÁ DE TREINTA DÍAS, NO ES APLICABLE CUANDO ÉSTA SE PRESENTÓ CON ANTERIORIDAD A SU ENTRADA EN VIGOR, CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY Y *PRO ACTIONE*.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS OMISIONES LEGISLATIVAS QUE NO DERIVEN DIRECTAMENTE DE UN ACTO POSITIVO PUEDEN IMPUGNARSE EN TODO MOMENTO MIENTRAS SUBSISTAN (ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL 7 DE JUNIO DE 2021).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.

IX. 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.

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DE LA PARTE ACTORA SE ACTUALICE, DEBE ACREDITARSE QUE EN LA DEMANDA NO SE ADUJERON VIOLACIONES A ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL QUE RECONOZCA FACULTADES A AQUELLA PARTE.

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA CONTROVERTIR NORMAS GENERALES, ACTOS U OMISIONES EN MATERIA DE AGUAS, DADAS LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES QUE ORIGINARIAMENTE TIENEN CONFERIDAS EN LA MATERIA.

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ÚNICAMENTE ES POSIBLE PLANTEAR EN LA DEMANDA VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LA OMISIÓN ATRIBUIDA AL EJECUTIVO FEDERAL DE REGLAMENTAR ADECUADAMENTE LA LEY DE AGUAS NACIONALES EN LO QUE SE REFIERE A LA INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DE CUENCA).

XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CAUSA DE PEDIR Y DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DEL USO DE LA FUERZA PÚBLICA A TRAVÉS DE LA GUARDIA NACIONAL PARA EXTRAER LAS AGUAS DE LA PRESA "LA BOQUILLA", ASÍ COMO RESPECTO DEL ACUERDO DE INICIO DE EMERGENCIA POR SEQUÍA PARA EL AÑO 2020, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE ABRIL DEL MISMO AÑO, ATRIBUIDO AL EJECUTIVO FEDERAL).

XV. FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XVI. AGUAS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN INCURRIÓ EN UNA OMISIÓN INDEBIDA AL NO HABER EXPEDIDO LA LEY GENERAL RELATIVA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012.

XVII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO ES ATRIBUIBLE A LA PANDEMIA DEL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19) (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XVIII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO SE JUSTIFICA POR EL HECHO DE QUE LAS SITUACIONES MATERIA DE ESE ORDENAMIENTO ESTÉN REGULADAS EN LA LEY DE AGUAS

NACIONALES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XIX. MUNICIPIOS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL DE AGUAS EN EL PLAZO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, VULNERA SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES EN LA MATERIA (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XX. MUNICIPIOS. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL NO SE ENCUENTRA CONSTITUCIONALMENTE OBLIGADO A COORDINARSE CON AQUÉLLOS PARA DISPONER DE LAS AGUAS NACIONALES EN CUMPLIMIENTO A UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO, POR SER UN ACTO DE ADMINISTRACIÓN DE SU COMPETENCIA EXCLUSIVA (ÓRDENES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN LA PRESA "LA BOQUILLA" PARA PAGAR LOS ADEUDOS DEL TRATADO SOBRE DISTRIBUCIÓN DE AGUAS INTERNACIONALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

XXI. MUNICIPIOS. SU COORDINACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO FEDERAL PARA DISPONER DE LAS AGUAS NACIONALES EN CUMPLIMIENTO A UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO CONLLEVARÍA UNA INAPLICACIÓN DE LA LEY QUE VÁLIDAMENTE NO PUEDE REALIZARSE POR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS (ÓRDENES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN LA PRESA "LA BOQUILLA" PARA PAGAR LOS ADEUDOS DEL TRATADO SOBRE DISTRIBUCIÓN DE AGUAS INTERNACIONALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

XXII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA Y VINCULA AL CONGRESO DE LA UNIÓN A EXPEDIR LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE DURANTE SU PRÓXIMO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 116/2020. MUNICIPIO DE BUENAVENTURA, CHIHUAHUA. 25 DE ENERO DE 2022. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al veinticinco de enero de dos mil veintidós, emite la siguiente

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 116/2020, promovida por el Municipio de Buenaventura, Chihuahua, en contra del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo Federal.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos que dieron lugar a la controversia. Sobre el cauce del Río Conchos –el principal afluente mexicano del Río Bravo– en el Municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua, se encuentra la presa "La Boquilla", también conocida como Lago Toronto. Desde su construcción en mil novecientos dieciséis, esta obra hidráulica ha generado energía eléctrica para la región norte del país y funcionado como fuente de abastecimiento de agua para varios distritos de riego, así como para múltiples usuarios ubicados principalmente en los Municipios del centro y sur del Estado de Chihuahua.

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 "el Tratado de Aguas Internacionales"). Ratificado por el Senado de la República en 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 4, 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.[1] Sin embargo, en el penúltimo párrafo de

[1] "**Artículo 4.** 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.

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 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.[2] 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.[3]

"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).

[2] Véase ídem.

[3] **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. ..."

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 un territorio hidrológico que abarcaba ciento cuarenta y seis Municipios distribuidos en cinco Estados (cincuenta y siete en Chihuahua,[4] tres en Durango, treinta y dos en Coahuila, cuarenta y cuatro en Nuevo León y diez en Tamaulipas). 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.[5]

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.[6] En re-

[4] Del Estado de Chihuahua participan dentro de la Cuenca del Río Bravo los Municipios de Ahumada, Aldama, Allende, Aquiles Serdán, Ascensión, Bachíniva, Balleza, Bocoyna, Buenaventura, Camargo, Carichi, Casas Grandes, Coronado, Coyame, Cuauhtémoc, Cusihuiriachi, Chihuahua, Delicias, Doctor Belisario Domínguez, El Tule, Galeana, Gómez Farías, Gran Morelos, Guachochi, Guadalupe, Guerrero, Hidalgo del Parral, Huejotitán, Ignacio Zaragoza, Janos, Jiménez, Juárez, Julimes, La Cruz, López, Madera, Manuel Benavides, Matachi, Matamoros, Meoqui, Namiquipa, Nonoava, Nuevo Casas Grandes, Ojinaga, Práxedis G. Guerrero, Riva Palacio, Rosales, Rosario, San Francisco de Borja, San Francisco de Conchos, San Francisco del Oro, Santa Bárbara, Santa Isabel, Satevó, Saucillo, Temosachi y Valle de Zaragoza. 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*.

[5] 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*.

[6] "**Artículo 3o.** 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; ..."

lación con su integración, en el nuevo artículo 13 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.[7] 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.[8]

"**Artículo 5o.** 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; ..."

[7] "**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."

[8] "**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:

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. 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.[9]

"...
"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)

[9] "**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* Semarnat, SHCP, Bienestar, Sener, SE, SSA y Sader	7	12%
Vocales estatales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	5	9%
Vocales municipales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	5	9%
Vocales usuarios	27	50%
Vocales de Organizaciones No Gubernamentales	4	7%

8. El ocho de febrero de dos mil doce se reformó y adicionó el artículo 4o. 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 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.[10] 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.[11] 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.[12] Por lo tanto, el Estado Mexi-

Sector académico (vocales / invitados 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."

[10] "**Artículo 4o.** ...
"...
"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. ..."

[11] "**Tercero.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."

[12] 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*.

cano 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 tres de diciembre de dos mil diecinueve, en una mesa de trabajo convocada por la Secretaría de Gobernación a solicitud de la Conagua, los gobernadores de Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León, así como el secretario general de Gobierno de Coahuila, acordaron (a) atender por parte de la Conagua las solicitudes de los distritos de riego de la Cuenca de Río Bravo en términos de su ciclo agrícola pendiente, de los Estados presentes, y (b) cumplir a cabalidad con el Tratado de Aguas Internacionales.[13]

11. Ese mismo día el Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua acordó que, a fin de pagar a los Estados Unidos de América los adeudos con motivo del Tratado de Aguas Internacionales, dispondría de agua almacenada en las presas Francisco I. Madero ("Las Vírgenes"), Luis L. León ("El Granero") y "La Boquilla", todas ellas ubicadas en el Estado de Chihuahua. Específicamente en relación con la presa "La Boquilla", la autoridad federal acordó disponer de un volumen de aproximadamente mil millones de metros cúbicos de agua para dar cumplimiento al tratado.[14]

12. El tres de febrero de dos mil veinte, en vista de diversos bloqueos que a raíz del anuncio del acuerdo de la Conagua tuvieron lugar en la presa Luis L. León ("El Granero"), ubicada en el Municipio de Aldama, elementos de la Guardia Nacional fueron enviados a la presa "La Boquilla" para resguardar sus instalaciones. Al día siguiente; sin embargo, un grupo de aproximadamente quinientos ciudadanos y productores agrícolas del Estado de Chihuahua se presentó en el lugar para impedir la sustracción del agua de la presa y tuvo lugar un enfrentamiento con los elementos de seguridad pública.

13. El cinco de febrero siguiente el titular del Ejecutivo Federal señaló en conferencia de prensa que se cumpliría sin excepción con el Tratado de Aguas

[13] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 3 y 4.
[14] Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.

Internacionales. Consecuentemente, se inició la extracción de agua de las presas en el Estado de Chihuahua que había acordado la Conagua, incluida la de la presa "La Boquilla".

14. Finalmente, el nueve de abril de dos mil veinte la titular de la Conagua expidió el *Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020* (en lo sucesivo "el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte").[15] Allí se especificó cuáles cuencas hidrológicas presentaban condiciones de sequía severa, extrema o excepcional –entre las que figuraba la Cuenca del Río Bravo– y se dispuso que la Conagua, conforme a los resultados de los análisis y dictámenes realizados por el Monitor de Sequía de México, a fin de garantizar el abasto de agua para uso doméstico y público urbano, podía ejecutar las medidas transitorias concertadas con los representantes de los usuarios en los Consejos de Cuenca que se encontraran en tal situación.

15. Presentación de la demanda. El veintiocho de julio de dos mil veinte el Municipio de Buenaventura, Chihuahua, a través de su presidenta municipal, promovió controversia constitucional en contra del Congreso de la Unión, del Poder Ejecutivo Federal, de la Conagua, del delegado de la Conagua en el Estado de Chihuahua, del Consejo de Cuenca del Río Bravo y del comandante de la Guardia Nacional. En su demanda señaló como actos impugnados (**a**) la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas; (**b**) la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca; (**c**) las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales; (**d**) la utilización de la Guardia Nacional para su ejecución por la fuerza y, por último, (**e**) el acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte.

[15] Véase el Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, *Diario Oficial de la Federación*, No. de edición del mes: 11, jueves nueve de abril de dos mil veinte, págs. 4 a 6, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591407&fecha=09/04/2020*.

16. Argumentó, en esencia, que las omisiones y los actos impugnados desembocaban en la disposición de aguas que ya se encontraban comprometidas para los distintos usuarios de la zona, incluido el Municipio de Buenaventura, Chihuahua, como proveedor del servicio de agua de uso doméstico y público urbano, sin que se le diera la intervención efectiva que ordena la Constitución en la gestión de los recursos hídricos nacionales. Consideró que esto vulneraba en su perjuicio las atribuciones previstas en los artículos 1o., 4o., 27, 115 y 133 de la Constitución Federal, así como el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (*supra* párr. 8), y que con ello se transgredía además el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico de su población, el derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias y las disposiciones del Tratado de Aguas Internacionales. Asimismo, el Municipio actor señaló como terceros interesados a los Estados de Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, por lo que solicitó que fueran llamados al juicio.[16]

17. Trámite y admisión de la demanda. El treinta de julio 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 **116/2020**, y por conexidad con las controversias constitucionales 47/2020, 48/2020, 49/2020, 50/2020, 56/2020, 59/2020, 60/2020, 61/2020, 62/2020, 67/2020, 68/2020, 70/2020, 77/2020, 78/2020, 79/2020 y 115/2020, turnarla al Ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de instruir el procedimiento correspondiente.[17]

18. El veintiuno de octubre siguiente el Ministro instructor admitió a trámite la demanda.[18] Por un lado, tuvo como autoridades demandadas únicamente al Congreso de la Unión –por conducto de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores– y al Poder Ejecutivo Federal, pues el resto de las dependencias señaladas en la demanda eran subordinadas de éste. En consecuencia, ordenó emplazar a juicio a los poderes demandados para que formularan su contestación y les requirió para que, al hacerlo, remitieran copia certificada de todas las

[16] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 1 y 2.
[17] Véase ibíd., fojas 21 y 22.
[18] Véase ibíd., fojas 25 a 27.

constancias relacionadas con las omisiones y los actos impugnados. Por otro lado, aunque resolvió tener como tercero interesado en la controversia constitucional al Estado de Chihuahua, negó tal carácter a los Estados de Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que correspondiera a su representación.

19. Contestación a la demanda y vencimiento del plazo del tercero interesado para realizar manifestaciones. Los días cuatro, ocho y diez de diciembre de dos mil veinte, respectivamente, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal y ambas Cámaras del Congreso de la Unión presentaron sendos escritos donde dieron contestación a la demanda.[19] Éstos fueron agregados al expediente mediante auto de diecinueve de enero de dos mil veintiuno.[20] Por su parte, el veintitrés de marzo siguiente el Ministro instructor determinó que había precluido el derecho del Estado de Chihuahua a realizar manifestaciones como tercero interesado.[21]

20. Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción. El veintidós de abril 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.[22] En consecuencia, el veintiocho de abril siguiente se declaró cerrada la instrucción y se colocó el expediente en estado de resolución.[23]

II. COMPETENCIA

21. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional en términos de lo dis-

[19] Véase ibíd., fojas 128 a 180, 184 a 212 y 767 a 795, respectivamente.
[20] Véase ibíd., fojas 802 a 805.
[21] Véase ibíd., foja 853.
[22] Véase ibíd., fojas 940 y 941.
[23] Véase ibíd., foja 943.

puesto en los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Federal;[24] 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[25] así como en los puntos segundo, fracción I, y quinto, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,[26] pues se trata de un conflicto entre un Municipio y dos Poderes de la Federación, en el que se plantean diversas omisiones legislativas, por lo que resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

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[27] 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 se desprende que en el presente asunto se controvierte lo siguiente:

A. Del Congreso de la Unión se impugna la **omisión** de expedir una Ley General de Aguas.[28] Esta omisión legislativa absoluta se tiene por **demostrada**

[24] "**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...
"b) La Federación y un Municipio."
[25] "**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."
[26] "**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:
"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas 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, cuando así lo estime conveniente."
"**QUINTO.** Los asuntos de la competencia originaria del Pleno referidos en el punto tercero del presente acuerdo general se turnarán y radicarán en el Pleno o en una Sala en términos de lo previsto en el Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los radicados de origen en el Pleno podrán remitirse a las Salas en términos de lo establecido en el punto sexto de este instrumento normativo."
[27] "**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."
[28] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, foja 2.

con las afirmaciones de las partes demandadas respecto a la imposibilidad de expedir tal ordenamiento legal debido a la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19) y con las copias certificadas del procedimiento legislativo correspondiente en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.[29]

B. Del Ejecutivo Federal se impugna la **omisión** de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.[30] Al tratarse de una omisión legislativa relativa respecto del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales vigente, la existencia del acto impugnado se tiene por **demostrada** con copia de un ejemplar del Diario Oficial de la Federación de veinticinco de agosto de dos mil catorce,[31] fecha en que dicho ordenamiento reglamentario sufrió su última modificación.

C. Del Ejecutivo Federal se impugnan las **órdenes** de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.[32] Su existencia se tiene por **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que se pagaría el adeudo de agua a los Estados Unidos de América[33] y con la copia certificada de la minuta de la reunión 1421 del Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua en la cual se determinaron los volúmenes de extracción de agua autorizados en relación con la presa "La Boquilla".[34]

D. Del Ejecutivo Federal se impugna la **utilización de la Guardia Nacional** para ejecutar por la fuerza de las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales.[35] La existencia de este acto queda **demostrada** con las manifestaciones

[29] Véase ibíd., fojas 206 a 210 y 217 a 765.
[30] Véase ibíd., fojas 2 y 3.
[31] Véase el Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, *Diario Oficial de la Federación*, tomo DCCXXXI, No. 18, lunes veinticinco de agosto de dos mil catorce, págs. 11 y 12, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2014&month=08&day=25*.
[32] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 2 y 3.
[33] Véase ibíd., foja 129.
[34] Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.
[35] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, foja 3.

de la parte demandada en el sentido de que la presencia de la Guardia Nacional en la presa "La Boquilla" había obedecido a la necesidad de resguardar esas instalaciones a raíz de los múltiples bloqueos que tuvieron lugar en la diversa presa Luis. L León ("El Granero") ubicada en el Municipio de Aldama, Chihuahua, después de que la Conagua anunciara la decisión de extraer agua de las presas ubicadas en dicha entidad federativa.[36]

E. Finalmente, del Ejecutivo Federal se impugna el **acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte** publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de ese mismo año.[37] Su existencia queda acreditada con un ejemplar electrónico de la correspondiente publicación oficial.[38]

IV. LEGITIMACIÓN

23. Legitimación activa. El primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria[39] dispone que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En el presente asunto la demanda fue suscrita por Miriam Caballero Arras, en su carácter de presidenta municipal de Buenaventura, Chihuahua, quien demostró tener tal cargo con la presentación de una copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Estatal Electoral de

[36] Véase ibíd., foja 129.
[37] Véase ibíd., foja 3.
[38] Véase *supra* nota 15.
[39] "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.
"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

Chihuahua.[40] Si en términos del artículo 29, fracción XII, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua,[41] los presidentes municipales tienen expresamente la atribución de representar a los Municipios en los procedimientos jurisdiccionales, entonces se tiene por acreditada la legitimación activa del Municipio actor.

24. Legitimación pasiva. El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria dispone que tendrá el carácter de demandado en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la impugnación.[42] Dado que en la tramitación del presente asunto se tuvieron como partes demandadas únicamente al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, en términos del citado artículo 11 de la ley reglamentaria[43] procede analizar la personalidad de cada uno de los funcionarios que comparecen en representación de tales autoridades.

25. En primer lugar, en representación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión compareció el senador Eduardo Ramírez Aguilar en su carácter de presidente de la Mesa Directiva. Esta calidad fue acreditada con el "*Acta de la Junta Previa celebrada el lunes treinta y uno de agosto de dos mil veinte*" en la que consta su nombramiento.[44] Si de acuerdo con el artículo 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[45] dicho funcionario tiene la representación jurídica de la Cámara de

---

[40] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 19 y 20.

[41] "**Artículo 29.** La o el presidente municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"...
"XII. Representar al Municipio, con todas las facultades de un apoderado general; nombrar asesores y delegados y otorgar poderes generales y especiales para pleitos y cobranzas."

[42] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"...
"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

[43] Véase *supra* nota 39.

[44] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 204 a 215.

[45] "**Artículo 67.**
"1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones: ..." (Énfasis añadido)

Senadores, entonces es claro que se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia en su representación.

26. Por otro lado, en representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión compareció la diputada Dulce María Sauri Riancho, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva. Esta calidad fue acreditada con copia certificada de la versión estenográfica de la sesión de dos de septiembre de dos mil veinte del Pleno de la Cámara de Diputados en la que consta su nombramiento.[46] Si de acuerdo con el artículo 23, numeral 1, inciso l), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[47] el presidente de la Mesa Directiva tiene la representación de la Cámara de Diputados, es claro que dicha funcionaria está legitimada para comparecer en la presente controversia.

27. Finalmente, en representación del Ejecutivo Federal compareció Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, quien acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de la República.[48] Si en términos de los artículos 90 de la Constitución Federal;[49] 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;[50] 1, primer párrafo, y 9 del Reglamento Interior de la Consejería Jurí-

[46] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 796 a 800.
[47] "**Artículo 23.**
"1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva las siguientes:
"...
"l) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."
[48] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, foja 96.
[49] "**Artículo 90.** La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.
"La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.
"La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.
"El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley."
[50] "**Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

dica del Ejecutivo Federal,[51] así como del acuerdo presidencial de nueve de enero de dos mil uno,[52] el consejero jurídico tiene la atribución de representar al Ejecutivo Federal en los procedimientos jurisdiccionales en los que sea parte, entonces es indudable que dicho funcionario está legitimado para comparecer en el este asunto.

V. OPORTUNIDAD

28. La promoción de una controversia constitucional debe hacerse dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de la ley reglamentaria[53] o, en su defecto,

---

"...
"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas. ..."

[51] "**Artículo 1.** La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en adelante la Consejería, es la dependencia de la administración pública federal que tiene a su cargo las funciones previstas en los párrafos tercero y cuarto del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consistentes en brindar asesoría y apoyo técnico jurídico al presidente de la República; así como representar a la Federación y al presidente de la República en los asuntos en los que éstos sean parte y ejercer las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos jurídicos."
"**Artículo 9.** El consejero tendrá las facultades indelegables siguientes:
"...
"XI. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

[52] "**ÚNICO.** El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.
"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurran a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[53] **Artículo 21 (versión reformada el siete de junio de dos mil veintiuno).** "El plazo para la interposición de la demanda será:

los fijados por los precedentes de la Suprema Corte. De lo contrario, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, y deberá sobreseerse en términos del artículo 20, fracción II, de ese mismo ordenamiento legal.[54] En atención a que en la presente controversia constitucional se impugnaron y se tuvo por demostrada la existencia de diversos tipos de omisiones y actos, el análisis de la oportunidad en su impugnación se hará atendiendo a cada uno de ellos.

A

29. Omisión legislativa del Congreso de la Unión. En primer lugar, la impugnación de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas (*supra* párr. 22, inciso **A**) se considera **oportuna.** Es criterio reiterado del Tribunal Pleno que el plazo para impugnar omisiones legislativas por vía de una controversia constitucional se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan y, por consiguiente, pueden controvertirse en cualquier tiempo.[55] No es obstáculo para llegar a esta conclusión que la nueva redacción de la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria disponga que, "*tratándose de actos u omisiones*", el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días.[56]

"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; y, ..."

[54] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."

"**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."

[55] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, página 1296.

[56] Véase *supra* nota 53.

30. En primer lugar, tal porción normativa es inaplicable en el presente asunto en términos del artículo quinto transitorio del decreto publicado el siete de junio de dos mil veintiuno,[57] instrumento a través del cual aquélla fue reformada. Ahí se prevé que las controversias constitucionales presentadas antes de la entrada en vigor de las reformas –como sucedió en este caso– deberán tramitarse conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse el procedimiento. Lo contrario significaría aplicar retroactivamente la ley en perjuicio del Municipio actor y de los titulares de los derechos humanos cuya violación se aduce, conclusión claramente incompatible con el artículo 14 de la Constitución Federal y con el principio *pro actione*.[58]

31. En segundo lugar, suponiendo que el nuevo plazo legal sí fuera aplicable retroactivamente, la fracción I reformada no se refiere a todas las omisiones impugnables en vía de controversia constitucional, sino únicamente a las que derivan directamente de un acto positivo.[59] Dado que ninguno de los supuestos de inicio de plazo previstos en esa fracción es apto para calificar actos omisivos que no deriven directamente de uno positivo, pues las omisiones como tal no surten efectos conforme a una ley, no se ejecutan, ni tampoco se hacen saber a los afectados, entonces no puede considerarse que ese precepto sea aplicable a la omisión legislativa impugnada.

B

32. Omisión legislativa del Ejecutivo Federal. La impugnación de la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas

[57] "**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."

[58] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala número 1a. CCVI/2018 (10a.), cuyo rubro es: "PRINCIPIO *PRO ACTIONE*. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de dos mil dieciocho, página 377.

[59] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia número P./J. 113/2010 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, página 2716.

Nacionales (*supra* párr. 22, inciso **B**) también se considera **oportuna.** Como recién se explicó (*supra* párrs. 29 a 31), las omisiones legislativas –sean atribuidas al Poder Legislativo o al Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria– que no deriven directamente de un acto positivo pueden impugnarse por vía de controversia constitucional en todo momento mientras subsistan,[60] sin que les sea aplicable la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

33. Tampoco es obstáculo para llegar a esta conclusión que el Poder Ejecutivo Federal señale que el plazo para impugnar dicha omisión feneció porque ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de los Consejos de Cuenca, toda vez que dicho precepto había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos noventa y siete.[61] Contra lo que sugiere la autoridad demandada, una lectura integral de la demanda muestra que el Municipio actor no impugna esa disposición de carácter general como tal, sino más bien la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella o en alguna otra, la participación municipal en los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de dos mil doce (*supra* párr. 8). Así, **debe desestimarse** la causa de improcedencia invocada en ese sentido.

C

34. Órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla". La impugnación de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso **C**) se considera también **oportuna.** Toda vez que no existe documento alguno en el expediente en que se actúa del que se desprenda fehacientemente que antes de la fecha de presentación de la demanda –es decir, del veintiocho de julio de dos mil veinte– el Municipio actor haya tenido conocimiento de los actos reclamados, o de que se haya ostentado como sabedor de los mismos, entonces debe considerarse que formuló su impugnación

[60] Véase las tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 43/2003, citada en *supra* nota 55, y número P./J. 113/2010, citada en *supra* nota 59.
[61] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 142 a 144.

dentro del plazo de treinta días hábiles que prevé la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

D

35. Utilización de la Guardia Nacional. También la impugnación de la utilización de la Guardia Nacional por el Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **D**) para ejecutar las referidas órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla", a fin de cubrir los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales se considera **oportuna.** Al igual que sucede con aquéllas, no existe constancia alguna en el expediente de que el Municipio actor haya tenido conocimiento del acto impugnado o se haya ostentado sabedor de él antes de la fecha de presentación de la demanda.

E

36. Acuerdo de inicio de emergencia por sequía. Por último, la impugnación del acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte reclamado al Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **E**) se considera igualmente **oportuna.** Si dicho instrumento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte[62] y la demanda se presentó el veintiocho de julio del mismo año, es evidente que su impugnación se realizó dentro de los treinta días siguientes a aquel en que surtió efectos su notificación.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

37. De que la impugnación de una omisión o un acto en controversia constitucional se haya considerado oportuna no se sigue que el medio de control sea procedente contra ellos. Corresponde ahora, por tanto, analizar si respecto de las omisiones y/o los actos aquí impugnados se actualiza alguna otra causa de improcedencia –ya sea invocada por las partes demandadas, o bien, advertida de oficio por la Suprema Corte– que impidiera la resolución de fondo del presente asunto.[63]

[62] Véase *supra* nota 15.
[63] No se abordará la causa relativa al Tratado de Aguas Internacionales porque no fue impugnado.

A

38. Procedencia de la controversia constitucional contra omisiones legislativas. En primer lugar, respecto de las dos omisiones legislativas impugnadas por el Municipio actor (*supra* párr. 22, incisos **A** y **B**), la Cámara de Diputados sostiene que el presente medio de impugnación es improcedente porque a través de una controversia constitucional no es posible combatir omisiones de carácter legislativo. Afirma que mediante esta vía de control únicamente pueden impugnarse normas generales o actos.[64]

39. Esta causa de improcedencia **debe desestimarse.** Independientemente de que el texto vigente del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal ya contempla expresamente a las omisiones en general como objeto de control constitucional a través de este medio de impugnación, sin que se haga allí algún tipo de distinción o exclusión,[65] es incuestionable que, desde mucho antes de la última reforma a este precepto, la Suprema Corte ya había zanjado que la controversia constitucional sí es procedente para impugnar omisiones de carácter legislativo. Tal como se explicó en el apartado anterior (*supra* párr. 29), es criterio reiterado del Tribunal Pleno que las omisiones legislativas pueden controvertirse por vía de una controversia constitucional en cualquier tiempo mientras subsistan.[66]

B

40. Interés legítimo del actor. En segundo lugar, respecto de todas las omisiones y los actos impugnados en la presente controversia constitucional, tanto la Cámara de Diputados como el Ejecutivo Federal invocan la causa de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del Municipio actor.[67] Sostienen que éste no señala qué facultad constitucional propia fue transgredida a partir de las omisiones y actos relacionados con la disposición de los recursos

[64] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 779 a 782.
[65] Véase *supra* nota 24.
[66] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 55.
[67] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 774 a 779 y 144 a 148, respectivamente.

hídricos de la presa "La Boquilla". En su concepto, dado lo resuelto por esta Suprema Corte en asuntos como la **controversia constitucional 84/2007,**[68] promovida por el Estado de Tamaulipas contra la Federación por el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales, el presente medio de impugnación debe sobreseerse porque un ente legitimado no puede promover controversia constitucional contra una norma general o acto que sea ajeno a su esfera de atribuciones.

41. Esta causa de improcedencia también **debe desestimarse.** El Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que en una controversia constitucional se acredita el interés legítimo cuando exista al menos un principio de agravio en perjuicio del actor.[69] También es criterio reiterado de la Suprema Corte que este agravio puede derivar no sólo de una invasión competencial, "*sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución*."[70] De este modo, para que se actualizara la causa de improcedencia invocada, tendría que quedar acreditado que en la demanda no se aduce siquiera una sola violación a algún precepto constitucional que reconozca facultades al actor.

42. Sin embargo, contra lo que sostienen las autoridades aludidas, en su escrito de demanda el Municipio actor aduce violaciones a la facultad de participar en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Federal,[71] así como a la facultad de proveer los servicios públicos de agua

[68] Resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil diez, por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Aguilar Morales, Valls Hernández y las ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra al considerar que el Estado de Tamaulipas sí contaba con interés legítimo para promover la controversia constitucional.
[69] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 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, página 875.
[70] 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.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de dos mil quince, página 33.
[71] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 2 a 6.

potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el artículo 115, fracción III, inciso a), también de la Constitución Federal.[72] Además, el precedente invocado por las partes demandadas no es aplicable al presente asunto porque aquél versa sobre el interés legítimo de una *entidad federativa* para impugnar actos o disposiciones en materia de aguas, pero no sobre el de los *Municipios*. El interés legítimo de un Municipio para controvertir normas generales, actos u omisiones en materia de aguas es sustancialmente distinto al de las entidades federativas, dadas las facultades constitucionales que los Municipios tienen conferidas originariamente en ese rubro específico.

C

43. Violaciones indirectas a la Constitución Federal. En tercer lugar, el Ejecutivo Federal señala en su contestación que el presente medio de impugnación es improcedente respecto de todo aquello que se le atribuye porque únicamente se plantean cuestiones de *legalidad* y en términos de lo resuelto por esta Suprema Corte en los **recursos de reclamación 150/2019-CA,**[73] **158/2019-CA**[74] **y 151/2019-CA,**[75] en una controversia constitucional únicamente es posible realizar planteamientos propiamente de *constitucionalidad*.[76]

44. Esta Suprema Corte considera que asiste parcialmente la razón a la parte demandada y se actualiza la causa de improcedencia invocada, aunque únicamente respecto de la impugnación de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca (*supra* párr. 22, inciso **B**). De la lectura integral de la demanda se desprende que, en relación con dicha omisión legislativa relativa, el Municipio actor simplemente aduce violaciones del Ejecutivo Federal a los artículos 5o., 13 Bis, 13 Bis 2 y 13 Bis 3 de la Ley de Aguas

[72] Véase ibíd., fojas 6 a 12 y 17.
[73] Resuelto el tres de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de cinco votos.
[74] Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.
[75] Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.
[76] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 148 a 152.

Nacionales,[77] pero no esgrime algún concepto de invalidez que sea propiamente constitucional.

45. Tal como señala la autoridad demandada, en los precedentes referidos esta 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.[78] El nuevo criterio incluso ya fue retomado por el Constituyente Permanente y desde el once de marzo de este año está plasmado de forma expresa en el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.[79] En consecuencia, respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria,[80] y **debe sobreseerse** respecto de ella.

D

46. Ausencia de causa de pedir y de conceptos de invalidez. En cuarto lugar, el Ejecutivo Federal sostiene que la presente controversia constitucional es improcedente respecto del acto impugnado relativo a la utilización de la Guardia Nacional para la ejecución de las órdenes de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla", a fin de pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso **D**), puesto que no existe una causa de pedir ni

[77] Véase ibíd., fojas 15 a 17.
[78] Véase, por todos, el recurso de reclamación 150/2019-CA, pág. 18.
[79] "**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."
[80] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."
"**Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar:
"...
"VII. Los conceptos de invalidez."

tampoco conceptos de invalidez en relación con aquél. Afirma que, en términos de los precedentes del Tribunal Pleno,[81] la controversia constitucional debe sobreseerse en relación con este acto al no ser posible determinar cómo afecta las atribuciones constitucionales del demandante.

47. Esta Suprema Corte considera que, efectivamente, **se actualiza** la causa de improcedencia invocada por el Ejecutivo Federal. Del análisis integral del escrito de demanda se desprende que, aunque el Municipio actor señale como acto impugnado el uso de la fuerza pública a través de la Guardia Nacional para extraer las aguas de la presa "La Boquilla",[82] no hay causa de pedir ni conceptos de invalidez en relación con dichos actos, pues los argumentos esgrimidos en el resto de la demanda en realidad se encuentran encaminados a controvertir las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla", para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso **C**). Toda vez que la utilización de la Guardia Nacional para ejecutar tales órdenes no se controvierte por vicios propios, en relación con tales actos de ejecución se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la ley reglamentaria[83] y, por ende, **debe sobreseerse** respecto de ellos.

48. Por otra parte, este Tribunal Pleno advierte de oficio que esa misma causa de improcedencia se actualiza respecto de la impugnación del acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte atribuido también el Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **E**). De una lectura pormenorizada de la demanda se desprende que el único argumento que presentó el Municipio actor en relación con dicho acuerdo fue que se emitió con base en la reglamen-

[81] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 135/2005 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de dos mil cinco, página 2062, así como la tesis aislada número P. VI/2011 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de dos mil once, página 888.

[82] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 2 y 3.

[83] Véase *supra* nota 80.

tación que rige a los Consejos de Cuenca, la cual no les otorga participación a los Municipios. Es claro que el agravio esgrimido se encuentra encaminado a demostrar la invalidez de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. En párrafos más arriba (*supra* párrs. 44 y 45) se precisaron ya las razones por las que debe sobreseerse en el juicio respecto de esa omisión reglamentaria. Toda vez que el acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte no se combate por vicios propios sino únicamente por ser resultado de tal omisión, no hay causa de pedir ni concepto de invalidez en relación con aquél. Por consiguiente, también **debe sobreseerse** en la controversia constitucional respecto de este acto.

***

49. Dado que no se advierte la actualización de alguna otra causa de improcedencia diversa a las ya analizadas en este apartado o en el anterior, debe concluirse que la presente controversia constitucional **es procedente** únicamente en relación con la siguiente omisión y actos impugnados:

A. La omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas; y

B. Las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

VII. ESTUDIO DE FONDO

50. Por cuestión de método y claridad en la exposición, dado que una hipotética declaración de inconstitucionalidad de la omisión reclamada al Congreso de la Unión no necesariamente se traduciría en la declaración de invalidez de los actos atribuidos al Ejecutivo Federal, la Suprema Corte abordará por separado los planteamientos de inconstitucionalidad formulados en su contra. En primer lugar, se estudiarán los conceptos de invalidez relativos a la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas **(A).** Posteriormente, se abordarán los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de las

órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" **(B).**

A

51. Omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas. Como ya se mencionó en el apartado de antecedentes, el ocho de febrero de dos mil doce se adicionó un párrafo sexto al artículo 4o. de la Constitución Federal para reconocer el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Además de establecer que el Estado garantizará este derecho humano, dicho precepto constitucional dispone que la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y establecerá la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como de la ciudadanía, para la consecución de dichos fines.[84]

52. Por su parte, el artículo tercero transitorio del *Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el decreto de reforma constitucional"), publicado en el Diario Oficial de la Federación ese mismo día, dispuso explícitamente que el Congreso de la Unión contaría con un plazo de trescientos sesenta días para emitir una Ley General de Aguas.[85]

53. Conceptos de invalidez.[86] El Municipio actor sostiene que el Congreso de la Unión no ha expedido la legislación general a que se refieren estas dos disposiciones constitucionales. Alega, en esencia, que la omisión impugnada

[84] Véase *supra* nota 10.
[85] Véase el Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, tomo DCCI, No. 6, miércoles ocho de febrero de dos mil doce, pág. 5, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012*.
[86] En términos del artículo 40 de la ley reglamentaria, el Tribunal Pleno **suplirá la deficiencia** tanto de la demanda como de su contestación.

representa una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio que vulnera indebidamente sus atribuciones constitucionales en materia de aguas, así como el derecho humano al agua de sus habitantes y de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

54. Por un lado, argumenta que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional vulnera en su perjuicio la facultad de participar de manera efectiva con la Federación, las entidades federativas y la ciudadanía en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo, participación que le reconoce expresamente el artículo 4o. de la Constitución Federal. Sostiene que los vacíos normativos que resultan de dicha omisión legislativa desembocan en la aplicación del régimen legal de gestión de aguas nacionales anterior a la reforma constitucional de febrero de dos mil doce, mismo que es sumamente centralizado y coloca a los gobernadores de los Estados como intermediarios entre la Federación y los Municipios, lo que lo torna inequitativo. Apunta que la falta de participación municipal efectiva en los procesos de gestión del agua incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.[87]

55. Por otro lado, sostiene que la omisión legislativa impugnada obstaculiza la debida intervención del gobierno municipal en la garantía del derecho humano al agua de su población, particularmente en un contexto de escasez hídrica como la que se vive desde hace años en el norte del país. El Municipio actor explica que, en tanto nivel de gobierno encargado de prestar los servicios relacionados con el suministro de agua y su tratamiento, su indebida exclusión en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrológica del Río Bravo incide directamente en la satisfacción del derecho humano de sus habitantes al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, así como en el derecho humano

[87] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 2 a 17.

al agua de los distintos usuarios y productores agrícolas del Distrito de Riego 005 Delicias.[88]

56. Contestación de los poderes demandados. Por su parte, las autoridades demandadas reconocen que efectivamente todavía no se ha cumplido con la obligación de expedir la Ley General de Aguas. Sin embargo, afirman que la demora en la expedición de ese ordenamiento legal se encuentra justificada y que ello no afecta las atribuciones constitucionales del Municipio actor.

57. Mientras que la Cámara de Senadores señala que el Congreso de la Unión está próximo a cumplir con dicha obligación constitucional y que es la pandemia de SARS-CoV-2 (COVID-19) lo que ha retrasado el proceso legislativo correspondiente,[89] la Cámara de Diputados afirma que no existe mandato constitucional alguno para establecer la participación de los Municipios en las determinaciones del Consejo de Cuenca del Río Bravo, ni tampoco en la gestión de los recursos hídricos de jurisdicción nacional. En su concepto, el Municipio simplemente debe ajustarse a las leyes que emita el Congreso de la Unión en relación con el uso y aprovechamiento del agua.[90]

58. Por otra parte, el Ejecutivo Federal sostiene que la legislación cuya expedición se encuentra pendiente tiene un objeto distinto a la Ley de Aguas Nacionales vigente, aunque no existe impedimento para que en una sola legislación se regulen tanto el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico (artículo 4o. constitucional), como la administración de las aguas nacionales (artículo 27 constitucional).[91]

59. Cuestión jurídica por resolver. El asunto se limita a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido 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.

[88] Véase ibíd., fojas 2 a 13.
[89] Véase ibíd., fojas 208 a 210.
[90] Véase ibíd., fojas 788 a 793.
[91] Véase ibíd., fojas 177 y 178.

60. A continuación, se aborda puntualmente esta cuestión.

¿El Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional?

61. Está fuera de duda que el Congreso de la Unión ha excedido por más de ocho años el plazo de trescientos sesenta días para expedir una Ley General de Aguas previsto en el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales de ocho de febrero de dos mil doce. Incluso este Tribunal Pleno hace ya algún tiempo se refirió específicamente a dicha omisión legislativa al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas,**[92] así como las **controversias constitucionales 83/2017** y **97/2017.**[93] Sin que entonces fuera propiamente el objeto de la acción o de las controversias, en aquellos asuntos la Suprema Corte consideró que la completa falta de ejercicio de esta atribución por el Congreso de la Unión era un elemento adicional que justificaba validar la facultad del Congreso de la Ciudad de México para legislar en materia de agua potable.[94] La cuestión aquí, en cambio, radica en determinar si el actuar omisivo

[92] Véase la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párr. 371, resuelta el seis de septiembre de dos mil dieciocho, en este punto por unanimidad de once votos.

[93] Véase la controversia constitucional 97/2017, párr. 43, resuelta el diez de septiembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de nueve votos, y la controversia constitucional 83/2017, párrafo 43, resuelta ese mismo día, en este punto por unanimidad de nueve votos.

[94] Véase, por todas, la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párr. 371 ("No escapa a nuestra atención que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional dispone a la letra que '*el Estado garantizará el derecho humano al agua 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*' y además, que el artículo transitorio del decreto que introdujo este texto a la Constitución Federal en dos mil doce fijó al Congreso de la Unión un plazo de un año para emitir una Ley General de Aguas. Suponiendo sin conceder que estas porciones normativas fueran entendidas en el sentido de establecer que la materia de agua potable es concurrente y, por lo mismo, que el Congreso de la Unión tiene facultades para distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno para garantizar tal derecho humano, es un hecho que el legislador federal no ha ejercido tal atribución. Si, como ya hemos explicado al inicio de este apartado, no existe hasta ahora un alcance cierto del contenido material de dicha facultad legislativa, no consideramos procedente vedar por ahora cualquier facultad normativa de las entidades federativas en una materia en la que claramente tienen atribuciones constitucionales.") (Citas interiores omitidas, énfasis en original).

del Congreso de la Unión ante la Ley General de Aguas tiene algún tipo de justificación constitucional o, por el contrario, representa una dilación indebida en el ejercicio de una competencia de ejercicio obligatorio. Responder esta pregunta no reviste demasiada complejidad. Como se explica enseguida, la omisión legislativa impugnada por el Municipio actor está plenamente acreditada y no encuentra justificación en las razones que invocan las partes demandadas.

62. Esta Suprema Corte ha explicado en reiteradas ocasiones que, para que en un medio de impugnación constitucional como el que hoy nos ocupa se considere actualizada una omisión legislativa, tienen que concurrir dos elementos.[95] Primero, debe existir un mandato constitucional claro y preciso de legislar en determinado sentido dirigido a un poder público específico. Si hay una disposición de esta índole, ya sea en el cuerpo de la Constitución Federal o en su régimen transitorio,[96] entonces la facultad legislativa correspondiente representa una competencia constitucional de ejercicio obligatorio para el órgano aludido.[97] Segundo, debe comprobarse que, una vez vencido el plazo establecido por la propia Constitución Federal para expedir esa norma general, efectivamente no se haya emitido el acto legislativo ordenado. Los precedentes del Tribunal Pleno son categóricos al señalar que, cuando no se concreta la expedición de la legislación correspondiente dentro del plazo fijado por la Norma Fundamental, la autoridad facultada para emitirla incurre automáticamente en una violación directa al orden constitucional.[98] Ambos elementos se actualizan en el presente caso.

[95] Véase, entre muchas, la controversia constitucional 14/2005, págs. 55 a 60, resuelta el tres de octubre de dos mil cinco, en este punto por unanimidad de diez votos, y la controversia constitucional 109/2019, págs. 36 a 44, resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos.

[96] Véase ibíd., págs. 43 y 44.

[97] Véase la jurisprudencia número P./J. 11/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527.

[98] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE).", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1365.

63. En primer lugar, como señala el Municipio actor, existe un mandato constitucional expreso al Congreso de la Unión para legislar en cierto sentido dentro de un plazo claramente determinado. Mientras que el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal dispone a la letra que: "*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*.",[99] en el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce que introdujo ese párrafo a la Constitución Federal se establece explícitamente que: "*El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas*."[100]

64. Aunque el sentido literal de estos dos preceptos constitucionales es inequívoco respecto de la obligación del Congreso de la Unión de expedir una nueva legislación en materia de aguas dentro de los trescientos sesenta días siguientes a su entrada en vigor, tal significado se confirma también si se atiende al proceso de reforma constitucional correspondiente. De éste se advierte claramente que la voluntad manifiesta del Poder Revisor de la Constitución Federal no fue que simplemente se reformara la Ley de Aguas Nacionales vigente hasta ese momento, sino que se expidiera una nueva Ley General de Aguas que estableciera la concurrencia de la Federación, las entidades y los Municipios en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico.[101]

65. Tan es así que en el artículo segundo transitorio del mismo decreto de reforma constitucional se fijó un plazo sustancialmente menor para que el Congreso de la Unión incorporara en la legislación ambiental vigente las disposiciones relativas al medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y

[99] *Supra* nota 10.
[100] *Supra* nota 11.
[101] Véase, por ejemplo, la "Iniciativa que reforma los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, año XII, número 2857-II, uno de octubre de dos mil nueve, págs. 34 y 35 ("Las características de nuestra propuesta se apoyan en los siguientes principios constitucionales que sometemos a la consideración de esta soberanía: ... 25. El Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre el uso y aprovechamientos de las aguas nacionales, las que establecerán la concurrencia de la Federación, entidades federativas y de los Municipios.") (Énfasis añadido).

deterioro ambiental a que se refiere el párrafo quinto del artículo 4o. de la Constitución Federal.[102] En cambio, respecto del derecho humano al agua reconocido en el párrafo sexto de ese mismo artículo, es indudable que el Constituyente ordenó la expedición de un nuevo ordenamiento legal que distribuyera competencias entre los tres órdenes de gobierno y, por consiguiente, otorgó un plazo mayor al Congreso de la Unión para hacerlo.

66. En segundo lugar, de las constancias que obran en autos se desprende que el Congreso de la Unión efectivamente todavía no ha emitido la Ley General de Aguas cuya expedición ordena la Constitución Federal. Si bien las partes demandadas aportaron copias certificadas de las múltiples iniciativas y de dictámenes relacionados con un ordenamiento legal de esas características, tramitados tanto en la Cámara de Diputados[103] como en el Senado de la República,[104] lo cierto es que esto no equivale en modo alguno a emitir la legislación correspondiente. Tal obligación constitucional únicamente puede considerarse cumplida una vez que la nueva ley se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación, pues sólo entonces aquélla adquiere validez y puede surtir efectos jurídicos.

67. Además, es un hecho notorio que se invoca como tal en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,[105] de aplicación supletoria en el presente asunto por disposición del artículo 1o. de la ley reglamentaria,[106] que el quince de diciembre de dos mil veintiuno concluyó el último periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, nuevamente sin que se cumpliera con el mandato constitucional de expedir la Ley General de Aguas. De este

[102] "**Segundo.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 180 días para incorporar las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental."
[103] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 527 a 765.
[104] Véase ibíd., fojas 217 a 525.
[105] "**Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."
[106] "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

modo, tal como sostienen los precedentes del Tribunal Pleno, el transcurso en exceso del plazo otorgado al órgano parlamentario para ejercer esta competencia legislativa de ejercicio obligatorio implica por sí mismo una violación directa a la Constitución Federal.[107]

68. Por otra parte, las razones que esgrimen las autoridades demandadas no justifican el incumplimiento por más de ocho años de la obligación de emitir la Ley General de Aguas dentro del plazo previsto por la Constitución Federal. Primero, los plazos que establece el propio Poder Revisor de la Constitución para cumplir una obligación son fatales y su vencimiento es suficiente para que se considere actualizada una violación constitucional.[108] Y aunque es verdad que esta Suprema Corte excepcionalmente ha reconocido que el retraso al expedir una norma de carácter general puede obedecer a una causa de fuerza mayor y que, al no ser aquélla completamente atribuible a los órganos responsables de expedirla, les ha otorgado un plazo razonable para cumplir con la correspondiente obligación constitucional, dichas medidas siempre han representado determinaciones relacionadas con los efectos de la sentencia condenatoria o su cumplimiento,[109] pero que de ninguna manera convalidan en el fondo la omisión en que ha incurrido el órgano legislativo responsable.

69. Segundo, contra lo que sostiene el Senado de la República,[110] el incumplimiento de la obligación de expedir la Ley General de Aguas no es atribuible a la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19). No sólo es un hecho notorio que dicha pandemia comenzó a tener efectos de consideración en nuestro país

[107] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno, citada en *supra* nota 98.
[108] Véase ídem.
[109] Véase la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018, acuerdo plenario de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, en este punto por unanimidad de once votos. Véase, además, la controversia constitucional 109/2019, párr. 97 (nota al pie 17), resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos ("Dadas las circunstancias nacionales que imperan, con motivo de la pandemia, se fija un plazo de seis meses, para que el Congreso Local modifique su Constitución en los términos que se precisan en esta sentencia.") (Énfasis añadido). De la Primera Sala, véase el amparo en revisión 265/2020, párrs. 216 a 220, resuelto el doce de mayo de dos mil veintiuno, en este punto por unanimidad de cinco votos.
[110] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 209 y 210.

apenas en marzo de dos mil veinte, es decir, cuando ya llevaba más de siete años vencido el plazo que establece el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional. También lo es que, desde el inicio de esta pandemia, en el Congreso de la Unión se han desarrollado vías para continuar los trabajos y debates parlamentarios durante la emergencia de salubridad, ya sea a través de sesiones remotas o incluso presenciales con estrictas medidas sanitarias.

70. Tan es así que en el seno de dicho órgano legislativo federal muy recientemente se han aprobado múltiples reformas legales de enorme relevancia y complejidad, cuyos procedimientos legislativos comenzaron con notable posterioridad al vencimiento del plazo establecido para cumplir la obligación constitucional de expedir la Ley General de Aguas, sin que hubiesen revestido siquiera el carácter de iniciativas preferentes. Si la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) no impidió el desarrollo de otros procedimientos legislativos de carácter ordinario, entonces no puede considerarse una justificación válida al incumplimiento en el presente asunto.

71. Tercero, tampoco representa una justificación para este retraso el hecho de que en una sola ley puedan regularse tanto el derecho humano al agua previsto en el artículo 4o. constitucional, como la administración de las aguas nacionales previstas en el diverso artículo 27 constitucional. El Ejecutivo Federal parece insinuar que, dada la posibilidad de coexistencia de reglamentación en un mismo ordenamiento legal, las dos cuestiones ya se encuentran reguladas propiamente en la Ley de Aguas Nacionales vigente.[111] Sin embargo, este argumento no controvierte la existencia de la omisión impugnada, sino más bien la afectación que pueda generar al actor.

72. Como se explicó líneas arriba (*supra* párrs. 64 y 65), de un análisis integral de las disposiciones constitucionales correspondientes se desprende claramente que la orden del Constituyente Permanente no fue la de simplemente actualizar la legislación de aguas nacionales vigente al momento de aprobarse la reforma constitucional, sino la de expedir una nueva ley general en la que

[111] Véase ibíd., foja 178.

se le confiriera a cada nivel de gobierno la participación que requiere la garantía del derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, tal como dispone el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Tan es así, que las autoridades legislativas demandadas aportaron a este expediente constancias de múltiples iniciativas y dictámenes relacionados con la expedición de una Ley General de Aguas que a la fecha se han tramitado en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Si no hubiera obligación de expedir una nueva ley en esta materia, entonces no tendría mucho sentido que el Congreso de la Unión estuviera llevando a cabo una gran variedad de procedimientos encaminados a emitirla, ni que hubiera argumentado ante esta Suprema Corte que se encontraba próximo a cumplir con esa obligación constitucional. Cuestión distinta es si esa omisión genera una afectación al actor en vista del contenido de la legislación de aguas vigente.

73. En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el Congreso de la Unión omitió indebidamente 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 y, por tanto, a la fecha ha incurrido en una omisión legislativa de carácter absoluto respecto de la competencia de ejercicio obligatorio prevista en dicho precepto transitorio, así como en el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Dado que la omisión legislativa acreditada no encuentra justificación constitucional alguna, su actualización es plenamente atribuible al Congreso de la Unión a través de sus dos Cámaras.

74. Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo y, por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.

75. La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que esta Suprema Corte **declare la inconstitucionalidad** de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir 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.

B

76. Órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla". Como se refirió en el apartado de antecedentes, el Ejecutivo Federal ordenó disponer de aproximadamente mil millones de metros cúbicos del agua almacenada en la presa "La Boquilla" específicamente para el pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 9).

77. Conceptos de invalidez.[112] El Municipio actor alega, en esencia, que las órdenes de disponer del agua almacenada en "La Boquilla" son inconstitucionales porque desembocan en la disposición de aguas nacionales que ya se encontraban comprometidas para los usuarios de la Cuenca del Río Bravo, entre los cuales figura ese Municipio en su calidad de usuario para uso público urbano y doméstico, sin que se le hubiera dado la participación debida en esa decisión. Sostiene que, en términos de lo dispuesto en los artículos 4o., párrafo sexto, y 27 de la Constitución Federal, era necesario que el Ejecutivo Federal ejerciera sus facultades legales de administración sobre las aguas nacionales almacenadas en la presa "La Boquilla" de manera coordinada con el Municipio y los distintos usuarios de las aguas de la cuenca, concretamente a través del Consejo de Cuenca del Río Bravo. En su concepto, esto implicaba haber contado antes con un Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica en cuya elaboración hubiera participado efectivamente el propio Municipio actor.[113]

78. Contestación de la autoridad demandada. El Ejecutivo Federal señala, por el contrario, que no había obligación constitucional alguna para coordinarse

[112] En términos de lo resuelto en los recursos de reclamación citados en *supra* notas 73, 74 y 75, únicamente se abordan los planteamientos propiamente de constitucionalidad.
[113] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 1 a 13 y 15 a 17.

con el Municipio actor antes de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para pagar a los Estados Unidos de América los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

79. Por un lado, afirma que dicha determinación se encuentra dentro de sus facultades constitucionales y legales de administración de las aguas nacionales. Explica que, según el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Federal, el dominio y la administración de las aguas nacionales y sus bienes inherentes le corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal, por sí o a través de la Conagua. Señala también que mientras la Ley de General de Bienes Nacionales prevé que los bienes enunciados en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de la Federación, la presa "La Boquilla" es una obra de infraestructura hidráulica financiada por el Gobierno Federal y, por tanto, constituye un bien nacional conforme al artículo 113, fracción VII, de la Ley de Aguas Nacionales.[114]

80. Por otro lado, sostiene que además de no existir obligación constitucional alguna para que los Municipios participen en los Consejos de Cuenca, pues se trata de figuras creadas únicamente por la Ley de Aguas Nacionales, el Tratado de Aguas Internacionales representa la Ley Suprema de toda la Unión en términos del artículo 133 de la Constitución Federal y, por ende, el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a cumplirlo pese a cualquier oposición municipal o incluso estatal.[115]

81. Cuestión jurídica por resolver. De los planteamientos de las partes en relación con las órdenes del Ejecutivo Federal se desprende una sencilla pregunta de cuya respuesta depende su validez constitucional.

¿El Ejecutivo Federal se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con el Municipio actor para disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla"?

[114] Véase ibíd., fojas 161 a 166.
[115] Véase ibíd., foja 163 a 176.

82. Del hecho que esta Suprema Corte haya concluido ya que la omisión de emitir una Ley General de Aguas es inconstitucional y, por ende, se deba ordenar al Congreso de la Unión su expedición, no se sigue que automáticamente sean inválidos todos los actos positivos realizados al amparo de la normativa de aguas vigente. Toda vez que la materia de aguas es compleja e involucra muchos y muy diversos tipos de facultades constitucionales para distintas autoridades del país, la validez de un acto específico en esta materia no siempre depende de la misma norma o disposición ni requiere, por tanto, el mismo grado de reglamentación. En otras palabras, la afectación a la participación municipal en los procesos decisorios de gestión de los recursos hídricos a los que se refiere el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal, no desemboca necesariamente en la invalidez de los actos de administración de las aguas propiedad de la nación a los que se refiere el artículo 27 de ese mismo ordenamiento constitucional.

83. En esta tesitura, corresponde aquí dilucidar si la decisión del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para el pago a los Estados Unidos de América de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales requería tomarse de manera coordinada con el Municipio actor. Resolver esta cuestión resulta relativamente sencillo. Contra lo que sostiene el Municipio demandante, el Ejecutivo Federal no se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con él ni con algún otro ente para disponer de las aguas de esa presa. Como se explica enseguida, la decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de las aguas nacionales en sentido estricto que está dirigido a dar cumplimiento a una obligación internacional del Estado Mexicano. Este tipo específico de actos no necesita aprobación municipal para tener validez constitucional.

84. En primer lugar, la interpretación integral del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal arroja claramente que la facultad de participar en la gestión de los recursos hídricos de una cuenca hidrológica no tiene el alcance de conferir a los Municipios las facultades de administración sobre esos bienes. Se trata, por el contrario, de una atribución limitada a la intervención en aquellos procesos decisorios que la ley establezca para lograr que tanto el acceso al agua como su uso sean de carácter equitativo y sustentable.

85. Contra lo que sugiere el demandante, la *gestión* a la que se refiere implícitamente el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional cuando habla de la participación municipal en la consecución de los fines de "acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos"[116] no es una expresión sinónima de la *administración* de las aguas nacionales a que se refiere el diverso artículo 27 constitucional.[117] Mientras que la primera es más amplia y se refiere, en general,

[116] Véase *supra* nota 10.

[117] "**Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

"...

"Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación

al conjunto de procesos decisorios relacionados con la preservación del agua, por lo que involucra de manera coordinada a todos los niveles de gobierno y a la ciudadanía; la segunda expresión, en cambio, se refiere específicamente a los actos concretos de dominio sobre los recursos hídricos nacionales y representa una competencia exclusiva del Ejecutivo Federal.

86. Aunque ambos conceptos encuentren desarrollo en la Ley de Aguas Nacionales, es el propio Texto Constitucional el que primero distingue entre las actividades que aquéllos involucran, así como las autoridades a quienes corresponden. Por ejemplo, puesto que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional dispone que el acceso y uso de los recursos hídricos debe ser equitativo y sustentable, la ley de la materia debe establecer la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como de la sociedad civil, en las acciones de gestión del agua. En cambio, dado que en términos del párrafo sexto del artículo 27 constitucional, la administración de las aguas nacionales corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal, su explotación, uso o aprovechamiento por otros entes o por particulares procede únicamente a través de las concesiones –o asignaciones, como se vio– que aquél otorgue.[118] Esto pone en evidencia que constitucionalmente todos los niveles de gobierno tienen un rol en la gestión de las aguas nacionales, pero no todos lo tienen en su administración. Tan es así que el artículo 3o., fracción XXVIII, de la Ley de Aguas Nacionales dispone a la letra que: "*La gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua*.".[119]

---

de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica. ... " (Énfasis añadido)

[118] Véase ídem.

[119] "**Artículo 3o.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"XXVIII. "Gestión del Agua": Proceso sustentado en el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales, bienes, recursos, derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante el cual coordinadamente el Estado, los usuarios del agua y las organizaciones

87. Toda vez que la disposición de aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para dar cumplimiento a un tratado internacional representa un acto concreto de dominio sobre las aguas nacionales, las órdenes para realizarlo representan una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 constitucional. Y si se trata de una atribución exclusiva de un Poder de la Federación, entonces por definición esa decisión no requiere la autorización de alguna otra autoridad estatal o municipal para ser tomada ni ejecutada. En otras palabras, no se puede alegar la violación a la facultad municipal de participar en la gestión de las aguas nacionales respecto de un acto concreto que involucra únicamente las facultades de administración de esos recursos hídricos por el Ejecutivo Federal.

88. Esto desde luego no significa que el Congreso de la Unión no deba regular los términos en que el Ejecutivo Federal ejerce tales facultades de administración sobre las aguas de la nación. Al contrario, además de que los artículos 27 y 73, fracción XVII,[120] de la Constitución Federal disponen claramente que esto debe hacerse en los términos que disponga la ley, de hecho, los artículos 6o., fracción VIII, y 9o., fracción IX, de la Ley de Aguas Nacionales[121] regulan el

---

de la sociedad, promueven e instrumentan para lograr el desarrollo sustentable en beneficio de los seres humanos y su medio social, económico y ambiental, (1) el control y manejo del agua y las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos, por ende su distribución y administración, (2) la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua, y (3) la preservación y sustentabilidad de los recursos hídricos en cantidad y calidad, considerando los riesgos ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extraordinarios y daños a ecosistemas vitales y al medio ambiente. La gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua."

[120] "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal." (Énfasis añadido)

[121] "**Artículo 6o.** Compete al Ejecutivo Federal:

"...

"VIII. Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas, tomando en cuenta el interés nacional, regional y público."

"**Artículo 9o.** 'La comisión' es un órgano administrativo desconcentrado de 'la secretaría', que se regula conforme a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de su reglamento interior.

"...

"IX. Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros, y realizar acciones que correspondan

supuesto específico de disposición de aguas nacionales para el cumplimiento de un tratado internacional. Lo expuesto tan sólo quiere decir que constitucionalmente el ejercicio de todos los actos de dominio respecto de las aguas propiedad de la nación se encuentra encomendado de manera exclusiva al Ejecutivo Federal y, por ende, no corresponde dictarlos a alguna otra autoridad como la municipal cuando actúa a través de un Consejo de Cuenca.

89. En segundo lugar, en el expediente en que se actúa queda plenamente acreditado que las órdenes de disposición de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" se dictaron en cumplimiento a un tratado internacional suscrito y ratificado por el Estado Mexicano. De las afirmaciones de ambas partes en la presente controversia constitucional y los medios de prueba aportados por ellas se desprende claramente que la disposición de esos recursos hídricos está destinada al pago a los Estados Unidos de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales.

90. Dado que el contenido del referido instrumento internacional no fue objeto de impugnación, y que el artículo 133 de la Constitución Federal[122] dispone expresamente que los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República y ratificados por el Senado serán la Ley Suprema de toda la Unión, entonces todas las disposiciones del Tratado Internacional de Aguas debían ser cumplidas en sus términos. Esto significa que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a dar cumplimiento al instrumento internacional con independencia de que las leyes en materia de aguas expedidas por el Congreso

---

al ámbito federal para el aprovechamiento integral del agua, su regulación y control y la preservación de su cantidad y calidad, en los casos que correspondan o afecten a dos o más regiones hidrológico-administrativas, o que repercutan en tratados y acuerdos internacionales en cuencas transfronterizas, o cuando así lo disponga el Ejecutivo Federal, así como en los demás casos que establezca esta ley o sus reglamentos, que queden reservados para la actuación directa de 'la comisión' en su nivel nacional." (Énfasis añadido)

[122] "**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."

de la Unión –o la regulación administrativa que el propio Ejecutivo Federal hubiera emitido en ejercicio de su facultad reglamentaria– así lo dispusieran explícitamente.

91. Por último, suponiendo sin conceder que las facultades municipales originarias en materia de aguas sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales y, por consiguiente, que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas también hubiera vulnerado esa hipotética atribución originaria en perjuicio de los Municipios del país, esto tampoco llevaría a la Suprema Corte a concluir que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con el Municipio actor a fin de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla", para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

92. Como es bien sabido, por elemental principio de legalidad, en el sistema jurídico mexicano las autoridades administrativas como el Ejecutivo Federal no pueden inaplicar leyes vigentes so pretexto de su inconstitucionalidad. En términos de los precedentes de esta Suprema Corte, la facultad de ejercer control de constitucionalidad de las leyes se encuentra reservada para los órganos jurisdiccionales del país.[123] Y si la fracción VIII del artículo 6o. de la Ley de Aguas Nacionales dispone a la letra que solamente compete al Ejecutivo Federal "*adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas*",[124] entonces coordinarse para tal objeto con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la ley que no está permitida por el orden constitucional. Tal coordinación con el Municipio actor y los usuarios simplemente no era posible sin violar la Constitución Federal.

[123] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis aislada número P. LXIX/2011 (9a.) del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de dos mil once, Tomo 1, página 552, así como la tesis aislada número 2a. CIV/2014 (10a.) de la Segunda Sala, cuyo rubro es: "CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de dos mil catorce, Tomo I, página 1097.

[124] *Supra* nota 121.

93. Por las razones expresadas, esta Suprema Corte considera que son **infundados** los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor en el sentido de que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con él y con los usuarios de la Cuenca del Río Bravo antes de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado Internacional de Aguas. Contra lo que sostiene la parte demandante, se trata de actos de administración en estricto sentido cuyo ejercicio corresponde en exclusiva a la autoridad demandada, sin que pueda afirmarse que dichos recursos hídricos se encontraban comprometidos para los usuarios de la Cuenca del Río Bravo ni que su disposición estaba sujeta a la participación del Municipio actor en el Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica, pues no hay disposición constitucional o legal alguna que así lo disponga. En consecuencia, **debe reconocerse la validez** de las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

VIII. EFECTOS

94. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria,[125] procede fijar los efectos y alcances de la sentencia, incluyendo los órganos obligados a cumplirla, la omisión legislativa respecto de la cual opera y los elementos necesarios para su plena eficacia.

95. En la sección **A** del apartado anterior, se concluyó que el Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, incurrió en una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio al no haber expedido 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, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal (*supra* párr. 73).

[125] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"…
"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

96. Toda vez que dicha omisión legislativa por sí misma genera una afectación al Municipio actor, esta Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional debe asegurarse de que se restablezca el orden constitucional vulnerado por el Congreso de la Unión.

97. En consecuencia, se debe **declarar la inconstitucionalidad** de la omisión del Congreso de la Unión de 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, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto de la Constitución Federal. Asimismo, se debe **ordenar a esa autoridad legislativa federal, a través de sus dos Cámaras, que emita una Ley General de Aguas.**

98. Finalmente, el Congreso de la Unión deberá dar cumplimiento a esta ejecutoria **durante su próximo periodo ordinario de sesiones.** Un plazo similar para subsanar una omisión legislativa absoluta se otorgó por el Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales **38/2014,**[126] **82/2016**[127] y **109/2019.**[128]

99. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional respecto de la omisión legislativa, de los actos atribuidos a la Guardia Nacional y del acuerdo de carácter general precisados en el apartado VI de esta resolución.

TERCERO.—Se declara la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero

[126] Resuelta el veinticuatro de septiembre de dos mil quince, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo segundo).
[127] Resuelta el veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de diez votos (resolutivo tercero).
[128] Resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo tercero).

transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce, en los términos indicados en el apartado **VII** de esta sentencia.

CUARTO.—Se ordena al Congreso de la Unión expedir dicha Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones, en los términos y para los efectos precisados en el apartado **VIII** del presente dictamen.

QUINTO.—Se reconoce la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del *Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos*.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat con matices, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la parte final del párrafo trece, respecto del apartado I, relativo a los antecedentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados II y IV, relativos a la competencia y a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, en contra de algunas consideraciones y con razones adicionales, respecto del apartado III, relativo a la precisión de las omisiones y los actos impugnados.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y del inciso B, respecto del apartado V, relativo a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema A, consistente en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados, atinente a que el presente medio de impugnación es improcedente para combatir omisiones legislativas.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema B, consistente en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal, atinente a la falta de interés legítimo del Municipio actor. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa por razón de extemporaneidad, Ortiz Ahlf, Piña

Hernández en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema C, consistente en sobreseer respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por el sobreseimiento adicional de la orden de disposición del agua, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diversas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema D, consistente en sobreseer respecto del acto relativo a la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la ejecución de las órdenes de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla", para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y del Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte por ausencia de conceptos de invalidez. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con razones adicionales, González Alcántara Carrancá en contra de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con razones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con razones adicionales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema A, consistente en declarar fundada la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Aguas. Las

señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en ordenar que el Congreso de la Unión emita la Ley General de Aguas durante su próximo período ordinario de sesiones.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa apartándose de algunas consideraciones, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo apartándose de los párrafos noventa y uno y noventa y dos, Ríos Farjat con algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos noventa y uno y noventa y dos, Laynez Potisek, Pérez Dayán con algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos noventa y uno y noventa y dos, y presidente Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría y por razones distintas, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema B, consistente en reconocer la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla", para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció un voto particular.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel

Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 98/99 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, con número de registro digital: 193259.

Las tesis aisladas 2a. CIV/2014 (10a.), 1a. CCVI/2018 (10a.) y de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 3 de octubre de 2014 a las 9:30 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, con números de registro digital: 2007573, 2018780 y 2010668, respectivamente.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de julio de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en la controversia constitucional 116/2020, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós se analizó por este Tribunal Pleno la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Buenaventura, Estado de Chihuahua, en contra de actos atribuidos al Congreso de la Unión, así como del Poder Ejecutivo Federal y dependencias subordinadas de éste.

Como antecedentes que motivaron la controversia promovida por el mencionado Municipio lo fueron aquellos relacionados con que el Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua acordó que dispondría de agua almacenada

en las presas Francisco I. Madero ("Las Vírgenes"), Luis L. León ("El Granero") y "La Boquilla", todas ellas ubicadas en el Estado de Chihuahua, a fin de pagar a los Estados Unidos de América los adeudos con motivo del Tratado de Aguas Internacionales.

En el asunto se dilucidó si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no haber expedido la Ley General de Aguas y si derivado de esa omisión se afecta por sí misma: a) las atribuciones constitucionales del Municipio actor en materia de aguas y b) el derecho humano de sus habitantes al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico.

Si bien coincido con el sentido de la decisión adoptada, disiento de algunos aspectos aprobados por la mayoría que preciso a continuación:

En primer término, concuerdo con lo establecido en el **apartado I, relativo a los "*Antecedentes*";** sin embargo, me aparto de la referencia que se hace en el párrafo trece de la sentencia, en el que se afirma que, con posterioridad a las manifestaciones del Ejecutivo Federal de cinco de febrero de dos mil veinte, se inició la extracción de agua de las presas en el Estado de Chihuahua, que había acordado la Conagua, incluida la de la presa "La Boquilla".

Lo anterior es así, pues no advierto que exista evidencia o constancias específicas de las que se desprenda que, en la fecha que se menciona en el aludido párrafo, efectivamente, se iniciara la extracción del agua.

En lo concerniente al capítulo ***III. Precisión de las omisiones y actos impugnados*****,** me aparto de la precisión contenida en el inciso B, en la que se atribuye al Ejecutivo Federal *la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca*.

Lo anterior, pues considero que en lo relativo a ese acto, no se trata de una "omisión", sino de la impugnación directa del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales. Ello, pues de la demanda se desprende que lo efectivamente planteado fue una "regulación deficiente" que el accionante le atribuye a la aludida disposición reglamentaria con relación a la integración de los Consejos de la Cuenca, en cuanto a que no se otorga a los Ayuntamientos voto en las decisiones de tales consejos y deja a discreción la posibilidad de que aquéllos sean convocados a las sesiones respectivas.[1]

[1] El precepto reglamentario en comento es del tenor siguiente:

En el capítulo ***V. Oportunidad*****,** en congruencia con lo antes precisado, si el acto señalado en el apartado B consiste en la impugnación de lo establecido en el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales; entonces, el cómputo respecto a la oportunidad sobre el reclamo del numeral en comento, a mi juicio resulta extemporáneo.

Ello es así, al tomar en consideración que, en términos de la fracción II del artículo 21 de la ley de la materia, debió impugnarse dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación.

Por tanto, si el aludido numeral fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete, tenemos que su expedición fue hace veinticuatro años lo que hace muy probable que el primer acto de aplicación en la esfera del Municipio actor ocurrió antes del mencionado término legal.

"**Artículo 15.** Los **Consejos de Cuenca** cuyo establecimiento acuerde el Consejo Técnico de 'La comisión', tendrán la delimitación territorial que comprenda el área geográfica de la cuenca o cuencas hidrológicas en que se constituyan. Los Consejos de Cuenca se integrarán conforme a lo siguiente:
"I. Formarán parte de los Consejos de Cuenca:
"a) El director general de 'la comisión', quien lo presidirá y tendrá voto de calidad en caso de empate;
"b) Un secretario técnico, nombrado por el director general de 'la comisión', quien sólo contará con voz; y,
"c) Un representante de los usuarios de la cuenca por cada tipo de uso que se haga del recurso, quienes fungirán como vocales. En todo caso, el número de representantes de los usuarios deberá ser, cuando menos, paritario con el resto de los integrantes del Consejo de Cuenca.
"Los vocales durarán en su cargo el tiempo que el propio consejo disponga en sus reglas de organización y funcionamiento. Para su elección, 'la comisión' promoverá la integración de la asamblea de usuarios de la Cuenca de que se trate, que se constituirá con la participación de las organizaciones que los representen, las que deberán estar debidamente acreditadas ante el propio Consejo de Cuenca;
"II. 'La comisión' invitará con voz y voto a los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas comprendidas dentro del ámbito del Consejo de Cuenca de que se trate; y,
"III. Los Consejos de Cuenca **podrán invitar a sus sesiones** a las dependencias y entidades del Gobierno Federal o de los gobiernos estatales y de los **Ayuntamientos,** así como a las instituciones, organizaciones y representantes de las diversas agrupaciones de la sociedad interesadas, cuya participación se considere conveniente para el mejor funcionamiento del mismo, **las cuales contarán sólo con voz.**
"Los miembros de los Consejos de Cuenca a que se refieren el inciso a) de la fracción I y la fracción II podrán nombrar representantes para casos de ausencia."

Así, de la revisión a publicaciones en el Diario Oficial de la Federación de las que se pudiera desprender el conocimiento fehaciente por parte del Municipio actor, de que el Consejo de la Cuenca del Río Bravo (al que incumbe el interés del Municipio demandante) hubiese sesionado y, por ende, aplicado el artículo 15 del reglamento en cita, tenemos, por ejemplo, el "*Acuerdo por el que se da a conocer el resultado de los estudios técnicos de la Región Hidrológica número 24 Bravo-Conchos*", publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de junio de dos mil once, en las que se aprecia las sesiones que ha tenido el Consejo de la Cuenca del Río Bravo.[2] Lo que evidencia fehacientemente la extemporaneidad de la demanda para combatir el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

En lo concerniente ***al inciso A), del aludido capítulo de oportunidad*****,** si bien se aplica el criterio tradicional empleado por este Tribunal Pleno sobre la oportunidad en el reclamo de omisiones legislativas, me aparto del párrafo treinta y uno, porque considero que es innecesario exponer la segunda razón ahí expresada y que se emplea para justificar la oportunidad. En virtud de que ni la fracción I anterior, ni la reformada, del 21 de la ley de la materia, prevé un plazo para impugnar *omisiones legislativas*.

En el ***considerando VI, se realiza el análisis de las causales de improcedencia*****.** La suscrita sólo está de acuerdo en que es procedente la impugnación de la omisión legislativa (de carácter absoluto), precisada en el inciso A. Como lo sostuve con antelación, no coincido en que el acto señalado en el inciso B), se trate de una omisión y, mucho menos de una omisión susceptible de ser impugnada en controversia constitucional.

En el inciso C), ***del considerando VI, se realiza el análisis de las causales de improcedencia,*** no comparto la desestimación de la causal respectiva conforme al criterio que se emplea en la sentencia,[3] en lo concerniente a que en una

[2] En dicho considerando se hace alusión a una **reunión del aludido Consejo de la Cuenca del Río Bravo que tuvo verificativo el 4 de diciembre de 2008,** como se advierte de su parte conducente: "Que para la realización de dichos estudios técnicos se promovió la participación de los usuarios organizados en el Grupo de Seguimiento y Evaluación del **Consejo de Cuenca Río Bravo, a quien se les presentó el resultado de los mismos en la reunión celebrada el día 4 de diciembre de 2008,** en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, recibiendo sus comentarios, observaciones y propuestas; y, ..."

[3] Con sustento en lo resuelto por esta Suprema Corte en los **recursos de reclamación 150/2019-CA, 158/2019-CA y 151/2019-CA,** en que se precisó que en una controversia constitucional únicamente es posible realizar planteamientos propiamente de *constitucionalidad.*

controversia constitucional sólo se pueden plantear violaciones directas a la Constitución. Ello, ya que, conforme a mi criterio, también pueden plantearse violaciones indirectas.

Finalmente, considero que se actualiza la improcedencia de la controversia constitucional, respecto de los actos consistentes en las *órdenes* del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la *ejecución* de tales órdenes.

Lo anterior debido a que, de los antecedentes que se desprenden del asunto, se aprecia que el conflicto nace en virtud del adeudo que se generó a cargo del Estado Mexicano, a fin de reponer los faltantes en las entregas mínimas de agua proveniente de los afluentes mexicanos del Río Bravo, que correspondían a Estados Unidos de América como consecuencia del ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales suscritos entre ambos países.

En tales antecedentes, se reconoce que el Estado Mexicano quedó obligado a reponer dichos faltantes durante el ciclo 35 del referido instrumento internacional, el cual culminaba el veinticuatro de octubre de dos mil veinte, por lo que se tenía hasta esa fecha para cumplir con el adeudo.

Fue en ese contexto que se tuvo por acreditado que el Ejecutivo Federal a través de la Conagua, acordó disponer del agua almacenada en distintas presas ubicadas en el Estado de Chihuahua, entre ellas, "La Boquilla", a fin de dar cumplimiento a los compromisos internacionales, lo que generó la inconformidad de distintos Municipios del Estado, dando lugar, entre otras, a la controversia constitucional analizada.

Sin embargo, el seis de mayo de dos mil veintiuno, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores rindieron un informe al Senado de la República a fin de dar a conocer el proceso de ejecución del referido tratado internacional.

En dicho informe, la Secretaría de Relaciones Exteriores señaló que el veintiuno de octubre de dos mil veinte, se firmó en Ciudad Juárez, Chihuahua, el Acta Número 325, de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos de América denominada "Medidas para concluir el actual ciclo de entregas de agua del Río Bravo sin faltante, para proporcionar apoyo humanitario para el abastecimiento municipal de agua de las poblaciones

mexicanas, y para establecer mecanismos de cooperación futura, a fin de mejorar la predictibilidad y confiabilidad de las entregas de agua del Río Bravo a los usuarios de México y de los Estados Unidos".

Ahora, dichos compromisos denominados "Actas" de la Comisión Internacional de Límites y Aguas se encuentran reconocidos por el propio Tratado de Aguas Internacionales en sus artículos 24 y 25.

Por tanto, en dicho instrumento se acordaron siete resoluciones. En la primera de ellas, se señaló expresamente que México concluiría sin faltante el ciclo de entregas de agua comprendido entre el veinticinco de octubre de dos mil quince y el veinticuatro de octubre de dos mil veinte, mediante la transferencia a los Estados Unidos de América de volúmenes de agua mexicana almacenados en las presas internacionales de "La Amistad" y "Falcón".

Esto quiere decir, que la disposición de agua para el cumplimiento del referido tratado internacional se convino ya no respecto de aquella almacenada en la presa "La Boquilla", que es lo que se reclama en el presente asunto, sino de aquella almacenada en las presas internacionales ya mencionadas lo que, en mi opinión, implica que las *órdenes* reclamadas en el presente asunto y su *ejecución*, han quedado sin efectos, por lo que deben sobreseerse en término de los artículos 19, fracción V, y 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

Esto queda en evidencia porque, aun y cuando en este asunto concluyéramos que son inconstitucionales las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" a fin de dar cumplimiento con el Tratado de Aguas Internacionales, lo cierto es que dicha determinación no tendría efecto alguno, pues como he mencionado, en términos del Acta 325 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos de América, dicho cumplimiento ya se acordó, la fecha para realizar las entregas ya transcurrió, y la disposición de agua se convino respecto de las diversas presas internacionales ya mencionadas. En consecuencia, a ningún fin práctico conduciría esta determinación.

Tan es así, que en la propia Acta Número 325, en su resolución segunda, se estableció que derivado de la transferencia de agua de las presas internacionales, se corría el riesgo de que el almacenamiento mexicano fuera insuficiente para cubrir las necesidades municipales de uso urbano de las zonas a las cuales dichas presas abastecen, por lo que se acordó el potencial uso temporal de aguas estadounidenses para poder cubrir las necesidades mínimas municipales de México.

Esto en mi opinión deja en claro que los citados actos impugnados en la presente controversia constitucional, en los términos planteados por el Municipio promovente, han quedado sin efectos.

Finalmente, debo precisar que aun cuando toda esta información no se encuentra en autos, considero que puede ser invocada como hecho notorio en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, toda vez que dicha información se encuentra publicada en la Gaceta Oficial del Senado de la República correspondiente al doce de mayo de dos mil veintiuno, el cual es un medio oficial de difusión del gobierno.

Así se ha realizado, por ejemplo, en las acciones de inconstitucionalidad 121/2017 y 146/2020, así como en la controversia constitucional 120/2011, en las que se invocó como hechos notorios información publicada en medios oficiales de difusión.

Consecuentemente, no comparto que en la sentencia se hubiese abordado el estudio de fondo en lo atinente a los actos consistentes en las *órdenes* del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la *ejecución* de tales órdenes.

Es por lo anteriormente expuesto que, respetuosamente, a mi juicio considero que la resolución de la presente controversia debió reflexionar en la precisión de los actos, en su oportunidad y en el estudio de la improcedencia de la presente controversia, para dar sustento a la decisión adoptada en la sentencia. Aunado a que no converjo con la misma, en el sentido de que se hubiese realizado el estudio de fondo por los actos precisados. Por tanto, el fallo debió limitarse al pronunciamiento de fondo –con el que coincido– sólo con respecto a la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional, respectivo.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de julio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Votos particular y concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en la controversia constitucional 116/2020.

En sesión celebrada el **veinticinco** de **enero** de **dos mil veintidós,** el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, en la que se impugnaron, entre otros actos, la omisión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce y las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

En la mayoría de los temas analizados estuve de acuerdo con el sentido y las consideraciones de la sentencia; no obstante, en el **apartado VI,** relativo a las causas de improcedencia, concretamente en el **subapartado C, disentí del criterio de la mayoría; y en el apartado VII, tema B,** del estudio de fondo me aparté de algunas consideraciones.

A continuación, me permitiré manifestar como **voto particular,** los motivos por los que estimé que, contrario al criterio mayoritario, no se actualiza la causa de improcedencia invocada respecto de uno de los actos cuestionados y, posteriormente, las razones por las que me aparté de diversas consideraciones en el tema señalado del estudio de fondo.

Voto particular

En el apartado **VI** de esa resolución, concretamente al analizar el **subapartado C,** denominado "Violaciones indirectas a la Constitución", este Alto Tribunal determinó, por **mayoría** de votos,[1] **sobreseer** en la controversia constitucional respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.

Las razones por las que el Pleno arribó a dicha conclusión fueron porque consideró que no se planteaban cuestiones de constitucionalidad, sino de mera legalidad, en tanto que, en la demanda el Municipio actor impugnó dicho acto alegando, esencialmente, la violación a diversos preceptos de la Ley de Aguas

[1] Dicho tema se aprobó por mayoría de **siete «votos».** El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea y las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron por consideraciones diversas. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la Ministra Ríos Farjat.

Nacionales, es decir, que planteaba únicamente violaciones indirectas a la Constitución General.

Respetuosamente, **diferí de la posición mayoritaria** del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a mi juicio, sí hay una posible violación constitucional.

Lo anterior, porque de la lectura integral de la demanda advierto que el Municipio actor pondera la violación al artículo 4o. de la Constitución Federal, que establece la participación de los Municipios en todos los actos relacionados con el acceso y el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, alegando que la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales al no prever esa participación de los Municipios en los procesos de gestión del agua, incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos en términos del diverso 115, fracción III, inciso a), de la propia Constitución. De ahí que, desde mi punto de vista, el Municipio actor hace valer una violación directa a los artículos 4o. y 115 constitucionales y, en consecuencia, lo procedente era desestimar dicha causal de improcedencia.

En este orden de ideas, con base en las consideraciones antes referidas, **me permito disentir del criterio mayoritario** en cuanto al **sobreseimiento** respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales.

Voto concurrente

Por otra parte, en el **apartado VII,** relativo al estudio de fondo, en el **tema B,** el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de extraer el agua almacenada en la Presa "La Boquilla", dictadas en cumplimiento del tratado de aguas internacionales suscrito por el Estado Mexicano con los Estados Unidos de América, al considerar que conforme a lo dispuesto en los artículos 27 de la Constitución Federal y 4o. de la Ley de Aguas Nacionales, la autoridad y la administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes corresponde al Ejecutivo Federal, quien las ejerce directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua (Conagua); asimismo, que dicho poder es el encargado de adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas.

Si bien estuve a favor del sentido del proyecto, pues considero que, en efecto, la determinación de disponer de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" se encuentra dentro de las facultades constitucionales y legales de adminis-

tración de las aguas nacionales, que corresponden en exclusiva al Ejecutivo Federal, por sí o a través de la Conagua, por lo que no estaba obligado a coordinarse con las autoridades municipales para ello.

No obstante, **me aparté** de las consideraciones que interpretan y determinan el alcance que podría tener la facultad de participación de los Municipios en la gestión de los recursos hídricos en términos del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal, puesto que, previamente este Tribunal Pleno declaró fundada la omisión absoluta de expedir la Ley General de Aguas, siendo evidente que dichas atribuciones municipales aún no están reguladas y que será hasta que el Congreso de la Unión expida esa legislación cuando habrán de definirse, lo cual me lleva a emitir el presente voto concurrente.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de julio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formulan el Ministro Javier Laynez Potisek y la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en la controversia constitucional 116/2020.

1. Para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de una controversia constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el promovente. Éste ha sido el criterio reiterado del Tribunal Pleno al menos desde el año dos mil uno.[1] Sin embargo, el veinticinco de enero de dos mil veintidós la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en la controversia constitucional 116/2020 que el Congreso de la Unión había sido omiso en 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. En consecuencia, le ordenó expedir esa legislación durante su próximo periodo ordinario de sesiones.

2. Quienes suscribimos este voto coincidimos tanto con tener por acreditada la omisión legislativa como con ordenar al Congreso de la Unión que la subsane.

[1] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 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, página 875.

No obstante, respetuosamente, estimamos que las consideraciones esgrimidas en la sentencia por sí solas resultan insuficientes para tomar esa determinación.

I. Antecedentes.

3. El Municipio de Buenaventura, Estado de Chihuahua, con motivo de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del *Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el Tratado de Aguas Internacionales"), impugnó por vía de controversia constitucional la omisión del Congreso de la Unión de 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.

4. El Municipio actor alegó, en primer lugar, que tal omisión legislativa vulneraba indebidamente sus atribuciones constitucionales originarias en materia de aguas. Sostuvo que la inacción del Congreso de la Unión transgredía, por un lado, su facultad de participar de manera efectiva en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el artículo 4o. constitucional y, por otro lado, la facultad de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal. En segundo lugar, el Municipio invocó una violación al derecho humano al agua tanto de sus habitantes como de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

II. Razones de la mayoría.

5. El Tribunal Pleno consideró que en esta parte del estudio de fondo el asunto debía limitarse a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no haber expedido 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 (párr. 59). Después de llevar a cabo ese análisis, el Pleno tuvo por acreditada la omisión legislativa impugnada, pues en la Constitución Federal había un plazo perentorio que ya se había rebasado por más de ocho años, sin que se hubiera expedido la normativa correspondiente y sin que mediara justificación alguna (párrs. 60 a 73 de la sentencia).

6. La Suprema Corte consideró que la simple existencia de la omisión era suficiente para estimar fundado el primero de los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor y –sin abordar alguna otra cuestión o planteamiento de la

demanda en relación con esa omisión– ordenar al Congreso de la Unión a emitir la legislación correspondiente. Lo señaló en los siguientes términos:

"74. Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo y, por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.

"75. La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que la Suprema Corte declare la inconstitucionalidad de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir 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."

III. Motivos del disenso.

7. Por una parte, no compartimos que la mera existencia de la omisión legislativa sea suficiente para estimar fundado el concepto de invalidez del Municipio actor ni, por consiguiente, para ordenar emitir la legislación correspondiente. Contra lo que se sostiene en la sentencia, del hecho que el Congreso de la Unión haya omitido indebidamente 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 que la Constitución Federal reconoce a favor del promovente.

8. El Tribunal Pleno ha explicado en múltiples ocasiones que, para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de este medio de control constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el actor.[2] 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

[2] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 83/2001 del Tribunal Pleno, citada en *supra* nota 1.

ausencia de conceptos de invalidez,[3] 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.[4]

9. Esto hacía necesario esclarecer también –como se proponía en el proyecto original– si la omisión legislativa acreditada en el presente asunto efectivamente incidía de manera negativa en el ámbito de atribuciones constitucionales del Municipio actor en materia de aguas. Dilucidar esta cuestión ciertamente era más complejo que determinar la existencia de la omisión. Sin embargo, representaba la única manera válida de justificar la decisión de ordenar al Congreso de la Unión expedir la Ley General de Aguas en un medio de impugnación como éste.

10. Obviar la afectación al actor a partir de que quede acreditada la omisión, por el contrario, desnaturaliza la controversia constitucional como medio de control de constitucionalidad. Le da a este medio de impugnación alcances y efectos que, en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, sólo corresponden a las acciones de inconstitucionalidad.

11. En esta tesitura, consideramos que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas sí afecta negativamente las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor. Sin embargo, a diferencia de lo que sostuvo la mayoría, nuestra razón para llegar a esa conclusión es que dicha omisión desemboca en la aplicación de un régimen legal de gestión de las aguas nacionales que no asegura la participación efectiva del Municipio actor en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la cuenca hidrológica en que participa, en contravención al texto expreso del artículo 4o. de la Constitución Federal.

12. Toda vez que la participación municipal en este rubro actualmente está limitada a su intervención en los Consejos de Cuenca y, en términos del artículo 13 Bis 2,

[3] 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, página 1157.

[4] 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, página 965.

fracción III, de la Ley de Aguas Nacionales, la representación que corresponde legalmente a cada Municipio como nivel de gobierno en un Consejo de Cuenca depende por completo del Estado de la República al que dicho Municipio pertenezca, la intervención del Municipio actor en tales deliberaciones es inequitativa frente a otros Municipios con los que comparte los recursos hídricos. La representación municipal así definida no contempla que cada entidad federativa pueda tener más o menos Municipios participando de los recursos hídricos de una sola cuenca ni, por consiguiente, que los Municipios involucrados tengan mayor o menor necesidad de esas aguas.

13. La participación municipal por entidad federativa que prevé la Ley de Aguas Nacionales para los Consejos de Cuenca desemboca en una suerte de depreciación del voto de los Municipios que integran Estados de la República con más Municipios participando en una cuenca y, por consiguiente, una sobrerrepresentación indebida para los Municipios de aquellos Estados cuya participación en la cuenca sea menor. Para comprobar lo anterior basta con echar un vistazo a la participación municipal en el Consejo de Cuenca del Río Bravo. En dicho órgano tan sólo tres Municipios del Estado de Durango tienen exactamente el mismo peso decisorio que los cincuenta y siete Municipios del Estado de Chihuahua y que los cuarenta y cuatro Municipios del Estado de Nuevo León que participan en esa cuenca hidrológica.[5]

[5] "**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* Semarnat, SHCP, Bienestar, Sener, SE, SSA y Sader	7	12%
Vocales estatales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	5	9%
Vocales municipales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	5	9%

14. La falta de intervención efectiva del gobierno municipal en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo, a su vez, afecta negativamente el ejercicio de las atribuciones constitucionales del Municipio actor de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Esto es así porque, en términos de la ley reglamentaria vigente, las decisiones tomadas en los Consejos de Cuenca inciden de manera significativa en los mecanismos específicos a través de los cuales los Municipios pueden acceder a los recursos hídricos utilizados para proveer tales servicios públicos a su población.

15. Muchas de las acciones de la autoridad del agua relacionadas con los títulos de asignación de las aguas nacionales para uso público urbano y doméstico que están previstas en la Ley de Aguas Nacionales se rigen bajo criterios que en mayor o menor medida presuponen la actividad previa de los Consejos de Cuenca. Consecuentemente, las asignaciones de aguas de la nación a los Municipios dependen en un grado muy importante de los procesos decisorios que tienen lugar en el seno de dichos órganos colegiados.

16. Esto evidentemente incide en las atribuciones sustantivas en materia de aguas del Municipio actor porque, obligado constitucionalmente a proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, necesariamente debe conseguir los insumos de agua para hacerlo y, por ende, someterse a las normas de acceso y uso de los recursos hídricos que prevea la ley reglamentaria. La imposibilidad legal de participar efectivamente en los procesos decisorios de gestión de las aguas nacionales en el correspondiente Consejo de Cuenca hace depender

Vocales usuarios	27	50%
Vocales de organizaciones no gubernamentales	4	7%
Sector académico (vocales / invitados 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."

completamente el acceso del Municipio actor a los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo de los criterios que establezcan unilateralmente otras autoridades o entes, aun cuando constitucionalmente tiene reconocida la facultad de intervenir en su elaboración. Es claro, por lo tanto, que la omisión legislativa impugnada se traduce también en una afectación a las atribuciones previstas en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.

17. Sin embargo, esto también demuestra por qué es poco técnico el proceder de la mayoría. Dejar de analizar si la legislación de aguas vigente tiene reglas que excluyen indebidamente la participación municipal en la gestión de los recursos hídricos lleva a ordenar la expedición de una norma general sin acreditar la afectación que su omisión genera. Si el actor no hubiera sido uno de los Municipios del Estado de Chihuahua, sino, por ejemplo, uno del Estado de Durango, hubiéramos concluido que la omisión de expedir la Ley General de Aguas no le generaba afectación alguna. Al contrario, tal omisión le hubiera beneficiado porque la Ley de Aguas Nacionales incrementa desproporcionadamente el peso de su voto en el Consejo de Cuenca del Río Bravo frente al voto de los Municipios de los demás Estados.

18. En esta tesitura, no puede sostenerse que la mera existencia de una omisión sea suficiente para acreditar una afectación al Municipio actor sin tener en cuenta la legislación vigente. Hacerlo equipara indebidamente la controversia constitucional con la acción de inconstitucionalidad y se aleja, sin reconocerlo, de los precedentes del Tribunal Pleno en este sentido. Con la decisión de la mayoría se incrementa, además, el riesgo de que, al emitirse la legislación correspondiente, se incurra en los mismos vicios de los que se duele el promovente en su escrito de demanda.

19. Por otra parte, toda vez que se trataba de una de las primeras controversias constitucionales de las que la Suprema Corte se ocupaba después de la aprobación de la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno, y en ella se alegaban puntualmente violaciones a derechos humanos, el Tribunal Pleno debió haber sido exhaustivo en su función de Tribunal Constitucional y, tal como hizo al resolver la **acción de inconstitucionalidad 201/2020,**[6] analizar también tales planteamientos del Municipio actor.

[6] Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos, párr. 41.

20. Es verdad que es criterio reiterado del Tribunal Pleno que, cuando en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad se estime fundado alguno de los conceptos de invalidez formulados contra una misma disposición, en principio deviene innecesario ocuparse del resto de los planteamientos esgrimidos contra ella, pues en cualquier caso se declarará su invalidez.[7]

21. No obstante, dado que el presente asunto tenía la particularidad de que se impugnó una omisión legislativa absoluta y cada uno de los conceptos de invalidez formulados contra ella se refería a un tipo de violación distinto, declarar la inconstitucionalidad de la omisión simplemente en razón de la afectación competencial sin abordar el otro planteamiento podría contribuir a que, al momento de subsanarse la violación ya acreditada, se repitiera en cambio la otra que también fue alegada por el Municipio actor.

22. A fin de evitar tal situación, tal como buscaba el proyecto original, la Suprema Corte debió además responder si la afectación a las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor en la que desemboca la omisión legislativa reclamada al Congreso de la Unión también representaba una violación al derecho humano de los habitantes de dicho Municipio al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, así como determinar si era posible para el Municipio actor invocar también violaciones al derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

23. Como es bien sabido, a través de la denominada "Reforma con y para el Poder Judicial" se adicionó un último párrafo a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal para explicitar, entre otras cuestiones, que los derechos humanos son parámetro de control de regularidad constitucional en una controversia constitucional. Un asunto donde el actor invocó también este tipo de violaciones constitucionales resultaba idóneo para aclarar a los justiciables cuáles son los alcances de estos cambios constitucionales en la práctica.

---

[7] Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 100/99, cuyo rubro es "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 705, así como la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 37/2004, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863.

La mayoría ha dejado ir una gran oportunidad para que la Suprema Corte cumpla con su rol de Tribunal Constitucional.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de julio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la controversia constitucional 116/2020.

Tema. Alcance de la competencia concurrente que el artículo 4o. de la Constitución Federal establece a favor de los Municipios.

1. En sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar parcialmente procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.

2. Al respecto, se sobreseyó en la controversia con relación a la omisión legislativa impugnada al Poder Ejecutivo Federal, a los actos atribuidos a la Guardia Nacional y al Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte. Por otra parte, se declaró la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas y se le ordenó expedirla. Finalmente, se reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos.

3. Yo no comparto este último reconocimiento de validez, por lo que formulo el presente voto particular, el cual se acotará a este tema.

I. Razones de la mayoría.

4. La sentencia concluye que el Ejecutivo Federal no se encontraba, constitucionalmente, obligado a coordinarse con el Municipio, ni con algún otro ente, para disponer de las aguas de la presa. La decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de las aguas nacionales en sentido estricto que está dirigido a dar cumplimiento a una obligación internacional del Estado Mexicano, por lo que en este tipo de actos no se necesita aprobación municipal.

5. En ese sentido, se parte de la premisa que de la interpretación integral del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal se desprende que la facultad de participar en la gestión de los recursos hídricos de una cuenca hidrológica no tiene el alcance de conferir a los Municipios las facultades de administración sobre esos bienes; sino que se trata de una atribución limitada a la intervención en aquellos procesos decisorios que la ley establezca para lograr que tanto el acceso al agua como su uso sean de carácter equitativo y sustentable.

6. Por tanto, si la disposición de agua almacenada en la presa para dar cumplimiento a un tratado internacional representa un acto concreto de dominio sobre las aguas nacionales, entonces las órdenes para realizarlo representan una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 constitucional, de ahí que no se requiera la autorización de alguna otra autoridad, estatal o municipal, para ser tomada ni ejecutada.

7. En segundo lugar, partiendo de la premisa de que la disposición de esos recursos hídricos está destinada al pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales, se concluye que las disposiciones del Tratado debían ser cumplidas en sus términos.

8. Por último, la sentencia afirma que, aun suponiendo sin conceder que las facultades municipales originarias en materia de aguas sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, esa hipotética atribución originaria no llevaría a concluir que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con el Municipio actor a fin de disponer de las aguas de la presa para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

9. Lo anterior, porque la Ley de Aguas Nacionales en su artículo 6o., fracción VIII, dispone que sólo compete al Ejecutivo Federal "adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas", por lo que coordinarse para tal objeto con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la ley que no está permitida por el orden constitucional.

II. Razones del disenso.

10. Respetuosamente difiero del criterio mayoritario, por las razones que expongo a continuación:

11. El artículo 4o. de la Constitución Federal establece, en lo que interesa, lo siguiente:

"Artículo 4o. ...

"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."

12. Como una cuestión previa, considero importante aclarar que esta nueva facultad que se le otorgó a los Municipios en el artículo transcrito corresponde a una facultad concurrente junto a la Federación y las entidades federativas. Así lo determinó el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la controversia constitucional 56/2020,[1] en la que se estableció lo siguiente:

"Aunque el sentido literal de estos dos preceptos constitucionales es inequívoco respecto de la obligación del Congreso de la Unión de expedir una nueva legislación en materia de aguas dentro de los trescientos sesenta días siguientes a su entrada en vigor, tal significado se confirma también si se atiende al proceso de reforma constitucional correspondiente. De éste se advierte claramente que **la voluntad manifiesta del poder revisor de la Constitución Federal** no fue que simplemente se reformara la Ley de Aguas Nacionales vigente hasta ese momento, sino que se expidiera una nueva Ley General de Aguas **que estableciera la concurrencia de la Federación, las entidades federativas y los Municipios** en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico."[2]

[1] Resuelta por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós.

[2] Véase, por ejemplo, la "Iniciativa que reforma los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, año XII, número 2857-II, uno de octubre de dos mil nueve, págs. 34 y 35 ("Las características de nuestra propuesta se apoyan en los siguientes principios constitucionales que sometemos a la consideración de esta soberanía: ... 25. El Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre el uso y aprovechamientos de las aguas nacionales, las que establecerán la concurrencia de la Federación, entidades federativas y de los Municipios.") (Énfasis añadido).

13. Tomando lo anterior como premisa, me aparto de las consideraciones de la sentencia por tres razones.

14. En primer lugar, porque se afirma que los conceptos de gestión y administración de aguas a que se refieren los artículos 4o. y 27 constitucionales encuentran desarrollo en la Ley de Aguas Nacionales. En mi opinión, la nueva competencia concurrente que se introdujo en el artículo 4o. de la Constitución Federal, no se puede considerar regulada en la Ley de Aguas vigente.

15. En segundo lugar, no comparto la afirmación de la sentencia relativa a que la decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de aguas nacionales en sentido estricto, lo cual se trata de una atribución exclusiva de dicho poder, en términos del artículo 27 constitucional, por lo que no se puede alegar violación a alguna facultad municipal.

16. Considero que la nueva facultad concurrente, que el artículo 4o. constitucional establece a favor de los Municipios, no diferencia entre las distintas categorías de agua, sino que se refiere a los recursos hídricos en general, es decir, que incluye a las aguas catalogadas como nacionales. Esto implica que el Municipio pueda participar en todos los procesos decisorios respecto de la utilización de cualquier recurso hídrico que sea utilizado para cubrir el derecho humano de acceso al agua para consumo personal y doméstico. Estimo que una interpretación contraria podría llegar al extremo de vaciar de contenido la competencia constitucional a favor de los Municipios.

17. En tercer lugar, tampoco puedo compartir la determinación respecto a que, aun cuando las facultades sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, sería imposible que el Ejecutivo Federal se coordinara con el Municipio sin violar la Constitución, pues implicaría la inaplicación de la Ley de Aguas Nacionales, la cual dispone que: "Compete al Ejecutivo Federal: ... Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materias de aguas"; ello bajo la premisa de que la disposición de las aguas se dictó en cumplimiento de un tratado internacional.

18. Al respecto, se debe tener presente que la presa de "La Boquilla" se ubica en el cauce del Río Conchos. Por su parte, el tratado internacional dispone que le corresponde a los Estados Unidos de América una tercera parte del agua que llegue de la corriente principal del Río Bravo, procedente de diversos ríos, entre ellos, el Río Conchos, pero que la cantidad mínima será de cuatrocientos treinta y un millones de metros cúbicos por cada ciclo de cinco años, y

que también le corresponderá la mitad de cualquier otro escurrimiento en el cauce principal, pero que, en caso de extraordinaria sequía, el faltante que existiera al final de un ciclo se repondrá en el siguiente con agua procedente de los mismos tributarios; situación esta que se actualizó en el presente caso, donde estaba por terminar un ciclo y en el anterior hubo un faltante de agua para cubrir la entrega mínima.

19. De lo anterior, se puede apreciar que la decisión del Ejecutivo Federal de ocupar el agua de la presa "La Boquilla" para cubrir el faltante de agua del ciclo anterior no es una obligación que se deriva expresamente del tratado, sino que sólo se relaciona indirectamente con éste, en tanto que dicho faltante se podría cubrir con agua de cualquier otro tributario.

20. Ahora bien, no me parece adecuada la interpretación tan amplia que hace la sentencia respecto de la Ley de Aguas Nacionales para justificar esa decisión, pues el artículo que establece que el Ejecutivo Federal podrá adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los acuerdos internacionales se debe entender en armonía con las facultades que otorga la ley en relación con las obligaciones del tratado, esto es, no puede justificarse cualquier medida imaginable sólo por el hecho de relacionarse con el tratado. Esta interpretación tan amplia, además de otros problemas, también podría llegar al extremo de vaciar de contenido la competencia concurrente de los Municipios, que el artículo 4o. constitucional les otorga.

21. Imaginemos, por ejemplo, el caso extremo en el que el Ejecutivo Federal decide que la entrega mínima de los faltantes del ciclo anterior sólo se cubriría con agua proveniente de la fuente del que se surte agua al Municipio. Esto no podría justificarse, simplemente, en el artículo referido de la Ley de Aguas Nacionales vigente, pues el objetivo de la reforma constitucional fue, precisamente, la participación de los Municipios para que se consiguiera un uso equitativo de los recursos hídricos; facultad que tiene vigencia, aun tratándose de los recursos que se relacionen indirectamente con tratados internacionales.

22. Además, debemos tomar en cuenta que, en el presente caso, había otras opciones para cubrir el adeudo de agua por lo que no se podía considerar que, necesariamente, se debiera utilizar el agua de la presa en cuestión. De ahí que, sí podía haber existido un proceso de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para determinar cuál era la forma más equitativa de disponer de los recursos hídricos.

23. Por último, quiero aclarar que en ningún momento mi intención sea sostener que no se debería de cumplir el tratado internacional. Es más, ni siquiera considero que éste sea un caso en que se tenga que analizar si se deben generar cierto tipo de interpretaciones de las disposiciones de dicho tratado en relación con la reforma constitucional. Simplemente, quiero precisar que la decisión del Ejecutivo Federal era una de las opciones para pagar el faltante de agua, en tanto no era una medida expresamente establecida en el tratado, sino que se relacionaba sólo indirectamente con éste.

24. Por tanto, en mi opinión, sí era posible considerar este acto como una disposición de recursos hídricos en la que debería tener participación el Municipio, en tanto implicaba el uso de un recurso hídrico que también está dirigido a cubrir el derecho humano de acceso al agua destinada al consumo personal y doméstico del territorio a su cargo y su participación encontraba asidero en la facultad concurrente que le otorga el artículo 4o. constitucional.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de julio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 116/2020, promovida por el Municipio de Buenaventura, Estado de Chihuahua.

En sesión celebrada el veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 116/2020, promovida por el Municipio de Buenaventura, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas, así como la orden del Ejecutivo Federal de disponer del agua de la presa "La Boquilla".

Presento este voto concurrente, pues si bien estuve de acuerdo con el sentido mayoritario relativo al reconocimiento de validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua de la presa "La Boquilla", lo hago apartándome de consideraciones.

I. Fallo mayoritario.

En la sentencia el Tribunal Pleno reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua de la presa "La Boquilla" para cumplir con los

adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos. Ello, pues consideró que derivado del artículo 4o. constitucional, las órdenes para disponer de aguas nacionales, como lo son las almacenadas en la presa "La Boquilla", es un acto de administración exclusivo del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 de la Constitución General. Por ende, consideró que no se puede alegar una violación a la facultad municipal de participar en la gestión de las aguas.

Por otro lado, señaló que dichas órdenes se dictaron en cumplimiento de un tratado internacional ratificado por el Estado Mexicano, por lo que el Ejecutivo se encontraba obligado a darle cumplimiento, y finalmente, el Pleno argumentó que coordinarse con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la Ley de Aguas Nacionales, lo cual le está prohibido constitucionalmente al Ejecutivo.

II. Razones de disenso.

Si bien voté en contra de la procedencia en relación con las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla", obligado por la mayoría me pronuncié en el estudio de fondo. Como sostuve en la sesión del veinticuatro de enero de dos mil veintidós, en la que se discutió la controversia constitucional 56/2020 (cuyas votaciones fueron ratificadas en el presente asunto), voté con el sentido de la sentencia de declarar infundados los argumentos del Municipio actor y por considerar que en este caso el Ejecutivo Federal no se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con éste para disponer del agua en cuestión, pero apartándome de consideraciones.

En la sentencia, el Pleno hace una interpretación de los artículos 4o. y 27 constitucionales, conforme a lo cual las órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla" serían un *acto de administración* que corresponde al Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 y no un *acto de gestión* de aquellos en los que el diverso 4o. da intervención a los Ayuntamientos. Posteriormente, la sentencia hace una interpretación de la Ley de Aguas Nacionales (LAN) para justificar el actuar del Ejecutivo Federal.

No coincido con estos argumentos, pues no comparto la distinción que hace entre actos de gestión y administración de los recursos hídricos para efectos de los artículos 4o. y 27 de la Constitución General, ni la utilización de la Ley de Aguas Nacionales para "reforzar" esta interpretación.

Desde mi punto de vista, de los artículos 4o. y 27 constitucionales, no se desprende directamente una intervención de los Municipios en determinaciones como la que se sometió a estudio, lo que es suficiente para reconocer la validez de las órdenes, sin necesidad de acudir al análisis que se realiza en la sentencia de la Ley de Aguas Nacionales, la cual no constituye parámetro de validez constitucional. Así, considero que el estudio debió prescindir de toda argumentación centrada en dicha ley. Explico esta postura a continuación.

En primer lugar, la Constitución General no prevé a favor de los Municipios una intervención en todos los actos que involucren a las aguas nacionales, sino únicamente en aquellos relativos al acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos. Además, dicha participación es de configuración legal, sin que al día de hoy se haya expedido la normativa en la materia.

En efecto, el artículo 4o., párrafo sexto, constitucional, reformado el ocho de febrero de dos mil doce, establece:

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.

Como puede verse, dicho párrafo *dispone la participación de los Municipios únicamente en la consecución de determinados fines* vinculados con el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y no en todas las decisiones que versen sobre éstos. Tampoco establece facultades concurrentes entre la Federación y los Municipios.

En el caso, la determinación de disponer de ciertos volúmenes de agua para dar cumplimiento a un tratado internacional no es un acto que tenga como fin garantizar el derecho de acceso al agua ni el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, por lo que, conforme al artículo 4o., aquél no es un acto en el que los Municipios tengan constitucionalmente garantizada una participación, sino que es simplemente un acto que cae dentro del ámbito de la jurisdicción federal sobre aguas nacionales en términos del artículo 27 constitucional.

En todo caso, la Constitución General[1] exige la expedición de una Ley General de Aguas que defina el contenido de dicha participación de los Municipios, la cual no se ha emitido y fue materia del pronunciamiento del Pleno respecto de la existencia de la omisión legislativa.

De igual manera, el artículo 27 constitucional tampoco otorga participación al Municipio en las órdenes del Ejecutivo de disponer de las aguas en comento, pues aquél únicamente establece, en su párrafo sexto,[2] que la explotación, el uso o el aprovechamiento de las aguas nacionales no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, mientras que la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución General regula la facultad exclusiva del Congreso de la Unión de regular las aguas de jurisdicción federal.

Conforme a lo expuesto, no es posible desprender de ningún precepto de la Constitución General, la obligación del Poder Ejecutivo Federal de coordinarse con el Municipio actor en la disposición de las aguas de la presa "La Boquilla". En todo caso, el Municipio actor no alegó, ni mucho menos demostró, que las órdenes del Ejecutivo hayan incidido de forma alguna en su capacidad de garantizar el derecho al agua para consumo personal y doméstico, conforme al artículo 4o. constitucional.

Por último, para llegar a esta conclusión es innecesario acudir al contenido de la Ley de Aguas Nacionales. Conforme al último párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional,[3] este Alto Tribunal únicamente puede conocer

---

[1] **Régimen transitorio de la reforma constitucional publicada el ocho de febrero de dos mil doce.** "Tercero. El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."

[2] **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
Artículo 27, párrafo sexto: "En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, ..."

[3] **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
"Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
(Reformado [N. de E. este párrafo], D.O.F. 11 de marzo de 2021)
"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

de violaciones directas a la Constitución General, por lo que, en mi opinión, el parámetro de regularidad para dar respuesta a los argumentos de la parte actora únicamente está formado por los artículos 4o., 27, párrafos primero, quinto y sexto, y 73, fracción XVII, de la Constitución General[4] y, de ninguna manera, por la Ley de Aguas Nacionales.

"...
"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."

[4] **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**
"Artículo 4o. (Adicionado, D.O.F. 8 de febrero de 2012)
"Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible."
(Reformado, D.O.F. 10 de enero de 1934)
"Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. ...
(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)
"Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.
(Reformado, D.O.F. 20 de diciembre de 2013)
"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los

De acuerdo con lo expuesto, el acto consistente en "*Las órdenes para disponer del agua almacenada en la Presa La Boquilla, ubicada en el Municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua",* que se reclaman es constitucional, pues implicó el ejercicio de facultades exclusivas de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 27 y 73, fracción XVII, de la Constitución General.

Por las razones anteriores, obligado por la mayoría, estoy de acuerdo con el reconocimiento de la validez de las órdenes de disposición del agua de la presa, pero no por las razones que expone la sentencia, sino por las aquí expuestas.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de julio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 116/2020, promovida por el Municipio de Buenaventura, Estado de Chihuahua.

En sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente contro-

---

particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal."

versia constitucional promovida por el Municipio de Buenaventura, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas, así como la orden del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla".

Presento este voto particular, pues si bien concuerdo en términos generales con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno, respetuosamente no coincido con que se haya considerado oportuna la impugnación de la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, atribuida al Ejecutivo Federal.

I. Fallo mayoritario.

En su escrito de contestación, el Poder Ejecutivo Federal señaló que el plazo para impugnar la omisión que se le atribuyó de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales había fenecido, toda vez que ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de los Consejos de Cuenca, precepto que había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos noventa y siete. Sin embargo, el Tribunal Pleno determinó que dicha manifestación era incorrecta, pues a consideración de la mayoría, el Municipio no impugnó esa disposición de carácter general, sino la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella o en alguna otra, la participación municipal en los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de dos mil doce, por lo que desestimó la causal invocada.

Así, por una mayoría de Ministros y Ministras, el Tribunal Pleno determinó que la impugnación a la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (inciso B), se había presentado de forma oportuna.

II. Razones de disenso.

Respetuosamente me aparto del criterio mayoritario, pues si bien la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales fue sobreseída por este Alto Tribunal al considerarse que no pueden hacerse valer violaciones indirectas a la Constitución mediante las controversias constitucionales; estimo que previo a entrar al análisis de dichas cuestiones, se debió haber declarado inoportuna la controversia constitucional en este aspecto.

Previo a establecer mi opinión, considero relevante señalar que el Municipio actor no sólo impugnó la omisión en abstracto del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, sino también la constitucionalidad del artículo 15 del Reglamento «de la Ley» de Aguas Nacionales.

Por lo que hace a la impugnación del Municipio actor relativa a que el Ejecutivo Federal omitió *en general* reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, es importante considerar que este Tribunal Pleno ha distinguido entre omisiones absolutas y relativas. Las primeras se actualizan cuando los órganos legislativos no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; mientras que las segundas se suscitan cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.[1]

Tomando en cuenta las diferencias entre ambos tipos de omisiones, considero que el criterio del Pleno, según el cual las omisiones pueden impugnarse en todo tiempo, sólo es aplicable a las **omisiones absolutas,** pues únicamente éstas implican un no hacer del órgano demandado que se actualice de momento a momento. Las omisiones relativas, en cuanto suponen que el órgano legisla-

[1] "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente." (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527)

tivo ya ejerció su competencia, son impugnables precisamente a partir de que tal competencia es ejercida. Así, el cómputo para impugnar omisiones relativas es, en términos del artículo 21 de la ley reglamentaria, de **treinta días** siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente.[2]

En el caso concreto, estimo que estamos frente a la impugnación de una omisión legislativa relativa –tal como lo reconoce la propia sentencia al realizar la precisión de las omisiones y actos impugnados, párrafo 22-B–, pues lo que impugna el Municipio actor es la omisión de *"no reglamentar adecuadamente para integrar los Consejos de Cuenca previstos en el artículo 5o., fracción I, de la Ley de Aguas Nacionales"*.[3] **De esta manera, contrario a lo que sostiene la sentencia, el criterio de oportunidad que debe aplicar para esta impugnación no es el de *en todo momento*, sino el de los treinta días siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente.**

Así las cosas, si la demanda fue presentada el veinte y ocho de julio de dos mil veinte, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales fue emitido el doce de enero de mil novecientos noventa y cuatro y su última reforma tuvo lugar el veinticinco de agosto de dos mil catorce, es evidente que **transcurrió en exceso el plazo de treinta días para su impugnación** y, por tanto, debió considerarse **extemporánea** la controversia constitucional en cuanto a esta cuestión.

Con independencia de lo anterior, **considero que también resulta extemporánea la controversia constitucional en cuanto a la impugnación del artículo 15 del Reglamento «de la Ley» de Aguas Nacionales,** ya que la última reforma al referido artículo impugnado sucedió el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete, por lo que también resulta evidente que el plazo para impugnar dicha disposición transcurrió en exceso.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 4 de julio de 2022.

Este voto se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

[2] En similares términos emití un **voto particular** en el **recurso de reclamación 55/2012-CA.**

[3] Páginas cuatro y cinco de la demanda.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS Y LOS PRESIDENTES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHOS ENTES (ARTÍCULO 29, FRACCIÓN XII, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJERO O CONSEJERA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL (ARTÍCULOS 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 43 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL 7 DE JUNIO DE 2021, CONFORME AL CUAL EL PLAZO PARA INTERPONER LA DEMANDA TRATÁNDOSE DE OMISIONES SERÁ DE TREINTA DÍAS, NO ES APLICABLE CUANDO ÉSTA SE PRESENTÓ CON ANTERIORIDAD A SU ENTRADA EN VIGOR, CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY Y *PRO ACTIONE*.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS OMISIONES LEGISLATIVAS QUE NO DERIVEN DIRECTAMENTE DE UN ACTO POSITIVO PUEDEN IMPUGNARSE EN TODO MOMENTO MIENTRAS SUBSISTAN (ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EL 7 DE JUNIO DE 2021).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.

IX. 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.

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DE LA PARTE ACTORA SE ACTUALICE, DEBE ACREDITARSE QUE EN LA DEMANDA NO SE ADUJERON VIOLACIONES A ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL QUE RECONOZCA FACULTADES A AQUELLA PARTE.

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA CONTROVERTIR NORMAS GENERALES, ACTOS U OMISIONES EN MATERIA DE AGUAS, DADAS LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES QUE ORIGINARIAMENTE TIENEN CONFERIDAS EN LA MATERIA.

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ÚNICAMENTE ES POSIBLE PLANTEAR EN LA DEMANDA VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LA OMISIÓN ATRIBUIDA AL EJECUTIVO FEDERAL DE REGLAMENTAR ADECUADAMENTE LA LEY DE AGUAS NACIONALES EN LO QUE SE REFIERE A LA INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DE CUENCA).

XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR AUSENCIA DE CAUSA DE PEDIR Y DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DEL USO DE LA FUERZA PÚBLICA A TRAVÉS DE LA GUARDIA NACIONAL PARA EXTRAER LAS AGUAS DE LA PRESA "LA BOQUILLA", ASÍ COMO RESPECTO DEL ACUERDO DE INICIO DE EMERGENCIA POR SEQUÍA PARA EL AÑO 2020, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE ABRIL DEL MISMO AÑO, ATRIBUIDO AL EJECUTIVO FEDERAL).

XV. FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XVI. AGUAS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN INCURRIÓ EN UNA OMISIÓN INDEBIDA AL NO HABER EXPEDIDO LA LEY GENERAL RELATIVA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012.

XVII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO ES ATRIBUIBLE A LA PANDEMIA DEL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19) (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XVIII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO SE JUSTIFICA POR EL HECHO DE QUE LAS SITUACIONES MATERIA DE ESE ORDENAMIENTO ESTÉN REGULADAS EN LA LEY DE AGUAS

NACIONALES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XIX. MUNICIPIOS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL DE AGUAS EN EL PLAZO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, VULNERA SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES EN LA MATERIA (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XX. MUNICIPIOS. EL PODER EJECUTIVO FEDERAL NO SE ENCUENTRA CONSTITUCIONALMENTE OBLIGADO A COORDINARSE CON AQUÉLLOS PARA DISPONER DE LAS AGUAS NACIONALES EN CUMPLIMIENTO A UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO, POR SER UN ACTO DE ADMINISTRACIÓN DE SU COMPETENCIA EXCLUSIVA (ÓRDENES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN LA PRESA "LA BOQUILLA" PARA PAGAR LOS ADEUDOS DEL TRATADO SOBRE DISTRIBUCIÓN DE AGUAS INTERNACIONALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

XXI. MUNICIPIOS. SU COORDINACIÓN CON EL PODER EJECUTIVO FEDERAL PARA DISPONER DE LAS AGUAS NACIONALES EN CUMPLIMIENTO A UNA OBLIGACIÓN INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO CONLLEVARÍA UNA INAPLICACIÓN DE LA LEY QUE VÁLIDAMENTE NO PUEDE REALIZARSE POR LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS (ÓRDENES DEL EJECUTIVO FEDERAL DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN LA PRESA "LA BOQUILLA" PARA PAGAR LOS ADEUDOS DEL TRATADO SOBRE DISTRIBUCIÓN DE AGUAS INTERNACIONALES ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Y LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

XXII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA Y VINCULA AL CONGRESO DE LA UNIÓN A EXPEDIR LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE DURANTE SU PRÓXIMO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 138/2020. MUNICIPIO DE OJINAGA, ESTADO DE CHIHUAHUA. 27 DE ENERO DE 2022. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al veintisiete de enero de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 138/2020, promovida por el Municipio de Ojinaga, Estado de Chihuahua, en contra del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo Federal.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos que dieron lugar a la controversia. Sobre el cauce del Río Conchos –el principal afluente mexicano del Río Bravo– en el Municipio de Aldama, Estado de Chihuahua, se encuentra la presa Luis L. León, también conocida como "El Granero". Desde su construcción esta obra hidráulica ha funcionado principalmente para el control de avenidas del Río Conchos y funcionado como fuente de abastecimiento de agua para varios distritos de riego, así como para múltiples usuarios ubicados, principalmente, en los Municipios del centro del Estado de Chihuahua.

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 "el Tratado de Aguas Internacionales"). Ratificado por el Senado de la República en 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 veinte un mil metros cúbicos anuales.[1] Sin embargo, en el penúltimo párrafo de ese

[1] "**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 pertene-

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 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.[2] 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.[3]

---

cientes 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).

[2] Véase ídem.

[3] **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. ..."

[4] Del Estado de Chihuahua participan dentro de la Cuenca del Río Bravo los Municipios de Ahumada, Aldama, Allende, Aquiles Serdán, Ascensión, Bachíniva, Balleza, Bocoyna, Buenaventura, Camargo, Carichi, Casas Grandes, Coronado, Coyame, Cuauhtémoc, Cusihuiriachi, Chihuahua, Delicias, Doctor Belisario Domínguez, El Tule, Galeana, Gómez Farías, Gran Morelos, Guachochi, Guadalupe,

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 un territorio hidrológico que abarcaba ciento cuarenta y seis Municipios distribuidos en cinco Estados (cincuenta y siete en Chihuahua,[4] tres en Durango, treinta y dos en Coahuila, cuarenta y cuatro en Nuevo León y diez en Tamaulipas). 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.[5]

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.[6] En relación

---

Guerrero, Hidalgo del Parral, Huejotitán, Ignacio Zaragoza, Janos, Jiménez, Juárez, Julimes, La Cruz, López, Madera, Manuel Benavides, Matachi, Matamoros, Meoqui, Namiquipa, Nonoava, Nuevo Casas Grandes, Ojinaga, Práxedis G. Guerrero, Riva Palacio, Rosales, Rosario, San Francisco de Borja, San Francisco de Conchos, San Francisco del Oro, Santa Bárbara, Santa Isabel, Satevó, Saucillo, Temosachi y Valle de Zaragoza. 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*.

[5] 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*.

[6] "**Artículo 3o.** 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 5o.** Para el cumplimiento y aplicación de esta ley, el Ejecutivo Federal:

con su integración, en el nuevo artículo 13 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.[7] 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.[8]

"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; ..."

[7] "**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."

[8] "**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:

"...

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. 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.[9]

"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)

[9] "**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* Semarnat, SHCP, Bienestar, Sener, SE, SSA y Sader	7	12%
Vocales estatales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	5	9%
Vocales Municipales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	5	9%
Vocales usuarios	27	50%
Vocales de organizaciones no gubernamentales	4	7%
Sector Académico (Vocales / Invitados Permanentes) **	5	9%
Totales	55	100%

8. El ocho de febrero de dos mil doce se reformó y adicionó el artículo 4o. 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 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.[10] 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.[11] 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.[12] Por 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 4o. del instrumento internacional (*supra* párr. 3).

"*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 quorum, no se considerará en el conteo.

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

[10] "**Artículo 4o.** ...

"...

"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. ..."

[11] "**Tercero.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."

[12] 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*.

10. El tres de diciembre de dos mil diecinueve, en una mesa de trabajo convocada por la Secretaría de Gobernación a solicitud de la Conagua, los gobernadores de Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León, así como el secretario general de Gobierno de Coahuila, acordaron (a) atender por parte de la Conagua las solicitudes de los distritos de riego de la Cuenca de Río Bravo en términos de su ciclo agrícola pendiente, de los Estados presentes, y (b) cumplir a cabalidad con el Tratado de Aguas Internacionales.[13]

11. Ese mismo día el Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua acordó que, a fin de pagar a los Estados Unidos de América los adeudos con motivo del Tratado de Aguas Internacionales, dispondría de agua almacenada en las presas Francisco I. Madero ("Las Vírgenes"), Luis L. León ("El Granero") y "La Boquilla", todas ellas ubicadas en el Estado de Chihuahua. Específicamente en relación con la presa "El Granero", la autoridad federal acordó disponer de un volumen de aproximadamente ciento diez millones de metros cúbicos de agua para dar cumplimiento al tratado.[14]

12. El cinco de febrero siguiente, a raíz de diversos enfrentamientos entre productores agrícolas inconformes con esa decisión y la Guardia Nacional, el titular del Ejecutivo Federal señaló en conferencia de prensa que se cumpliría sin excepción con el Tratado de Aguas Internacionales. Consecuentemente, se inició la extracción de agua de las presas en el Estado de Chihuahua que había acordado la Conagua.

13. El nueve de abril de dos mil veinte la titular de la Conagua expidió el *Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020* (en lo sucesivo "el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte").[15] Allí se especificó cuáles cuencas hidrológicas presentaban condiciones de se-

[13] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 138/2020, foja 7.
[14] Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.
[15] Véase el Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, *Diario Oficial de la Federación*, No. de edición del mes: 11, jueves nueve de abril de dos mil veinte, págs. 4 a 6, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591407&fecha=09/04/2020*.

quía severa, extrema o excepcional –entre las que figuraba la Cuenca del Río Bravo– y se dispuso que la Conagua, conforme a los resultados de los análisis y dictámenes realizados por el Monitor de Sequía de México, a fin de garantizar el abasto de agua para uso doméstico y público urbano, podía ejecutar las medidas transitorias concertadas con los representantes de los usuarios en los Consejos de Cuenca que se encontraran en tal situación.

14. Finalmente, el siete de junio de dos mil veinte, con la presencia de la Guardia Nacional en las instalaciones, la Conagua incrementó el gasto de extracción de la presa "El Granero" para dar cumplimiento al Tratado de Aguas Internacionales.

15. Presentación de la demanda. El tres de septiembre de dos mil veinte el Municipio de Ojinaga, Estado de Chihuahua, a través de su presidente Municipal, promovió controversia constitucional en contra del Congreso de la Unión, del Poder Ejecutivo Federal, de la Conagua, del delegado de la Conagua en el Estado de Chihuahua, del Consejo de Cuenca del Río Bravo y del comandante de la Guardia Nacional. En su demanda señaló como actos impugnados (**a**) la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas; (**b**) la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca; (**c**) las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "El Granero" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales; (**d**) la utilización de la Guardia Nacional para su ejecución por la fuerza y, por último, (**e**) el acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte.

16. Argumentó, en esencia, que las omisiones y los actos impugnados desembocaban en la disposición de aguas que ya se encontraban comprometidas para los distintos usuarios de la zona, incluido el Municipio de Ojinaga, Estado de Chihuahua, como proveedor del servicio de agua de uso doméstico y público urbano, sin que se le diera la intervención efectiva que ordena la Constitución en la gestión de los recursos hídricos nacionales. Consideró que esto vulneraba en su perjuicio las atribuciones previstas en los artículos 1o., 4o., 27, 115 y 133 de la Constitución Federal, así como el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (*supra*

párr. 8), y que con ello se transgredía además el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico de su población, el derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 090 Bajo Río Conchos y las disposiciones del Tratado de Aguas Internacionales. Asimismo, el Municipio actor señaló como terceros interesados a los Estados de Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, por lo que solicitó que fueran llamados al juicio.[16]

17. Trámite y admisión de la demanda. El ocho de septiembre 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 **138/2020** y, por conexidad con las controversias constitucionales 47/2020, 48/2020, 49/2020, 50/2020, 56/2020, 59/2020, 60/2020, 61/2020, 62/2020, 67/2020, 68/2020, 70/2020, 77/2020, 78/2020, 79/2020, 115/2020 y 116/2020, turnarla al Ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de instruir el procedimiento correspondiente.[17]

18. El veintiuno de octubre siguiente el Ministro instructor admitió a trámite la demanda.[18] Por un lado, tuvo como autoridades demandadas únicamente al Congreso de la Unión –por conducto de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores– y al Poder Ejecutivo Federal, pues el resto de las dependencias señaladas en la demanda eran subordinadas de éste. En consecuencia, ordenó emplazar a juicio a los Poderes demandados 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 otro lado, aunque resolvió tener como tercero interesado en la controversia constitucional al Estado de Chihuahua, negó tal carácter a los Estados de Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que correspondiera a su representación.

19. Contestación a la demanda y vencimiento del plazo del tercero interesado para realizar manifestaciones. Los días cuatro, siete y diez de diciem-

[16] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 138/2020, foja 1.
[17] Véase ibíd., fojas 38 y 39.
[18] Véase ibíd., fojas 42 a 45.

bre de dos mil veinte, respectivamente, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal y ambas Cámaras del Congreso de la Unión presentaron sendos escritos donde dieron contestación a la demanda.[19] Éstos fueron agregados al expediente mediante auto de diecinueve de enero de dos mil veintiuno.[20] Por su parte, el veintitrés de marzo siguiente el Ministro instructor determinó que había precluido el derecho del Estado de Chihuahua a realizar manifestaciones como tercero interesado.[21]

20. Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción. El veintiséis de abril 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.[22] En consecuencia, el veintiocho de abril siguiente se declaró cerrada la instrucción y se colocó el expediente en estado de resolución.[23]

II. COMPETENCIA

21. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Federal;[24] y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[25] así como en los puntos segundo, fracción I, y quinto, del Acuerdo General Plenario Núme-

[19] Véase ibíd., fojas 121 a 170, 356 a 363 y 917 a 945, respectivamente.
[20] Véase ibíd., fojas 952 a 957.
[21] Véase ibíd., foja 1084.
[22] Véase ibíd., fojas 1174 y 1175.
[23] Véase ibíd., foja 1177.
[24] "**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...
"b) La Federación y un Municipio."
[25] "**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."

ro 5/2013,[26] pues se trata de un conflicto entre un Municipio y dos Poderes de la Federación, en el que se plantean diversas omisiones legislativas, por lo que resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

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[27] 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 se desprende que en el presente asunto se controvierte lo siguiente:

A. Del Congreso de la Unión se impugna la **omisión** de expedir una Ley General de Aguas.[28] Esta omisión legislativa absoluta se tiene por **demostrada** con las afirmaciones de las partes demandadas respecto a la imposibilidad de expedir tal ordenamiento legal debido a la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19) y con las copias certificadas del procedimiento legislativo correspondiente en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.[29]

B. Del Ejecutivo Federal se impugna la **omisión** de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la inte-

[26] "**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:
"I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquellas 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, cuando así lo estime conveniente."
"**QUINTO.** Los asuntos de la competencia originaria del Pleno referidos en el punto tercero del presente acuerdo general se turnarán y radicarán en el Pleno o en una Sala en términos de lo previsto en el reglamento interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los radicados de origen en el Pleno podrán remitirse a las Salas en términos de lo establecido en el punto sexto de este instrumento normativo."
[27] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"I. La fijación breve y precisa de las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."
[28] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 138/2020, foja 3.
[29] Véase ibíd., foja 360.

gración de los Consejos de Cuenca.[30] Al tratarse de una omisión legislativa relativa respecto del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales vigente, la existencia del acto impugnado se tiene por **demostrada** con copia de un ejemplar del Diario Oficial de la Federación de veinticinco de agosto de dos mil catorce,[31] fecha en que dicho ordenamiento reglamentario sufrió su última modificación.

C. Del Ejecutivo Federal se impugnan las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "El Granero" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.[32] Su existencia se tiene por **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada[33] y con la copia certificada de la minuta de la reunión 1421 del Comité Nacional de Grandes Presas de la Conagua en la cual se determinaron los volúmenes de extracción de agua autorizados en relación con la presa "El Granero".[34]

D. Del Ejecutivo Federal se impugna la **utilización de la Guardia Nacional** para ejecutar por la fuerza de las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "El Granero" para el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales.[35] La existencia de este acto queda **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que la presencia de la Guardia Nacional en la presa "El Granero" había obedecido a la necesidad de resguardar esas instalaciones a raíz de los múltiples bloqueos que tuvieron lugar después de que la Conagua anunciara la decisión de extraer agua de las presas ubicadas en dicha entidad federativa.[36]

E. Finalmente, del Ejecutivo Federal se impugna el **acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte** publicado en el Diario Oficial

[30] Véase ibíd., fojas 4.
[31] Véase el decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, *Diario Oficial de la Federación*, tomo DCCXXXI, No. 18, lunes veinticinco de agosto de dos mil catorce, págs. 11 y 12, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2014&month=08&day=25.*
[32] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 138/2020, foja 4.
[33] Véase ibíd., foja 122.
[34] Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.
[35] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 138/2020, foja 7.
[36] Véase ibíd., foja 122.

de la Federación el nueve de abril de ese mismo año.[37] Su existencia queda acreditada con un ejemplar electrónico de la correspondiente publicación oficial.[38]

IV. LEGITIMACIÓN

23. Legitimación activa. El primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria[39] dispone que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En el presente asunto la demanda fue suscrita por Martín Sánchez Valles, en su carácter de presidente municipal de Ojinaga, Estado de Chihuahua, quien demostró tener tal cargo con la presentación de una copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.[40] Si en términos del artículo 29, fracción XII, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua,[41] los presidentes municipales tienen expresamente la atribución de representar a los Municipios en los procedimientos jurisdiccionales, entonces se tiene por acreditada la legitimación activa del Municipio actor.

24. Legitimación pasiva. El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria dispone que tendrá el carácter de demandado en la controversia constitucional

---

[37] Véase ibíd., fojas 6 y 7.

[38] Véase *supra* nota 15.

[39] "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

[40] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 138/2020, fojas 32 a 36

[41] "**Artículo 29.** La o el presidente municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

"...

"XII. Representar al Municipio, con todas las facultades de un apoderado general; nombrar asesores y delegados y otorgar poderes generales y especiales para pleitos y cobranzas."

la entidad, Poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la impugnación.[42] Dado que en la tramitación del presente asunto se tuvieron como partes demandadas únicamente al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, en términos del citado precepto 11 de la ley reglamentaria[43] procede analizar la personalidad de cada uno de los funcionarios que comparecen en representación de tales autoridades.

25. En primer lugar, en representación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión compareció el senador Eduardo Ramírez Aguilar en su carácter de presidente de la Mesa Directiva. Esta calidad fue acreditada con el "*Acta de la Junta Previa celebrada el lunes treinta y uno de agosto de dos mil veinte*" en la que consta su nombramiento.[44] Si de acuerdo con el artículo 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[45] dicho funcionario tiene la representación jurídica de la Cámara de Senadores, entonces es claro que se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia en su representación.

26. Por otro lado, en representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión compareció la diputada Dulce María Sauri Riancho en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva. Esta calidad fue acreditada con copia certificada de la versión estenográfica de la sesión de dos de septiembre de dos mil veinte del Pleno de la Cámara de Diputados en la que consta su nombramiento.[46] Si de acuerdo con el artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[47] el presidente

---

[42] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"...
"II. Como demandado, la entidad, Poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

[43] Véase *supra* nota 39.

[44] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 138/2020, fojas 364 a 366.

[45] "**Artículo 67.**
"1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:" (Énfasis añadido).

[46] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 138/2020, fojas 946 a 950.

[47] "**Artículo 23.**
"1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva las siguientes:

de la Mesa Directiva tiene la representación de la Cámara de Diputados, es claro que dicha funcionaria está legitimada para comparecer en la presente controversia.

27. Finalmente, en representación del Ejecutivo Federal compareció Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, quien acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de la República.[48] Si en términos de los artículos 90 de la Constitución Federal;[49] 43, fracción X, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;[50] y 1, primer párrafo, y 9, fracción XI, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,[51] así como del acuerdo presiden-

"...
"I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."

[48] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 138/2020, foja 100.

[49] "**Artículo 90.** La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.
"La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.
"La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.
"El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley."

[50] "**Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:
"...
"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas."

[51] "**Artículo 1.** La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en adelante la Consejería, es la dependencia de la administración pública federal que tiene a su cargo las funciones previstas en los párrafos tercero y cuarto del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consistentes en brindar asesoría y apoyo técnico jurídico al presidente de la República; así como representar a la Federación y al presidente de la República en los asuntos en los que éstos sean parte y ejercer las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos jurídicos."

cial de nueve de enero de dos mil uno,[52] el consejero jurídico tiene la atribución de representar al Ejecutivo Federal en los procedimientos jurisdiccionales en los que sea parte, entonces es indudable que dicho funcionario está legitimado para comparecer en este asunto.

V. OPORTUNIDAD

28. La promoción de una controversia constitucional debe hacerse dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de la ley reglamentaria[53] o, en su defecto, los fijados por los precedentes de la Suprema Corte. De lo contrario, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el diverso 19, fracción VII, y deberá sobreseerse en términos del artículo 20, fracción II, de ese mismo ordenamiento legal.[54]

"**Artículo 9.** El consejero tendrá las facultades indelegables siguientes:
"...
"XI. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[52] "ÚNICO. El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.
"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurran a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[53] **Artículo 21 (versión reformada el siete de junio de dos mil veintiuno).** "El plazo para la interposición de la demanda será:
"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;
"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; y, ..."

[54] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21."
"**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."

En atención a que en la presente controversia constitucional se impugnaron y se tuvo por demostrada la existencia de diversos tipos de omisiones y actos, el análisis de la oportunidad en su impugnación se hará atendiendo a cada uno de ellos.

A

29. Omisión legislativa del Congreso de la Unión. En primer lugar, la impugnación de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas (*supra* párr. 22, inciso **A**) se considera **oportuna.** Es criterio reiterado del Tribunal Pleno que el plazo para impugnar omisiones legislativas por vía de una controversia constitucional se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan y, por consiguiente, pueden controvertirse en cualquier tiempo.[55] No es obstáculo para llegar a esta conclusión que la nueva redacción de la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria disponga que, "*tratándose de actos u omisiones*", el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días.[56]

30. En primer lugar, tal porción normativa es inaplicable en el presente asunto en términos del artículo quinto transitorio del decreto publicado el siete de junio de dos mil veintiuno,[57] instrumento a través del cual aquélla fue reformada. Ahí se prevé que las controversias constitucionales presentadas antes de la entrada en vigor de las reformas –como sucedió en este caso– deberán tramitarse conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse el procedimiento. Lo contrario significaría aplicar retroactivamente la ley en perjuicio del Municipio actor y de los titulares de los derechos humanos cuya violación se aduce, conclusión claramente incompatible con el artículo 14 de la Constitución Federal y con el principio *pro actione*.[58]

---

[55] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, página 1296.

[56] Véase *supra* nota 53.

[57] "**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."

[58] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala número 1a. CCVI/2018 (10a.), cuyo rubro es: "PRINCIPIO *PRO ACTIONE*. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ

31. En segundo lugar, suponiendo que el nuevo plazo legal sí fuera aplicable retroactivamente, la fracción I reformada no se refiere a todas las omisiones impugnables en vía de controversia constitucional, sino únicamente a las que derivan directamente de un acto positivo.[59] Dado que ninguno de los supuestos de inicio de plazo previstos en esa fracción es apto para calificar actos omisivos que no deriven directamente de uno positivo, pues las omisiones como tal no surten efectos conforme a una ley, no se ejecutan, ni tampoco se hacen saber a los afectados, entonces no puede considerarse que ese precepto sea aplicable a la omisión legislativa impugnada.

B

32. Omisión legislativa del Ejecutivo Federal. La impugnación de la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (*supra* párr. 22, inciso **B**) también se considera **oportuna.** Como recién se explicó (*supra* párrs. 29 a 31), las omisiones legislativas –sean atribuidas al Poder Legislativo o al Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria– que no deriven directamente de un acto positivo pueden impugnarse por vía de controversia constitucional en todo momento mientras subsistan,[60] sin que les sea aplicable la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

33. Tampoco es obstáculo para llegar a esta conclusión que el Poder Ejecutivo Federal señale que el plazo para impugnar dicha omisión feneció porque ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de los Consejos de Cuenca, toda vez que dicho precepto había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos noventa y siete.[61] Contra lo que sugiere la autoridad demandada,

---

PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de dos mil dieciocho, página 377.

[59] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia número P./J. 113/2010 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, página 2716.

[60] Véase las tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 43/2003, citada en *supra* nota 55, y número P./J.113/2010, citada en *supra* nota 59.

[61] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 138/2020, fojas 134 y 135.

una lectura integral de la demanda muestra que el Municipio actor no impugna esa disposición de carácter general como tal, sino más bien la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella o en alguna otra, la participación municipal en los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de dos mil doce (*supra* párr. 8). Así, **debe desestimarse** la causa de improcedencia invocada en ese sentido.

C

34. Órdenes de disponer del agua de la presa "El Granero". La impugnación de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "El Granero" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso **C**) se considera también **oportuna.** Toda vez que no existe documento alguno en el expediente en que se actúa del que se desprenda fehacientemente que antes de la fecha de presentación de la demanda –es decir, del tres de septiembre de dos mil veinte– el Municipio actor haya tenido conocimiento de los actos reclamados, o de que se haya ostentado como sabedor de los mismos, entonces debe considerarse que formuló su impugnación dentro del plazo de treinta días hábiles que prevé la fracción I del artículo 21 de la ley reglamentaria.

D

35. Utilización de la Guardia Nacional. También la impugnación de la utilización de la Guardia Nacional por el Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **D**) para ejecutar las referidas órdenes de disponer del agua de la presa "El Granero" a fin de cubrir los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales se considera **oportuna.** Al igual que sucede con aquéllas, no existe constancia alguna en el expediente de que el Municipio actor haya tenido conocimiento del acto impugnado o se haya ostentado sabedor de él antes de la fecha de presentación de la demanda.

E

36. Acuerdo de inicio de emergencia por sequía. Por último, la impugnación del acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte reclamado al Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **E**) se considera igual-

mente **oportuna.** Si dicho instrumento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte[62] y que la demanda se presentó hasta el tres de septiembre del mismo año. Sin embargo, al momento de la publicación del acuerdo ya se encontraban interrumpidos los plazos para promover medios de impugnación ante esta Suprema Corte a raíz del Acuerdo General 3/2020. No fue sino hasta la emisión del Acuerdo General 14/2020 que el Pleno de esta Suprema Corte ordenó que dicha suspensión fuera levantada a partir del tres de agosto de dos mil veinte, por lo que desde esa fecha se reactivó el conteo de los plazos para interponer los asuntos cuya competencia corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.[63] Por tanto, el plazo para impugnar el acuerdo de inicio de emergencia por sequía transcurrió del lunes tres de agosto al viernes once de septiembre de dos mil veinte, por lo que es evidente que su impugnación se realizó dentro de los treinta días siguientes a aquel en que surtió efectos su notificación.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

37. De que la impugnación de una omisión o un acto en controversia constitucional se haya considerado oportuna no se sigue que el medio de control sea procedente contra ellos. Corresponde ahora, por tanto, analizar si respecto de las omisiones y/o los actos aquí impugnados se actualiza alguna otra causa de improcedencia –ya sea invocada por las partes demandadas, o bien, advertida de oficio por la Suprema Corte– que impidiera la resolución de fondo del presente asunto.[64]

A

38. Procedencia de la controversia constitucional contra omisiones legislativas. En primer lugar, respecto de las dos omisiones legislativas impug-

[62] Véase *supra* nota 15.
[63] "**SEGUNDO.** A partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levanta la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal, sin menoscabo de aquellos que hayan iniciado o reanudado en términos de lo previsto en los puntos tercero de los Acuerdos Generales 10/2020 y 12/2020, así como cuarto del diverso 13/2020. Lo anterior implica la reanudación de los plazos en el punto en que quedaron pausados y no su reinicio.
[64] No se abordará la causa relativa al Tratado de Aguas Internacionales porque no fue impugnado.

nadas por el Municipio actor (*supra* párr. 22, incisos **A** y **B**), la Cámara de Diputados sostiene que el presente medio de impugnación es improcedente porque a través de una controversia constitucional no es posible combatir omisiones de carácter legislativo. Afirma que mediante esta vía de control únicamente pueden impugnarse normas generales o actos.[65]

39. Esta causa de improcedencia **debe desestimarse.** Independientemente de que el texto vigente del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal ya contempla expresamente a las omisiones en general como objeto de control constitucional a través de este medio de impugnación, sin que se haga allí algún tipo de distinción o exclusión,[66] es incuestionable que, desde mucho antes de la última reforma a este precepto, la Suprema Corte ya había zanjado que la controversia constitucional sí es procedente para impugnar omisiones de carácter legislativo. Tal como se explicó en el apartado anterior (*supra* párr. 29), es criterio reiterado del Tribunal Pleno que las omisiones legislativas pueden controvertirse por vía de una controversia constitucional en cualquier tiempo mientras subsistan.[67]

B

40. Interés legítimo del actor. En segundo lugar, respecto de todas las omisiones y los actos impugnados en la presente controversia constitucional, tanto la Cámara de Diputados como el Ejecutivo Federal invocan la causa de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del Municipio actor.[68] Sostienen que éste no señala qué facultad constitucional propia fue transgredida a partir de las omisiones y actos relacionados con la disposición de los recursos hídricos de la presa "El Granero". En su concepto, dado lo resuelto por esta Suprema Corte en asuntos como la **controversia constitucional 84/2007,**[69] pro-

[65] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 138/2020, fojas 929 a 932.
[66] Véase *supra* nota 24.
[67] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 55.
[68] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 138/2020, fojas 924 a 929 y 135 a 144, respectivamente.
[69] Resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil diez, por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Aguilar Morales, Valls Hernández y las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea,

movida por el Estado de Tamaulipas contra la Federación por el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales, el presente medio de impugnación debe sobreseerse porque un ente legitimado no puede promover controversia constitucional contra una norma general o acto que sea ajeno a su esfera de atribuciones.

41. Esta causa de improcedencia también **debe desestimarse.** El Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que en una controversia constitucional se acredita el interés legítimo cuando exista al menos un principio de agravio en perjuicio del actor.[70] También es criterio reiterado de la Suprema Corte que este agravio puede derivar no sólo de una invasión competencial, "*sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución*."[71] De este modo, para que se actualizara la causa de improcedencia invocada, tendría que quedar acreditado que en la demanda no se aduce siquiera una sola violación a algún precepto constitucional que reconozca facultades al actor.

42. Sin embargo, contra lo que sostienen las autoridades aludidas, en su escrito de demanda el Municipio actor aduce violaciones a la facultad de participar en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Federal,[72] así como a la facultad de proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el diverso 115, fracción III, inciso a), también de la Constitución Federal.[73] Además, el precedente invocado por las partes demandadas no es aplicable al presente asunto porque aquél versa sobre el interés legítimo de una

---

Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra al considerar que el Estado de Tamaulipas sí contaba con interés legítimo para promover la controversia constitucional.

[70] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 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, página 875.

[71] 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.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de dos mil quince, página 33.

[72] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 138/2020, fojas 9 a 11.

[73] Véase ibíd., fojas 9 a 30.

entidad federativa para impugnar actos o disposiciones en materia de aguas, pero no sobre el de los *Municipios*. El interés legítimo de un Municipio para controvertir normas generales, actos u omisiones en materia de aguas es sustancialmente distinto al de las entidades federativas, dadas las facultades constitucionales que los Municipios tienen conferidas originariamente en ese rubro específico.

C

43. Violaciones indirectas a la Constitución Federal. En tercer lugar, el Ejecutivo Federal señala en su contestación que el presente medio de impugnación es improcedente respecto de todo aquello que se le atribuye porque únicamente se plantean cuestiones de *legalidad* y, en términos de lo resuelto por esta Suprema Corte en los **recursos de reclamación 150/2019-CA,**[74] **158/2019-CA**[75] **y 151/2019-CA,**[76] en una controversia constitucional únicamente es posible realizar planteamientos propiamente de *constitucionalidad*.[77]

44. Esta Suprema Corte considera que asiste parcialmente la razón a la parte demandada y se actualiza la causa de improcedencia invocada, aunque únicamente respecto de la impugnación de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca (*supra* párr. 22, inciso **B**). De la lectura integral de la demanda se desprende que, en relación con dicha omisión legislativa relativa, el Municipio actor simplemente aduce violaciones del Ejecutivo Federal a los artículos 5o., 13 Bis, 13 Bis 2 y 13 Bis 3 de la Ley de Aguas Nacionales,[78] pero no esgrime algún concepto de invalidez que sea propiamente constitucional.

45. Tal como señala la autoridad demandada, en los precedentes referidos esta Suprema Corte abandonó por mayoría de votos el criterio sustentado en la tesis P./J. 98/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL

[74] Resuelto el tres de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de cinco votos.
[75] Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.
[76] Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.
[77] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 138/2020, fojas 136 a 144.
[78] Véase ibíd., fojas 3, 4 y 25 a 30.

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.[79] El nuevo criterio incluso ya fue retomado por el Constituyente Permanente y desde el once de marzo de este año está plasmado de forma expresa en el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.[80] En consecuencia, respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, ambos de la ley reglamentaria,[81] y **debe sobreseerse** respecto de ella.

D

46. Ausencia de causa de pedir y de conceptos de invalidez. En cuarto lugar, el Ejecutivo Federal sostiene que la presente controversia constitucional es improcedente respecto del acto impugnado relativo a la utilización de la Guardia Nacional para la ejecución de las órdenes de disponer de las aguas de la presa "El Granero" a fin de pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso **D**), puesto que no existe una causa de pedir ni tampoco conceptos de invalidez en relación con aquél. Afirma que, en términos de los precedentes del Tribunal Pleno,[82] la controversia constitucional debe sobre-

[79] Véase, por todos, el recurso de reclamación 150/2019-CA, página 18.

[80] "**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."

[81] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

"**Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar:

"...

"VII. Los conceptos de invalidez."

[82] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 135/2005 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de dos mil cinco, página 2062, así como la tesis aislada número P. VI/2011 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA

seerse en relación con este acto al no ser posible determinar cómo afecta las atribuciones constitucionales del demandante.

47. Esta Suprema Corte considera que efectivamente **se actualiza** la causa de improcedencia invocada por el Ejecutivo Federal. Del análisis integral del escrito de demanda se desprende que, aunque el Municipio actor señale como acto impugnado el uso de la fuerza pública a través de la Guardia Nacional para extraer las aguas de la presa "El Granero",[83] no hay causa de pedir ni conceptos de invalidez en relación con dichos actos, pues los argumentos esgrimidos en el resto de la demanda en realidad se encuentran encaminados a controvertir las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "El Granero" para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso **C**). Toda vez que la utilización de la Guardia Nacional para ejecutar tales órdenes no se controvierte por vicios propios, en relación con tales actos de ejecución se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, ambos de la ley reglamentaria[84] y, por ende, **debe sobreseerse** respecto de ellos.

48. Por otra parte, este Tribunal Pleno advierte de oficio que esa misma causa de improcedencia se actualiza respecto de la impugnación del acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte atribuido también el Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **E**). De una lectura pormenorizada de la demanda se desprende que el único argumento que presentó el Municipio actor en relación con dicho acuerdo fue que se emitió con base en la reglamentación que rige a los Consejos de Cuenca, la cual no les otorga participación a los Municipios. Es claro que el agravio esgrimido se encuentra encaminado a demostrar la invalidez de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. En párrafos más arriba (*supra* párrs. 44 y 45) se precisaron ya las razones por las que debe sobreseerse en el juicio respecto de esa omisión reglamentaria. Toda vez que el acuerdo de inicio de emergencia por sequía para

---

CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de dos mil once, página 888.

[83] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 138/2020, foja 7.

[84] Véase *supra* nota 81.

dos mil veinte no se combate por vicios propios sino únicamente por ser resultado de tal omisión, no hay causa de pedir ni concepto de invalidez en relación con aquél. Por consiguiente, también **debe sobreseerse** en la controversia constitucional respecto de este acto.

***

49. Dado que no se advierte la actualización de alguna otra causa de improcedencia diversa a las ya analizadas en este apartado o en el anterior, debe concluirse que la presente controversia constitucional **es procedente** únicamente en relación con la siguiente omisión y actos impugnados:

A. La omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas; y,

B. Las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "El Granero".

VII. ESTUDIO DE FONDO

50. Por cuestión de método y claridad en la exposición, dado que una hipotética declaración de inconstitucionalidad de la omisión reclamada al Congreso de la Unión no necesariamente se traduciría en la declaración de invalidez de los actos atribuidos al Ejecutivo Federal, la Suprema Corte abordará por separado los planteamientos de inconstitucionalidad formulados en su contra. En primer lugar, se estudiarán los conceptos de invalidez relativos a la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas (**A**). Posteriormente, se abordarán los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "El Granero" (**B**).

A

51. Omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas. Como ya se mencionó en el apartado de antecedentes, el ocho de febrero de dos mil doce se adicionó un párrafo sexto al artículo 4o. de la Constitución

Federal para reconocer el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Además de establecer que el Estado garantizará este derecho humano, dicho precepto constitucional dispone que la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y establecerá la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como de la ciudadanía, para la consecución de dichos fines.[85]

52. Por su parte, el artículo tercero transitorio del *Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el decreto de reforma constitucional"), publicado en el Diario Oficial de la Federación ese mismo día, dispuso explícitamente que el Congreso de la Unión contaría con un plazo de trescientos sesenta días para emitir una Ley General de Aguas.[86]

53. Conceptos de invalidez.[87] El Municipio actor sostiene que el Congreso de la Unión no ha expedido la legislación general a que se refieren estas dos disposiciones constitucionales. Alega, en esencia, que la omisión impugnada representa una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio que vulnera indebidamente sus atribuciones constitucionales en materia de aguas, así como el derecho humano al agua de sus habitantes y de distintos usuarios del Distrito de Riego 090 Bajo Río Conchos.

54. Por un lado, argumenta que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional vulnera en su perjuicio la facul-

[85] Véase *supra* nota 10.
[86] Véase el decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCCI, No. 6, miércoles ocho de febrero de dos mil doce, página 5, disponible en el sitio web: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012*.
[87] En términos del artículo 40 de la ley reglamentaria, el Tribunal Pleno **suplirá la deficiencia** tanto de la demanda como de su contestación.

tad de participar de manera efectiva con la Federación, las entidades federativas y la ciudadanía en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo, participación que le reconoce expresamente el artículo 4o. de la Constitución Federal. Sostiene que los vacíos normativos que resultan de dicha omisión legislativa desembocan en la aplicación del régimen legal de gestión de aguas nacionales anterior a la reforma constitucional de febrero de dos mil doce, mismo que es sumamente centralizado y coloca a los gobernadores de los Estados como intermediarios entre la Federación y los Municipios, lo que lo torna inequitativo. Apunta que la falta de participación municipal efectiva en los procesos de gestión del agua incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.[88]

55. Por otro lado, sostiene que la omisión legislativa impugnada obstaculiza la debida intervención del gobierno municipal en la garantía del derecho humano al agua de su población, particularmente en un contexto de escasez hídrica como la que se vive desde hace años en el norte del país. El Municipio actor explica que, en tanto nivel de gobierno encargado de prestar los servicios relacionados con el suministro de agua y su tratamiento, su indebida exclusión en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrológica del Río Bravo incide directamente en la satisfacción del derecho humano de sus habitantes al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, así como en el derecho humano al agua de los distintos usuarios y productores agrícolas del Distrito de Riego 090 Bajo Río Conchos.[89]

56. Contestación de los Poderes demandados. Por su parte, las autoridades demandadas reconocen que, efectivamente, todavía no se ha cumplido con la obligación de expedir la Ley General de Aguas. Sin embargo, afirman que la demora en la expedición de ese ordenamiento legal se encuentra justificada y que ello no afecta las atribuciones constitucionales del Municipio actor.

[88] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 138/2020, fojas 4, 11, 12 y 43.
[89] Véase ibíd., fojas 14 a 31 y 44.

57. Mientras que la Cámara de Senadores señala que el Congreso de la Unión está próximo a cumplir con dicha obligación constitucional y que es la pandemia del SARS-CoV-2 (COVID-19) lo que ha retrasado el proceso legislativo correspondiente,[90] la Cámara de Diputados afirma que no existe mandato constitucional alguno para establecer la participación de los Municipios en las determinaciones del Consejo de Cuenca del Río Bravo, ni tampoco en la gestión de los recursos hídricos de jurisdicción nacional. En su concepto, el Municipio simplemente debe ajustarse a las leyes que emita el Congreso de la Unión en relación con el uso y aprovechamiento del agua.[91]

58. Por otra parte, el Ejecutivo Federal sostiene que la legislación cuya expedición se encuentra pendiente tiene un objeto distinto a la Ley de Aguas Nacionales vigente, aunque no existe impedimento para que en una sola legislación se regulen tanto el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico (artículo 4o. constitucional), como la administración de las aguas nacionales (artículo 27 constitucional).[92]

59. Cuestión jurídica por resolver. El asunto se limita a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido 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.

60. A continuación, se aborda puntualmente esta cuestión.

¿El Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional?

61. Está fuera de duda que el Congreso de la Unión ha excedido por más de ocho años el plazo de trescientos sesenta días para expedir una Ley General de Aguas previsto en el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales de ocho de febrero de dos mil doce. Incluso este Tribunal Pleno hace

[90] Véase ibíd., fojas 177 a 180.
[91] Véase ibíd., fojas 981 a 997.
[92] Véase ibíd., fojas 151 a 152.

ya algún tiempo se refirió específicamente a dicha omisión legislativa al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017,**[93] así como las **controversias constitucionales 83/2017** y **97/2017.**[94] Sin que entonces fuera propiamente el objeto de la acción o de las controversias, en aquellos asuntos la Suprema Corte consideró que la completa falta de ejercicio de esta atribución por el Congreso de la Unión era un elemento adicional que justificaba validar la facultad del Congreso de la Ciudad de México para legislar en materia de agua potable.[95] La cuestión aquí, en cambio, radica en determinar si el actuar omisivo del Congreso de la Unión ante la Ley General de Aguas tiene algún tipo de justificación constitucional o, por el contrario, representa una dilación indebida en el ejercicio de una competencia de ejercicio obligatorio. Responder esta pregunta no reviste demasiada complejidad. Como se explica enseguida, la omisión legislativa impugnada por el Municipio actor está plenamente acreditada y no encuentra justificación en las razones que invocan las partes demandadas.

62. Esta Suprema Corte ha explicado en reiteradas ocasiones que, para que en un medio de impugnación constitucional como el que hoy nos ocupa se

[93] Véase la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párr. 371, resueltas el seis de septiembre de dos mil dieciocho, en este punto por unanimidad de once votos.

[94] Véase la controversia constitucional 97/2017, párr. 43, resuelta el diez de septiembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de nueve votos, y la controversia constitucional 83/2017, párrafo 43, resuelta ese mismo día, en este punto por unanimidad de nueve votos.

[95] Véase, por todas, la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párr. 371 ("No escapa a nuestra atención que el párrafo sexto del artículo 4o., constitucional dispone a la letra que '*el Estado garantizará el derecho humano al agua 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*' y además, que el artículo transitorio del decreto que introdujo este texto a la Constitución Federal en dos mil doce fijó al Congreso de la Unión un plazo de un año para emitir una Ley General de Aguas. Suponiendo sin conceder que estas porciones normativas fueran entendidas en el sentido de establecer que la materia de agua potable es concurrente y, por lo mismo, que el Congreso de la Unión tiene facultades para distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno para garantizar tal derecho humano, es un hecho que el legislador federal no ha ejercido tal atribución. Si, como ya hemos explicado al inicio de este apartado, no existe hasta ahora un alcance cierto del contenido material de dicha facultad legislativa, no consideramos procedente vedar por ahora cualquier facultad normativa de las entidades federativas en una materia en la que claramente tienen atribuciones constitucionales.") (Citas interiores omitidas, énfasis en original).

considere actualizada una omisión legislativa, tienen que concurrir dos elementos.[96] Primero, debe existir un mandato constitucional claro y preciso de legislar en determinado sentido dirigido a un poder público específico. Si hay una disposición de esta índole, ya sea en el cuerpo de la Constitución Federal o en su régimen transitorio,[97] entonces la facultad legislativa correspondiente representa una competencia constitucional de ejercicio obligatorio para el órgano aludido.[98] Segundo, debe comprobarse que, una vez vencido el plazo establecido por la propia Constitución Federal para expedir esa norma general, efectivamente no se haya emitido el acto legislativo ordenado. Los precedentes del Tribunal Pleno son categóricos al señalar que, cuando no se concreta la expedición de la legislación correspondiente dentro del plazo fijado por la norma fundamental, la autoridad facultada para emitirla incurre automáticamente en una violación directa al orden constitucional.[99] Ambos elementos se actualizan en el presente caso.

63. En primer lugar, como señala el Municipio actor, existe un mandato constitucional expreso al Congreso de la Unión para legislar en cierto sentido dentro de un plazo claramente determinado. Mientras que el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal dispone a la letra que "*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*",[100] en el artículo tercero transitorio del decreto de reforma

[96] Véase, entre muchas, la controversia constitucional 14/2005, págs. 55 a 60, resuelta el tres de octubre de dos mil cinco, en este punto por unanimidad de diez votos, y la controversia constitucional 109/2019, págs. 36 a 44, resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos.

[97] Véase ibíd., págs. 43 y 44.

[98] Véase la jurisprudencia número P./J. 11/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527.

[99] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE).", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1365.

[100] *Supra* nota 10.

constitucional de ocho de febrero de dos mil doce que introdujo ese párrafo a la Constitución Federal se establece explícitamente que "*El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas*."[101]

64. Aunque el sentido literal de estos dos preceptos constitucionales es inequívoco respecto de la obligación del Congreso de la Unión de expedir una nueva legislación en materia de aguas dentro de los trescientos sesenta días siguientes a su entrada en vigor, tal significado se confirma también si se atiende al proceso de reforma constitucional correspondiente. De éste se advierte claramente que la voluntad manifiesta del Poder Revisor de la Constitución Federal no fue que simplemente se reformara la Ley de Aguas Nacionales vigente hasta ese momento, sino que se expidiera una nueva Ley General de Aguas que estableciera la concurrencia de la Federación, las entidades y los Municipios en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico.[102]

65. Tan es así que en el artículo segundo transitorio del mismo decreto de reforma constitucional se fijó un plazo sustancialmente menor para que el Congreso de la Unión incorporara en la legislación ambiental vigente las disposiciones relativas al medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental a que se refiere el párrafo quinto del artículo 4o. de la Constitución Federal.[103] En cambio, respecto del derecho humano al agua reconocido en el párrafo sexto de ese mismo artículo, es indudable que el Constituyente ordenó la expedición de un nuevo ordenamiento legal que distribuyera competencias entre los tres órdenes de gobierno y, por consiguiente, otorgó un plazo mayor al Congreso de la Unión para hacerlo.

---

[101] *Supra* nota 11.

[102] Véase, por ejemplo, la "Iniciativa que reforma los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, año XII, número 2857-II, uno de octubre de dos mil nueve, págs. 34 y 35 ("Las características de nuestra propuesta se apoyan en los siguientes principios constitucionales que sometemos a la consideración de esta soberanía: ... 25. El Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre el uso y aprovechamientos de las aguas nacionales, las que establecerán la concurrencia de la Federación, entidades federativas y de los Municipios.") (Énfasis añadido).

[103] "**Segundo.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 180 días para incorporar las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental."

66. En segundo lugar, de las constancias que obran en autos se desprende que el Congreso de la Unión efectivamente todavía no ha emitido la Ley General de Aguas cuya expedición ordena la Constitución Federal. Si bien las partes demandadas aportaron copias certificadas de las múltiples iniciativas y de dictámenes relacionados con un ordenamiento legal de esas características, tramitados tanto en la Cámara de Diputados[104] como en el Senado de la República,[105] lo cierto es que esto no equivale en modo alguno a emitir la legislación correspondiente. Tal obligación constitucional únicamente puede considerarse cumplida una vez que la nueva ley se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación, pues sólo entonces aquélla adquiere validez y puede surtir efectos jurídicos.

67. Además, es un hecho notorio que se invoca como tal en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,[106] de aplicación supletoria en el presente asunto por disposición del artículo 1o. de la ley reglamentaria,[107] que el quince de diciembre de dos mil veintiuno concluyó el último periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, nuevamente sin que se cumpliera con el mandato constitucional de expedir la Ley General de Aguas. De este modo, tal como sostienen los precedentes del Tribunal Pleno, el transcurso en exceso del plazo otorgado al órgano parlamentario para ejercer esta competencia legislativa de ejercicio obligatorio implica por sí mismo una violación directa a la Constitución Federal.[108]

68. Por otra parte, las razones que esgrimen las autoridades demandadas no justifican el incumplimiento por más de ocho años de la obligación de emitir la Ley General de Aguas dentro del plazo previsto por la Constitución Federal. Primero, los plazos que establece el propio Poder Revisor de la Constitución para

[104] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 138/2020, fojas 677 a 915.
[105] Véase ibíd., fojas 367 a 676.
[106] "**Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."
[107] "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."
[108] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 99.

cumplir una obligación son fatales y su vencimiento es suficiente para que se considere actualizada una violación constitucional.[109] Y aunque es verdad que esta Suprema Corte excepcionalmente ha reconocido que el retraso al expedir una norma de carácter general puede obedecer a una causa de fuerza mayor y que, al no ser aquélla completamente atribuible a los órganos responsables de expedirla, les ha otorgado un plazo razonable para cumplir con la correspondiente obligación constitucional, dichas medidas siempre han representado determinaciones relacionadas con los efectos de la sentencia condenatoria o su cumplimiento,[110] pero que de ninguna manera convalidan en el fondo la omisión en que ha incurrido el órgano legislativo responsable.

69. Segundo, contra lo que sostiene el Senado de la República,[111] el incumplimiento de la obligación de expedir la Ley General de Aguas no es atribuible a la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID-19). No sólo es un hecho notorio que dicha pandemia comenzó a tener efectos de consideración en nuestro país apenas en marzo de dos mil veinte, es decir, cuando ya llevaba más de siete años vencido el plazo que establece el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional. También lo es que, desde el inicio de esta pandemia, en el Congreso de la Unión se han desarrollado vías para continuar los trabajos y debates parlamentarios durante la emergencia de salubridad, ya sea a través de sesiones remotas o incluso presenciales con estrictas medidas sanitarias.

70. Tan es así que en el seno de dicho órgano legislativo federal muy recientemente se han aprobado múltiples reformas legales de enorme relevancia y complejidad, cuyos procedimientos legislativos comenzaron con notable posterioridad al vencimiento del plazo establecido para cumplir la obligación constitucional de expedir la Ley General de Aguas, sin que hubiesen revestido siquiera

[109] Véase ídem.
[110] Véase la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018 (párr. 53), acuerdo plenario de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, en este punto por unanimidad de once votos. Véase, además, la controversia constitucional 109/2019, párr. 97 (nota al pie 17), resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos ("Dadas las circunstancias nacionales que imperan, con motivo de la pandemia, se fija un plazo de seis meses, para que el Congreso Local modifique su Constitución en los términos que se precisan en esta sentencia.") (Énfasis añadido). De la Primera Sala, véase el amparo en revisión 265/2020, párrs. 216 a 220, resuelto el doce de mayo de dos mil veintiuno, en este punto por unanimidad de cinco votos.
[111] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 138/2020, fojas 360 a 361.

el carácter de iniciativas preferentes. Si la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID-19) no impidió el desarrollo de otros procedimientos legislativos de carácter ordinario, entonces no puede considerarse una justificación válida al incumplimiento en el presente asunto.

71. Tercero, tampoco representa una justificación para este retraso el hecho de que en una sola ley puedan regularse tanto el derecho humano al agua previsto en el artículo 4o. constitucional como la administración de las aguas nacionales previstas en el diverso 27 constitucional. El Ejecutivo Federal parece insinuar que, dada la posibilidad de coexistencia de reglamentación en un mismo ordenamiento legal, las dos cuestiones ya se encuentran reguladas propiamente en la Ley de Aguas Nacionales vigente.[112] Sin embargo, este argumento no controvierte la existencia de la omisión impugnada, sino más bien la afectación que pueda generar al actor.

72. Como se explicó líneas arriba (*supra* párrs. 64 y 65), de un análisis integral de las disposiciones constitucionales correspondientes se desprende claramente que la orden del Constituyente Permanente no fue la de simplemente actualizar la legislación de aguas nacionales vigente al momento de aprobarse la reforma constitucional, sino la de expedir una nueva ley general en la que se le confiriera a cada nivel de gobierno la participación que requiere la garantía del derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, tal como dispone el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Tan es así, que las autoridades legislativas demandadas aportaron a este expediente constancias de múltiples iniciativas y dictámenes relacionados con la expedición de una Ley General de Aguas que a la fecha se han tramitado en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Si no hubiera obligación de expedir una nueva ley en esta materia, entonces no tendría mucho sentido que el Congreso de la Unión estuviera llevando a cabo una gran variedad de procedimientos encaminados a emitirla, ni que hubiera argumentado ante esta Suprema Corte que se encontraba próximo a cumplir con esa obligación constitucional. Cuestión distinta es si esa omisión genera una afectación al actor en vista del contenido de la legislación de aguas vigente.

[112] Véase ibíd., foja 168.

73. En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el Congreso de la Unión omitió indebidamente 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 y, por tanto, a la fecha ha incurrido en una omisión legislativa de carácter absoluto respecto de la competencia de ejercicio obligatorio prevista en dicho precepto transitorio, así como en el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Dado que la omisión legislativa acreditada no encuentra justificación constitucional alguna, su actualización es plenamente atribuible al Congreso de la Unión a través de sus dos Cámaras.

74. Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo y, por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.

75. La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que esta Suprema Corte **declare la inconstitucionalidad** de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir 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.

B

76. Órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "El Granero". Como se refirió en el apartado de antecedentes, el Ejecutivo Federal ordenó disponer de aproximadamente mil millones de metros cúbicos del agua almacenada en la presa "El Granero" específicamente para el pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 9).

77. Conceptos de invalidez.[113] El Municipio actor alega, en esencia, que las órdenes de disponer del agua almacenada en "El Granero" son inconstitucionales porque desembocan en la disposición de aguas nacionales que ya se encontraban comprometidas para los usuarios de la Cuenca del Río Bravo, entre los cuales figura ese Municipio en su calidad de usuario para uso público urbano y doméstico, sin que se le hubiera dado la participación debida en esa decisión. Sostiene que, en términos de lo dispuesto en los artículos 4o., párrafo sexto, y 27 de la Constitución Federal, era necesario que el Ejecutivo Federal ejerciera sus facultades legales de administración sobre las aguas nacionales almacenadas en la presa "El Granero" de manera coordinada con el Municipio y los distintos usuarios de las aguas de la cuenca, concretamente a través del Consejo de Cuenca del Río Bravo. En su concepto, esto implicaba haber contado antes con un Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica en cuya elaboración hubiera participado efectivamente el propio Municipio actor.[114]

78. Contestación de la autoridad demandada. El Ejecutivo Federal señala, por el contrario, que no había obligación constitucional alguna para coordinarse con el Municipio actor antes de disponer de las aguas almacenadas en la presa "El Granero" para pagar a los Estados Unidos de América los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

79. Por un lado, afirma que dicha determinación se encuentra dentro de sus facultades constitucionales y legales de administración de las aguas nacionales. Explica que, según el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Federal, el dominio y la administración de las aguas nacionales y sus bienes inherentes le corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal, por sí o a través de la Conagua. Señala también que, mientras la Ley General de Bienes Nacionales prevé que los bienes enunciados en el párrafo quinto del artículo 27 constitucional estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de la Federación, la presa "El Granero" es una obra de infraestructura hidráulica financiada por el Gobierno Federal y, por tanto, constituye un bien nacional conforme al artículo 113, fracción VII, de la Ley de Aguas Nacionales.[115]

[113] En términos de lo resuelto en los recursos de reclamación citados en *supra* notas 74, 75 y 76, únicamente se abordan los planteamientos propiamente de constitucionalidad.
[114] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 138/2020, fojas 9 a 25.
[115] Véase ibíd., fojas 152 a 162.

80. Por otro lado, sostiene que, además de no existir obligación constitucional alguna para que los Municipios participen en los Consejos de Cuenca, pues se trata de figuras creadas únicamente por la Ley de Aguas Nacionales, el Tratado de Aguas Internacionales representa la Ley Suprema de toda la Unión en términos del artículo 133 de la Constitución Federal y, por ende, el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a cumplirlo pese a cualquier oposición municipal o incluso estatal.[116]

81. Cuestión jurídica por resolver. De los planteamientos de las partes en relación con las órdenes del Ejecutivo Federal se desprende una sencilla pregunta de cuya respuesta depende su validez constitucional.

¿El Ejecutivo Federal se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con el Municipio actor para disponer de las aguas almacenadas en la presa "El Granero"?

82. Del hecho que esta Suprema Corte haya concluido ya que la omisión de emitir una Ley General de Aguas es inconstitucional y, por ende, se deba ordenar al Congreso de la Unión su expedición, no se sigue que automáticamente sean inválidos todos los actos positivos realizados al amparo de la normativa de aguas vigente. Toda vez que la materia de aguas es compleja e involucra muchos y muy diversos tipos de facultades constitucionales para distintas autoridades del país, la validez de un acto específico en esta materia no siempre depende de la misma norma o disposición ni requiere, por tanto, el mismo grado de reglamentación. En otras palabras, la afectación a la participación municipal en los procesos decisorios de gestión de los recursos hídricos a los que se refiere el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal no desemboca necesariamente en la invalidez de los actos de administración de las aguas propiedad de la nación a los que se refiere el artículo 27 de ese mismo ordenamiento constitucional.

83. En esta tesitura, corresponde aquí dilucidar si la decisión del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas almacenadas en la presa "El Granero" para el pago a los Estados Unidos de América de los adeudos del Tratado de Aguas

[116] Véase ibíd., foja 162 a 169.

Internacionales requería tomarse de manera coordinada con el Municipio actor. Resolver esta cuestión resulta relativamente sencillo. Contra lo que sostiene el Municipio demandante, el Ejecutivo Federal no se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con él ni con algún otro ente para disponer de las aguas de esa presa. Como se explica enseguida, la decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de las aguas nacionales en sentido estricto que está dirigido a dar cumplimiento a una obligación internacional del Estado Mexicano. Este tipo específico de actos no necesita aprobación municipal para tener validez constitucional.

84. En primer lugar, la interpretación integral del artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal arroja claramente que la facultad de participar en la gestión de los recursos hídricos de una cuenca hidrológica no tiene el alcance de conferir a los Municipios las facultades de administración sobre esos bienes. Se trata, por el contrario, de una atribución limitada a la intervención en aquellos procesos decisorios que la ley establezca para lograr que tanto el acceso al agua como su uso sean de carácter equitativo y sustentable.

85. Contra lo que sugiere el demandante, la *gestión* a la que se refiere implícitamente el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional cuando habla de la participación municipal en la consecución de los fines de "acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos"[117] no es una expresión sinónima de la *administración* de las aguas nacionales a que se refiere el diverso artículo 27 constitucional.[118] Mientras que la primera es más amplia y se refiere en general

[117] Véase *supra* nota 10.

[118] "**Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.
"...
"Son propiedad de la nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República;

al conjunto de procesos decisorios relacionados con la preservación del agua, por lo que involucra de manera coordinada a todos los niveles de gobierno y a la ciudadanía; la segunda expresión, en cambio, se refiere específicamente a los actos concretos de dominio sobre los recursos hídricos nacionales y representa una competencia exclusiva del Ejecutivo Federal.

86. Aunque ambos conceptos encuentren desarrollo en la Ley de Aguas Nacionales, es el propio texto constitucional el que primero distingue entre las actividades que aquéllos involucran, así como las autoridades a quienes corresponden. Por ejemplo, puesto que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional dispone que el acceso y uso de los recursos hídricos debe ser equitativo y

---

la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica. ..." (Énfasis añadido)

sustentable, la ley de la materia debe establecer la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como de la sociedad civil, en las acciones de gestión del agua. En cambio, dado que en términos del párrafo sexto del artículo 27 constitucional la administración de las aguas nacionales corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal, su explotación, uso o aprovechamiento por otros entes o por particulares procede únicamente a través de las concesiones –o asignaciones, como se vio– que aquél otorgue.[119] Esto pone en evidencia que constitucionalmente todos los niveles de gobierno tienen un rol en la gestión de las aguas nacionales, pero no todos lo tienen en su administración. Tan es así que el artículo 3o., fracción XXVIII, de la Ley de Aguas Nacionales dispone a la letra que "*la gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua*".[120]

87. Toda vez que la disposición de aguas almacenadas en la presa "El Granero" para dar cumplimiento a un tratado internacional representa un acto concreto de dominio sobre las aguas nacionales, las órdenes para realizarlo representan una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 constitucional. Y si se trata de una atribución exclusiva de un Poder de la Federación, entonces por definición esa decisión no requiere la autorización de alguna otra autoridad estatal o municipal para ser tomada ni ejecutada. En otras palabras, no se puede alegar la violación a la facultad municipal de participar en la gestión de las aguas nacionales respecto de un acto concreto que involucra únicamente las facultades de administración de esos recursos hídricos por el Ejecutivo Federal.

---

[119] Véase ídem.

[120] "**Artículo 3o.** Para los efectos de esta ley se entenderá por:
"...
"XXVIII. 'Gestión del agua': Proceso sustentado en el conjunto de principios, políticas, actos, recursos, instrumentos, normas formales y no formales, bienes, recursos, derechos, atribuciones y responsabilidades, mediante el cual coordinadamente el Estado, los usuarios del agua y las organizaciones de la sociedad, promueven e instrumentan para lograr el desarrollo sustentable en beneficio de los seres humanos y su medio social, económico y ambiental, (1) el control y manejo del agua y las cuencas hidrológicas, incluyendo los acuíferos, por ende su distribución y administración, (2) la regulación de la explotación, uso o aprovechamiento del agua, y (3) la preservación y sustentabilidad de los recursos hídricos en cantidad y calidad, considerando los riesgos ante la ocurrencia de fenómenos hidrometeorológicos extraordinarios y daños a ecosistemas vitales y al medio ambiente. La gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua."

88. Esto desde luego no significa que el Congreso de la Unión no deba regular los términos en que el Ejecutivo Federal ejerce tales facultades de administración sobre las aguas de la Nación. Al contrario, además de que los artículos 27 y 73, fracción XVII,[121] de la Constitución Federal disponen claramente que esto debe hacerse en los términos que disponga la ley, de hecho, los artículos 6o., fracción VIII, y 9o., fracción IX, de la Ley de Aguas Nacionales[122] regulan el supuesto específico de disposición de aguas nacionales para el cumplimiento de un tratado internacional. Lo expuesto tan sólo quiere decir que constitucionalmente el ejercicio de todos los actos de dominio respecto de las aguas propiedad de la Nación se encuentra encomendado de manera exclusiva al Ejecutivo Federal y, por ende, no corresponde dictarlos a alguna otra autoridad como la municipal cuando actúa a través de un Consejo de Cuenca.

89. En segundo lugar, en el expediente en que se actúa queda plenamente acreditado que las órdenes de disposición de las aguas almacenadas en la presa "El Granero" se dictaron en cumplimiento a un tratado internacional suscrito y ratificado por el Estado Mexicano. De las afirmaciones de ambas partes en la presente controversia constitucional y los medios de prueba aportados por ellas

---

[121] "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:
"...
"XVII. Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal." (Énfasis añadido).

[122] "**Artículo 6o.** Compete al Ejecutivo Federal:
"...
"VIII. Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas, tomando en cuenta el interés nacional, regional y público."
"**Artículo 9o.** 'La comisión' es un órgano administrativo desconcentrado de 'la secretaría', que se regula conforme a las disposiciones de esta ley y sus reglamentos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de su reglamento interior.
"...
"IX. Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros, y realizar acciones que correspondan al ámbito federal para el aprovechamiento integral del agua, su regulación y control y la preservación de su cantidad y calidad, en los casos que correspondan o afecten a dos o más regiones hidrológico-administrativas, o que repercutan en tratados y acuerdos internacionales en cuencas transfronterizas, o cuando así lo disponga el Ejecutivo Federal, así como en los demás casos que establezca esta ley o sus reglamentos, que queden reservados para la actuación directa de 'la comisión' en su nivel nacional." (Énfasis añadido).

se desprende claramente que la disposición de esos recursos hídricos está destinada al pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales.

90. Dado que el contenido del referido instrumento internacional no fue objeto de impugnación, y que el artículo 133 de la Constitución Federal[123] dispone expresamente que los tratados internacionales celebrados por el presidente de la República y ratificados por el Senado serán la Ley Suprema de toda la Unión, entonces todas las disposiciones del Tratado Internacional de Aguas debían ser cumplidas en sus términos. Esto significa que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a dar cumplimiento al instrumento internacional con independencia de que las leyes en materia de aguas expedidas por el Congreso de la Unión –o la regulación administrativa que el propio Ejecutivo Federal hubiera emitido en ejercicio de su facultad reglamentaria– así lo dispusieran explícitamente.

91. Por último, suponiendo sin conceder que las facultades municipales originarias en materia de aguas sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, y por consiguiente, que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas también hubiera vulnerado esa hipotética atribución originaria en perjuicio de los Municipios del país, esto tampoco llevaría a la Suprema Corte a concluir que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con el Municipio actor a fin de disponer de las aguas de la presa "El Granero" para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.

92. Como es bien sabido, por elemental principio de legalidad, en el sistema jurídico mexicano las autoridades administrativas como el Ejecutivo Federal no pueden inaplicar leyes vigentes so pretexto de su inconstitucionalidad. En términos de los precedentes de esta Suprema Corte, la facultad de ejercer control de constitucionalidad de las leyes se encuentra reservada para los órganos ju-

[123] "**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas."

risdiccionales del país.[124] Y si la fracción VIII del artículo 6o. de la Ley de Aguas Nacionales dispone a la letra que solamente compete al Ejecutivo Federal "*adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas*",[125] entonces coordinarse para tal objeto con el Municipio actor hubiera representado una inaplicación de la ley que no está permitida por el orden constitucional. Tal coordinación con el Municipio actor y los usuarios simplemente no era posible sin violar la Constitución Federal.

93. Por las razones expresadas, esta Suprema Corte considera que son **infundados** los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor en el sentido de que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con él y con los usuarios de la Cuenca del Río Bravo antes de disponer de las aguas almacenadas en la presa "El Granero" para el pago de los adeudos del Tratado Internacional de Aguas. Contra lo que sostiene la parte demandante, se trata de actos de administración en estricto sentido cuyo ejercicio corresponde en exclusiva a la autoridad demandada, sin que pueda afirmarse que dichos recursos hídricos se encontraban comprometidos para los usuarios de la Cuenca del Río Bravo ni que su disposición estaba sujeta a la participación del Municipio actor en el Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica, pues no hay disposición constitucional o legal alguna que así lo disponga. En consecuencia, **debe reconocerse la validez** de las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "El Granero".

VIII. EFECTOS

94. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 de la ley reglamentaria,[126] procede fijar los efectos y alcances de la sen-

[124] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis aislada número P. LXIX/2011 (9a.) del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de dos mil once, Tomo 1, página 552, así como la tesis aislada número 2a. CIV/2014 (10a.) de la Segunda Sala, cuyo rubro es: "CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 11, octubre de dos mil catorce, Tomo I, página 1097.

[125] *Supra* nota 122.

[126] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos

tencia, incluyendo los órganos obligados a cumplirla, la omisión legislativa respecto de la cual opera y los elementos necesarios para su plena eficacia.

95. En la sección **A** del apartado anterior se concluyó que el Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, incurrió en una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio al no haber expedido 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, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal (*supra* párr. 73).

96. Toda vez que dicha omisión legislativa por sí misma genera una afectación al Municipio actor, esta Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional debe asegurarse de que se restablezca el orden constitucional vulnerado por el Congreso de la Unión.

97. En consecuencia, se debe **declarar la inconstitucionalidad** de la omisión del Congreso de la Unión de 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, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Asimismo, se debe **ordenar a esa autoridad legislativa federal, a través de sus dos Cámaras, que emita una Ley General de Aguas.**

98. Finalmente, el Congreso de la Unión deberá dar cumplimiento a esta ejecutoria **durante su próximo periodo ordinario de sesiones.** Un plazo similar para subsanar una omisión legislativa absoluta se otorgó por el Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales **38/2014,**[127] **82/2016**[128] y **109/2019.**[129]

---

elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

[127] Resuelta el veinticuatro de septiembre de dos mil quince, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo segundo).

[128] Resuelta el veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de diez votos (resolutivo tercero).

[129] Resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo tercero).

99. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de la omisión legislativa, de los actos atribuidos a la Guardia Nacional y del acuerdo de carácter general precisados en el apartado VI de esta resolución.

TERCERO.—Se declara la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce, en los términos indicados en el apartado **VII** de esta sentencia.

CUARTO.—Se ordena al Congreso de la Unión expedir dicha Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones, en los términos del apartado **VIII** del presente dictamen.

QUINTO.—Se reconoce la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "El Granero" para pagar los adeudos del *Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos*.

SEXTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz

Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Piña Hernández en contra de algunas consideraciones, Ríos Farjat con matices, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la parte final del párrafo trece, respecto del apartado I, relativo a los antecedentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado II, relativo a la competencia.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, en contra de algunas consideraciones y con razones adicionales, respecto del apartado III, relativo a la precisión de las omisiones y los actos impugnados.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y del inciso B, respecto del apartado V, relativo a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema A, consistente en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados, atinente a que el presente medio de impugnación es improcedente para combatir omisiones legislativas.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema B, consistente en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados y el Ejecutivo Federal, atinente a la falta de interés legítimo del Municipio actor. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose del párrafo cuarenta y siete, Esquivel Mossa por razón de extemporaneidad, Ortiz Ahlf, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema C, consistente en sobreseer respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por el sobreseimiento adicional de la orden de disposición del agua, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diversas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema D, consistente en sobreseer respecto del acto relativo a la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la ejecución de las órdenes de disponer de las aguas de la presa "El Granero" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y del acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte por ausencia de conceptos de invalidez. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con razones adicionales, González Alcántara Carrancá en contra de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con razones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con razones adicionales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema A, consistente en declarar fundada la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Aguas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en ordenar que el Congreso de la Unión emita la Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa apartándose de los párrafos ciento cuarenta y siete y del ciento cuarenta y seis al ciento cincuenta y ocho, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo apartándose de los párrafos ciento cincuenta y seis y ciento cincuenta y siete, Ríos Farjat con algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos ciento cincuenta y seis y ciento cincuenta y siete, Laynez Potisek, Pérez Dayán con algunos matices en las consideraciones y apartándose de los párrafos ciento cincuenta y seis y ciento cincuenta y siete y presidente Zaldívar Lelo de Larrea obligado por la mayoría y por razones distintas, respecto del

apartado VII, relativo al estudio de fondo, en su tema B, consistente en reconocer la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "El Granero" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos. El señor Ministro González Alcántara Carrancá y la señora Ministra Piña Hernández votaron en contra. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció un voto particular.

En relación con el punto resolutivo sexto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente genérico.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 98/99 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 703, con número de registro digital: 193259.

Las tesis aisladas 2a. CIV/2014 (10a.), 1a. CCVI/2018 (10a.) y de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 3 de octubre de 2014 a las 9:30 horas, 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas y 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, con números de registro digital: 2007573, 2018780 y 2010668, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS Y LOS PRESIDENTES DE LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE CHIHUAHUA TIENEN LEGITIMACIÓN PARA PRESENTAR LA DEMANDA EN REPRESENTACIÓN DE DICHOS ENTES (ARTÍCULO 29, FRACCIÓN XII, DEL CÓDIGO MUNICIPAL PARA EL ESTADO DE CHIHUAHUA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJERO O CONSEJERA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL (ARTÍCULOS 90 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 43 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE JUNIO DE 2021, CONFORME AL CUAL EL PLAZO PARA INTERPONER LA DEMANDA TRATÁNDOSE DE OMISIONES SERÁ DE TREINTA DÍAS, NO ES APLICABLE CUANDO ÉSTA SE PRESENTÓ CON ANTERIORIDAD A SU ENTRADA EN VIGOR, CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY Y *PRO ACTIONE*.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS OMISIONES LEGISLATIVAS QUE NO DERIVEN DIRECTAMENTE DE UN ACTO POSITIVO PUEDEN IMPUGNARSE EN TODO MOMENTO MIENTRAS SUBSISTAN (ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE JUNIO DE 2021).

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE OPORTUNIDAD (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DEL ACUERDO DE INICIO DE EMERGENCIA POR SEQUÍA PARA EL AÑO 2020 RECLAMADO AL EJECUTIVO FEDERAL).

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.

X. 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.

XI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DE LA PARTE ACTORA SE ACTUALICE, DEBE ACREDITARSE QUE EN LA DEMANDA NO SE ADUJERON VIOLACIONES A ALGÚN PRECEPTO CONSTITUCIONAL QUE RECONOZCA FACULTADES A AQUÉLLA.

XII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS MUNICIPIOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA CONTROVERTIR NORMAS GENERALES, ACTOS U OMISIONES EN MATERIA DE AGUAS, DADAS LAS FACULTADES CONSTITUCIONALES QUE ORIGINARIAMENTE TIENEN CONFERIDAS EN LA MATERIA.

XIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL MUNICIPIO ACTOR RESPECTO DE LOS ACTOS RELACIONADOS CON LA DISPOSICIÓN DE LAS AGUAS DE UNA PRESA UBICADA EN UNA CUENCA DE LA CUAL NO PARTICIPA (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LAS ÓRDENES DE DISPONER DEL AGUA ALMACENADA EN

LA PRESA "LA BOQUILLA" PARA PAGAR LOS ADEUDOS DEL TRATADO DE AGUAS INTERNACIONALES, ASÍ COMO RESPECTO DE SUS ACTOS DE EJECUCIÓN A TRAVÉS DE LA GUARDIA NACIONAL).

XIV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ÚNICAMENTE ES POSIBLE PLANTEAR EN LA DEMANDA VIOLACIONES DIRECTAS A LA CONSTITUCIÓN GENERAL.

XV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES (SOBRESEIMIENTO RESPECTO DE LA OMISIÓN ATRIBUIDA AL EJECUTIVO FEDERAL DE REGLAMENTAR ADECUADAMENTE LA LEY DE AGUAS NACIONALES EN LO QUE SE REFIERE A LA INTEGRACIÓN DE LOS CONSEJOS DE CUENCA).

XVI. FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

XVII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO ES ATRIBUIBLE A LA PANDEMIA DEL VIRUS SARS-CoV-2 (COVID-19) (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XVIII. AGUAS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL RELATIVA, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012, NO SE JUSTIFICA POR EL HECHO DE QUE LAS SITUACIONES MATERIA DE ESE ORDENAMIENTO ESTÉN REGULADAS EN LA LEY DE AGUAS NACIONALES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO

DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XIX. AGUAS. EL CONGRESO DE LA UNIÓN INCURRIÓ EN UNA OMISIÓN INDEBIDA AL NO HABER EXPEDIDO LA LEY GENERAL RELATIVA A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012.

XX. MUNICIPIOS. LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EXPEDIR LA LEY GENERAL DE AGUAS EN EL PLAZO ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012 VULNERA SUS ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES EN LA MATERIA (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

XXI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA QUE DECLARA LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA Y VINCULA AL CONGRESO DE LA UNIÓN A EXPEDIR LA LEGISLACIÓN CORRESPONDIENTE DURANTE SU PRÓXIMO PERIODO ORDINARIO DE SESIONES (INCONSTITUCIONALIDAD DE LA OMISIÓN DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE EMITIR LA LEY GENERAL DE AGUAS A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO DEL DECRETO DE REFORMAS CONSTITUCIONALES, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 8 DE FEBRERO DE 2012).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 150/2020. MUNICIPIO DE OCAMPO, CHIHUAHUA. 27 DE ENERO DE 2022. MINISTRO PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO. COLABORÓ: FERNANDA BITAR SIMÓN.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al veintisiete de enero de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 150/2020, promovida por el Municipio de Ocampo, Chihuahua, en contra del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo Federal.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos que dieron lugar a la controversia. Sobre el cauce del Río Conchos –el principal afluente mexicano del Río Bravo– en el Municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua, se encuentra la presa "La Boquilla", también conocida como Lago Toronto. Desde su construcción en mil novecientos dieciséis, esta obra hidráulica ha generado energía eléctrica para la región norte del país y funcionado como fuente de abastecimiento de agua para varios distritos de riego, así como para múltiples usuarios ubicados principalmente en los Municipios del Centro y Sur del Estado de Chihuahua.

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 "el Tratado de Aguas Internacionales"). Ratificado por el Senado de la República en 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

veinte un mil metros cúbicos anuales.[1] 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 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.[2] El ciclo 1 del tratado comenzó el uno de octubre de mil novecientos cincuenta y tres.

---

[1] "**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).

[2] Véase ídem.

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.[3]

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 un territorio hidrológico que abarcaba ciento cuarenta y seis Municipios distribuidos en cinco Estados (cincuenta y siete en Chihuahua,[4] tres en Durango, treinta y dos en Coahuila, cuarenta y cuatro en Nuevo León y diez en Tamaulipas). 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

[3] "**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.
"…"

[4] Del Estado de Chihuahua participan dentro de la Cuenca del Río Bravo los Municipios de Ahumada, Aldama, Allende, Aquiles Serdán, Ascensión, Bachíniva, Balleza, Bocoyna, Buenaventura, Camargo, Carichi, Casas Grandes, Coronado, Coyame, Cuauhtémoc, Cusihuiriachi, Chihuahua, Delicias, Doctor Belisario Domínguez, El Tule, Galeana, Gómez Farías, Gran Morelos, Guachochi, Guadalupe, Guerrero, Hidalgo del Parral, Huejotitán, Ignacio Zaragoza, Janos, Jiménez, Juárez, Julimes, La Cruz, López, Madera, Manuel Benavides, Matachi, Matamoros, Meoqui, Namiquipa, Nonoava, Nuevo Casas Grandes, Ojinaga, Práxedis G. Guerrero, Riva Palacio, Rosales, Rosario, San Francisco de Borja, San Francisco de Conchos, San Francisco del Oro, Santa Bárbara, Santa Isabel, Satevó, Saucillo, Temosachi y Valle de Zaragoza. Véanse 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*.

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.[5]

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.[6] En relación con su integración, en el nuevo artículo 13 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

[5] Véanse 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*.

[6] "**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;
"..."

de que los organismos prestadores del servicio de agua potable y saneamiento fueran considerados usuarios.[7] 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.[8]

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.

[7] "**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."

[8] "**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).

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.[9]

[9] "**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* SEMARNAT, SHCP, BIENESTAR, SENER, SE, SSA Y SADER	"7	"12%
"Vocales estatales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	"5	"9%
"Vocales Municipales Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	"5	"9%
"Vocales Usuarios	"27	"50%
"Vocales de Organizaciones No Gubernamentales	"4	"7%
"Sector Académico (Vocales/Invitados 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."

8. El ocho de febrero de dos mil doce se reformó y adicionó el artículo 4o. 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 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.[10] 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.[11] 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.[12] 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 4o. del instrumento internacional (*supra* párr. 3).

10. El tres de diciembre de dos mil diecinueve, en una mesa de trabajo convocada por la Secretaría de Gobernación a solicitud de la CONAGUA, los

[10] "**Artículo 4o.** ...
"...
"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.
"..."

[11] "**Tercero.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas."

[12] 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*.

gobernadores de Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León, así como el secretario general de Gobierno de Coahuila, acordaron (a) atender por parte de la CONAGUA las solicitudes de los distritos de riego de la Cuenca de Río Bravo en términos de su ciclo agrícola pendiente, de los Estados presentes, y (b) cumplir a cabalidad con el Tratado de Aguas Internacionales.[13]

11. Ese mismo día el Comité Nacional de Grandes Presas de la CONAGUA acordó que, a fin de pagar a los Estados Unidos de América los adeudos con motivo del Tratado de Aguas Internacionales, dispondría de agua almacenada en las presas Francisco I. Madero ("Las Vírgenes"), Luis L. León ("El Granero") y "La Boquilla", todas ellas ubicadas en el Estado de Chihuahua. Específicamente en relación con la presa "La Boquilla", la autoridad federal acordó disponer de un volumen de aproximadamente mil millones de metros cúbicos de agua para dar cumplimiento al Tratado.[14]

12. El tres de febrero de dos mil veinte, en vista de diversos bloqueos que a raíz del anuncio del acuerdo de la CONAGUA tuvieron lugar en la presa Luis L. León ("El Granero"), ubicada en el Municipio de Aldama, elementos de la Guardia Nacional fueron enviados a la presa "La Boquilla" para resguardar sus instalaciones. Al día siguiente, sin embargo, un grupo de aproximadamente quinientos ciudadanos y productores agrícolas del Estado de Chihuahua se presentó en el lugar para impedir la sustracción del agua de la presa y tuvo lugar un enfrentamiento con los elementos de seguridad pública.

13. El cinco de febrero siguiente el titular del Ejecutivo Federal señaló en conferencia de prensa que se cumpliría sin excepción con el Tratado de Aguas Internacionales. Consecuentemente, se inició la extracción de agua de las presas en el Estado de Chihuahua que había acordado la CONAGUA, incluida la de la presa "La Boquilla".

14. Finalmente, el nueve de abril de dos mil veinte la titular de la CONAGUA expidió el *Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia*

[13] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 150/2020, foja 3.
[14] Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.

de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020 (en lo sucesivo "el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte").[15] Allí se especificó cuáles cuencas hidrológicas presentaban condiciones de sequía severa, extrema o excepcional –entre las que figuraba la Cuenca del Río Bravo– y se dispuso que la CONAGUA, conforme a los resultados de los análisis y dictámenes realizados por el Monitor de Sequía de México, a fin de garantizar el abasto de agua para uso doméstico y público urbano, podía ejecutar las medidas transitorias concertadas con los representantes de los usuarios en los Consejos de Cuenca que se encontraran en tal situación.

15. Presentación de la demanda. El diecisiete de septiembre de dos mil veinte el Municipio de Ocampo, Chihuahua, a través de su presidente municipal, promovió controversia constitucional en contra del Congreso de la Unión, del Poder Ejecutivo Federal, de la CONAGUA, del delegado de la CONAGUA en el Estado de Chihuahua, del Consejo de Cuenca del Río Bravo y del comandante de la Guardia Nacional. En su demanda señaló como actos impugnados (**a**) la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas; (**b**) la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca; (**c**) las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales; (**d**) la utilización de la Guardia Nacional para su ejecución por la fuerza y, por último, (**e**) el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte.

16. Argumentó, en esencia, que las omisiones y los actos impugnados desembocaban en la disposición de aguas que ya se encontraban comprometidas para los distintos usuarios de la zona, incluido el Municipio de Ocampo, Chihuahua, como proveedor del servicio de agua de uso doméstico y público urbano, sin que se le diera la intervención efectiva que ordena la Constitución

[15] Véase el Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, *Diario Oficial de la Federación*, No. de edición del mes: 11, jueves nueve de abril de dos mil veinte, págs. 4 a 6, disponible en el sitio *web*: *https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591407&fecha=09/04/2020*.

en la gestión de los recursos hídricos nacionales. Consideró que esto vulneraba en su perjuicio las atribuciones previstas en los artículos 1o., 4o., 27, 115 y 133 de la Constitución Federal, así como el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (*supra* párr. 8), y que con ello se transgredía además el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico de su población, el derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias y las disposiciones del Tratado de Aguas Internacionales. Asimismo, el Municipio actor señaló como terceros interesados a los Estados de Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, por lo que solicitó que fueran llamados al juicio.[16]

17. Trámite y admisión de la demanda. El veintiuno de septiembre 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 **150/2020** y, por conexidad con las controversias constitucionales 47/2020, 48/2020, 49/2020, 50/2020, 56/2020, 59/2020, 60/2020, 61/2020, 62/2020, 67/2020, 68/2020, 70/2020, 77/2020, 78/2020, 79/2020, 115/2020, 116/2020, 138/2020 y 149/2020, turnarla al Ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de instruir el procedimiento correspondiente.[17]

18. El veintiuno de octubre siguiente el Ministro instructor admitió a trámite la demanda.[18] Por un lado, tuvo como autoridades demandadas únicamente al Congreso de la Unión –por conducto de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores– y al Poder Ejecutivo Federal, pues el resto de las dependencias señaladas en la demanda eran subordinadas de éste. En consecuencia, ordenó emplazar a juicio a los Poderes demandados 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 otro lado, aunque resolvió tener como tercero interesado en la controversia constitucional al Estado de Chihuahua, negó tal carácter a los Estados de Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía

[16] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 150/2020, fojas 1 a 15.
[17] Véase ibíd., fojas 18 a 19.
[18] Véase ibíd., fojas 22 a 26.

General de la República para que manifestara lo que correspondiera a su representación.

19. Contestación a la demanda y vencimiento del plazo del tercero interesado para realizar manifestaciones. Los días cuatro, siete y diez de diciembre de dos mil veinte, respectivamente, el consejero jurídico del Ejecutivo Federal y ambas Cámaras del Congreso de la Unión presentaron sendos escritos donde dieron contestación a la demanda.[19] Éstos fueron agregados al expediente mediante auto de veintisiete de enero de dos mil veintiuno.[20] Por su parte, el veintitrés de marzo siguiente el Ministro instructor determinó que había precluido el derecho del Estado de Chihuahua a realizar manifestaciones como tercero interesado.[21]

20. Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción. El treinta de abril 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.[22] En consecuencia, el once de mayo de dos mil veintiuno se declaró cerrada la instrucción y se colocó el expediente en estado de resolución.[23]

II. COMPETENCIA

21. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Federal;[24] 10,

[19] Véase ibíd., fojas 98 a 149, 153 a 184 y 735 a 763, respectivamente.
[20] Véase ibíd., fojas 770 a 774.
[21] Véase ibíd., fojas 844 y 845.
[22] Véase ibíd., fojas 930 y 931.
[23] Véase ibíd., foja 933.
[24] "**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...
"b) La Federación y un Municipio;
"..."

fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,[25] así como en los puntos segundo, fracción I, y quinto del Acuerdo General Plenario Número 5/2013,[26] pues se trata de un conflicto entre un Municipio y dos Poderes de la Federación, en el que se plantean diversas omisiones legislativas, por lo que resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

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[27] 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 se desprende que en el presente asunto se controvierte lo siguiente:

A. Del Congreso de la Unión se impugna la **omisión** de expedir una Ley General de Aguas.[28] Esta omisión legislativa absoluta se tiene por **demostrada** con las afirmaciones de las partes demandadas respecto a la imposibilidad de

[25] "**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;
"..."

[26] "**SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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, cuando así lo estime conveniente;
"...
"**QUINTO.** Los asuntos de la competencia originaria del Pleno referidos en el punto tercero del presente Acuerdo General se turnarán y radicarán en el Pleno o en una Sala en términos de lo previsto en el Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los radicados de origen en el Pleno podrán remitirse a las Salas en términos de lo establecido en el punto sexto de este instrumento normativo."

[27] "**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;
"..."

[28] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 150/2020, foja 2.

expedir tal ordenamiento legal debido a la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID19) y con las copias certificadas del procedimiento legislativo correspondiente en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.[29]

B. Del Ejecutivo Federal se impugna la **omisión** de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.[30] Al tratarse de una omisión legislativa relativa respecto del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales vigente, la existencia del acto impugnado se tiene por **demostrada** con copia de un ejemplar del Diario Oficial de la Federación de veinticinco de agosto de dos mil catorce,[31] fecha en que dicho ordenamiento reglamentario sufrió su última modificación.

C. Del Ejecutivo Federal se impugnan las **órdenes** de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.[32] Su existencia se tiene por **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada[33] y con la copia certificada de la minuta de la reunión 1421 del Comité Nacional de Grandes Presas de la CONAGUA en la cual se determinaron los volúmenes de extracción de agua autorizados en relación con la presa "La Boquilla".[34]

D. Del Ejecutivo Federal se impugna la **utilización de la Guardia Nacional** para ejecutar por la fuerza las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales.[35] La existencia de este acto queda **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que la presencia de la Guardia Nacional en la presa "La Boquilla" había obedecido a la necesidad de resguardar esas ins-

[29] Véase ibíd., foja 178.
[30] Véase ibíd., foja 2.
[31] Véase el Decreto por el que se reforman y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCCXXXI, No. 18, lunes veinticinco de agosto de dos mil catorce, págs. 11 y 12, disponible en el sitio *web*: *https://www.dof.gob.mx/index_111.php?year=2014&month=08&day=25*.
[32] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 150/2020, foja 2.
[33] Véase ibíd., foja 99.
[34] Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.
[35] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 150/2020, foja 3.

talaciones a raíz de los múltiples bloqueos que tuvieron lugar en la diversa presa Luis. L León ("El Granero") ubicada en el Municipio de Aldama, Chihuahua, después de que la CONAGUA anunciara la decisión de extraer agua de las presas ubicadas en dicha entidad federativa.[36]

E. Finalmente, del Ejecutivo Federal se impugna el **Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte** publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de ese mismo año.[37] Su existencia queda acreditada con un ejemplar electrónico de la correspondiente publicación oficial.[38]

IV. LEGITIMACIÓN

23. Legitimación activa. El primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria[39] dispone que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En el presente asunto la demanda fue suscrita por Ana María Sáenz Campos, en su carácter de presidenta municipal de Ocampo, Chihuahua, quien demostró tener tal cargo con la presentación de una copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.[40] Si en términos del artículo 29, fracción XII, del Código Municipal

[36] Véase ibíd., fojas 101 a 102.
[37] Véase ibíd., foja 2.
[38] Véase *supra* nota 15.
[39] "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.
"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."
[40] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 150/2020, foja 16.

para el Estado de Chihuahua,[41] los presidentes municipales tienen expresamente la atribución de representar a los Municipios en los procedimientos jurisdiccionales, entonces se tiene por acreditada la legitimación activa del Municipio actor.

24. Legitimación pasiva. El artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria dispone que tendrá el carácter de demandado en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la impugnación.[42] Dado que en la tramitación del presente asunto se tuvieron como partes demandadas únicamente al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, en términos del citado artículo 11 de la Ley Reglamentaria[43] procede analizar la personalidad de cada uno de los funcionarios que comparecen en representación de tales autoridades.

25. En primer lugar, en representación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión compareció el Senador Eduardo Ramírez Aguilar en su carácter de presidente de la Mesa Directiva. Esta calidad fue acreditada con el "*Acta de la Junta Previa celebrada el lunes treinta y uno de agosto de dos mil veinte*" en la que consta su nombramiento.[44] Si de acuerdo con el artículo 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[45] dicho funcionario tiene la representación jurídica de la Cámara de

[41] "**Artículo 29.** La o el presidente municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:
"...
"XII. Representar al Municipio, con todas las facultades de un apoderado general; nombrar asesores y delegados y otorgar poderes generales y especiales para pleitos y cobranzas;
"..."
[42] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"...
"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;
"..."
[43] Véase *supra* nota 39.
[44] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 150/2020, fojas 182 a 185.
[45] "**Artículo 67.**
"1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:
"..." (Énfasis añadido).

Senadores, entonces es claro que se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia en su representación.

26. Por otro lado, en representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión compareció la diputada Dulce María Sauri Riancho en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva. Esta calidad fue acreditada con copia certificada de la versión estenográfica de la sesión de dos de septiembre de dos mil veinte del Pleno de la Cámara de Diputados en la que consta su nombramiento.[46] Si de acuerdo con el artículo 23, numeral 1, inciso l), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[47] el presidente de la Mesa Directiva tiene la representación de la Cámara de Diputados, es claro que dicha funcionaria está legitimada para comparecer en la presente controversia.

27. Finalmente, en representación del Ejecutivo Federal compareció Julio Scherer Ibarra, en su carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal, quien acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento expedido por el presidente de la República.[48] Si en términos de los artículos 90 de la Constitución Federal;[49] 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública

[46] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 150/2020, fojas 764 a 768.
[47] "**Artículo 23.**
"1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva las siguientes:
"...
"l) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario;
"..."
[48] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 150/2020, foja 81.
[49] "**Artículo 90.** La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.
"La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.
"La función de consejero jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.
"El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley."

Federal;[50] 1, primer párrafo, y 9 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal,[51] así como del Acuerdo Presidencial de nueve de enero de dos mil uno,[52] el consejero jurídico tiene la atribución de representar al Ejecutivo Federal en los procedimientos jurisdiccionales en los que sea parte, entonces es indudable que dicho funcionario está legitimado para comparecer en este asunto.

---

[50] "**Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:
"...
"X. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios y procedimientos en que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. En el caso de los juicios y procedimientos, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal podrá determinar la dependencia en la que recaerá la representación para la defensa de la Federación. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas;
"..."

[51] "**Artículo 1.** La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en adelante la Consejería, es la dependencia de la Administración Pública Federal que tiene a su cargo las funciones previstas en los párrafos tercero y cuarto del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consistentes en brindar asesoría y apoyo técnico jurídico al presidente de la República; así como representar a la Federación y al presidente de la República en los asuntos en los que éstos sean parte y ejercer las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos jurídicos.
"...
"**Artículo 9.** El consejero tendrá las facultades indelegables siguientes:
"...
"XI. Representar al presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
"..."

[52] "**ÚNICO.** El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.
"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurran a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

V. OPORTUNIDAD

28. La promoción de una controversia constitucional debe hacerse dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria[53] o, en su defecto, de los fijados por los precedentes de la Suprema Corte. De lo contrario, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, y deberá sobreseerse en términos del artículo 20, fracción II, de ese mismo ordenamiento legal.[54] En atención a que en la presente controversia constitucional se impugnaron y se tuvo por demostrada la existencia de diversos tipos de omisiones y actos, el análisis de la oportunidad en su impugnación se hará atendiendo a cada uno de ellos.

A

29. Omisión legislativa del Congreso de la Unión. En primer lugar, la impugnación de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas (*supra* párr. 22, inciso **A**) se considera **oportuna.** Es criterio reiterado del Tribunal Pleno que el plazo para impugnar omisiones legislativas por vía de una controversia constitucional se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan y,

---

[53] "**Artículo 21. (versión reformada el siete de junio de dos mil veintiuno).** El plazo para la interposición de la demanda será:
"I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;
"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y
"..."

[54] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y
"..."
"**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;
"..."

por consiguiente, pueden controvertirse en cualquier tiempo.[55] No es obstáculo para llegar a esta conclusión que la nueva redacción de la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria disponga que, "*tratándose de actos u omisiones*", el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días.[56]

30. En primer lugar, tal porción normativa es inaplicable en el presente asunto en términos del artículo quinto transitorio del decreto publicado el siete de junio de dos mil veintiuno,[57] instrumento a través del cual aquélla fue reformada. Ahí se prevé que las controversias constitucionales presentadas antes de la entrada en vigor de las reformas –como sucedió en este caso– deberán tramitarse conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse el procedimiento. Lo contrario significaría aplicar retroactivamente la ley en perjuicio del Municipio actor y de los titulares de los derechos humanos cuya violación se aduce, conclusión claramente incompatible con el artículo 14 de la Constitución Federal y con el principio *pro actione*.[58]

31. En segundo lugar, suponiendo que el nuevo plazo legal sí fuera aplicable retroactivamente, la fracción I reformada no se refiere a todas las omisiones impugnables en vía de controversia constitucional, sino únicamente a las que derivan directamente de un acto positivo.[59] Dado que ninguno de los supuestos de

[55] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Tomo XVIII, agosto de dos mil tres, página 1296, con número de registro digital: 183581.

[56] Véase *supra* nota 53.

[57] "**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."

[58] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis aislada de la Primera Sala número 1a. CCVI/2018 (10a.), cuyo rubro es: "PRINCIPIO *PRO ACTIONE*. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTICIABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 61, Tomo I, diciembre de dos mil dieciocho, página 377, con número de registro digital: 2018780.

[59] En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia número P./J. 113/2010 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVIRTIÓ

inicio de plazo previstos en esa fracción es apto para calificar actos omisivos que no deriven directamente de uno positivo, pues las omisiones como tal no surten efectos conforme a una ley, no se ejecutan, ni tampoco se hacen saber a los afectados, entonces no puede considerarse que ese precepto sea aplicable a la omisión legislativa impugnada.

B

32. Omisión legislativa del Ejecutivo Federal. La impugnación de la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (*supra* párr. 22, inciso **B**) también se considera **oportuna.** Como recién se explicó (*supra* párrs. 29 a 31), las omisiones legislativas –sean atribuidas al Poder Legislativo o al Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria– que no deriven directamente de un acto positivo pueden impugnarse por vía de controversia constitucional en todo momento mientras subsistan,[60] sin que les sea aplicable la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria.

33. Tampoco es obstáculo para llegar a esta conclusión que el Poder Ejecutivo Federal señale que el plazo para impugnar dicha omisión feneció porque ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de los Consejos de Cuenca, toda vez que dicho precepto había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos noventa y siete.[61] Contra lo que sugiere la autoridad demandada, una lectura integral de la demanda muestra que el Municipio actor no impugna esa disposición de carácter general como tal, sino más bien la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella o en alguna otra, la participación municipal en los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de dos mil doce (*supra* párr. 8). Así, **debe desestimarse** la causa de improcedencia invocada en ese sentido.

OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, página 2716, con número de registro digital: 163194.

[60] Véanse las tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 43/2003, citada en *supra* nota 55, y número P./J. 113/2010, citada en *supra* nota 59.

[61] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 150/2020, fojas 112 a 114.

C

34. Órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla". La impugnación de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso **C**) se considera también **oportuna.** Toda vez que no existe documento alguno en el expediente en que se actúa del que se desprenda fehacientemente que antes de la fecha de presentación de la demanda –es decir, del tres de septiembre de dos mil veinte– el Municipio actor haya tenido conocimiento de los actos reclamados, o de que se haya ostentado como sabedor de los mismos, entonces debe considerarse que formuló su impugnación dentro del plazo de treinta días hábiles que prevé la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria.

D

35. Utilización de la Guardia Nacional. También la impugnación de la utilización de la Guardia Nacional por el Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **D**) para ejecutar las referidas órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla" a fin de cubrir los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales se considera **oportuna.** Al igual que sucede con aquéllas, no existe constancia alguna en el expediente de que el Municipio actor haya tenido conocimiento del acto impugnado o se haya ostentado sabedor de él antes de la fecha de presentación de la demanda.

E

36. Acuerdo de inicio de emergencia por sequía. Por último, la impugnación del Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte reclamado al Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **E**) se considera **inoportuna.** Dicho instrumento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte.[62] Es un hecho notorio que se invoca como tal en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,[63] de aplicación

[62] Véase *supra* nota 15.
[63] "**Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

supletoria en el presente asunto por disposición del artículo 1o. de la Ley Reglamentaria,[64] que al momento de la publicación del Acuerdo impugnado ya se encontraban interrumpidos los plazos para promover medios de impugnación ante esta Suprema Corte a raíz del Acuerdo General Número 3/2020. Sin embargo, el Pleno de esta Suprema Corte ordenó a través del Acuerdo General Número 14/2020 que dicha suspensión fuera levantada a partir del tres de agosto de dos mil veinte, por lo que desde esa fecha se reactivó el conteo de los plazos para interponer los asuntos cuya competencia corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.[65] Por lo tanto, el plazo para impugnar el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía transcurrió del lunes tres de agosto al viernes once de septiembre de dos mil veinte. Dado que la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte hasta el diecisiete de septiembre siguiente, es claro que la impugnación del Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte ocurrió fuera de los treinta días siguientes a aquel en que surtió efectos su notificación. Por lo tanto, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción IX del artículo 19 de la Ley Reglamentaria, en relación con el artículo 21, fracción I, del mismo ordenamiento. Por lo tanto, **debe sobreseerse en el juicio respecto de ese acto.**

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

37. De que la impugnación de una omisión o un acto en controversia constitucional se haya considerado oportuna no se sigue que el medio de control sea procedente contra ellos. Corresponde ahora, por tanto, analizar si respecto de las omisiones y/o los actos aquí impugnados se actualiza alguna otra causa de improcedencia –ya sea invocada por las partes demandadas, o bien, adver-

[64] "**Artículo 1o.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

[65] "**SEGUNDO.** A partir del tres de agosto de dos mil veinte, se levanta la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal, sin menoscabo de aquéllos que hayan iniciado o reanudado en términos de lo previsto en los puntos tercero de los Acuerdos Generales 10/2020 y 12/2020, así como cuarto del diverso 13/2020. Lo anterior implica la reanudación de los plazos en el punto en que quedaron pausados y no su reinicio."

tida de oficio por la Suprema Corte– que impidiera la resolución de fondo del presente asunto.[66]

A

38. Procedencia de la controversia constitucional contra omisiones legislativas. En primer lugar, respecto de las dos omisiones legislativas impugnadas por el Municipio actor (*supra* párr. 22, incisos **A** y **B**), la Cámara de Diputados sostiene que el presente medio de impugnación es improcedente porque a través de una controversia constitucional no es posible combatir omisiones de carácter legislativo. Afirma que mediante esta vía de control únicamente pueden impugnarse normas generales o actos.[67]

39. Esta causa de improcedencia **debe desestimarse.** Independientemente de que el texto vigente del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal ya contempla expresamente a las omisiones en general como objeto de control constitucional a través de este medio de impugnación, sin que se haga allí algún tipo de distinción o exclusión,[68] es incuestionable que, desde mucho antes de la última reforma a este precepto, la Suprema Corte ya había zanjado que la controversia constitucional sí es procedente para impugnar omisiones de carácter legislativo. Tal como se explicó en el apartado anterior (*supra* párr. 29), es criterio reiterado del Tribunal Pleno que las omisiones legislativas pueden controvertirse por vía de una controversia constitucional en cualquier tiempo mientras subsistan.[69]

B

40. Interés legítimo del actor. En segundo lugar, respecto de todas las omisiones y los actos impugnados en la presente controversia constitucional, tanto la Cámara de Diputados como el Ejecutivo Federal invocan la causa de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del Municipio actor.[70] Sostie-

[66] No se abordará la causa relativa al Tratado de Aguas Internacionales porque no fue impugnado.
[67] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 150/2020, fojas 747 a 750.
[68] Véase *supra* nota 24.
[69] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 43/2003 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 55.
[70] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 150/2020, fojas 742 a 747 y 114 a 123, respectivamente.

nen que éste no señala qué facultad constitucional propia fue transgredida a partir de las omisiones y actos relacionados con la disposición de los recursos hídricos de la presa "La Boquilla". En su concepto, dado lo resuelto por esta Suprema Corte en asuntos como la **controversia constitucional 84/2007,**[71] promovida por el Estado de Tamaulipas contra la Federación por el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales, el presente medio de impugnación debe sobreseerse porque un ente legitimado no puede promover controversia constitucional contra una norma general o acto que sea ajeno a su esfera de atribuciones.

41. Esta causa de improcedencia **debe desestimarse** respecto de ambas omisiones legislativas invocadas (*supra* párr. 22, incisos **A** y **B**). El Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que en una controversia constitucional se acredita el interés legítimo cuando exista al menos un principio de agravio en perjuicio del actor.[72] También es criterio reiterado de la Suprema Corte que este agravio puede derivar no sólo de una invasión competencial, "*sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución*."[73] De este modo, para que se actualizara la causa de improcedencia invocada, tendría que quedar acreditado que en la demanda no se aduce siquiera una sola violación a algún precepto constitucional que reconozca facultades al actor.

42. Sin embargo, contra lo que sostienen las autoridades aludidas, en su escrito de demanda el Municipio actor aduce violaciones a la facultad de parti-

[71] Resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil diez, por mayoría de seis votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Aguilar Morales, Valls Hernández y las Ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas. Los Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra al considerar que el Estado de Tamaulipas sí contaba con interés legítimo para promover la controversia constitucional.

[72] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 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, página 875, con número de registro digital: 189327.

[73] 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.", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de dos mil quince, página 33, con número de registro digital: 210668.

cipar en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el párrafo sexto del artículo 4o. de la Constitución Federal,[74] así como a la facultad de proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el artículo 115, fracción III, inciso a), también de la Constitución Federal.[75] Además, el precedente invocado por las partes demandadas no es aplicable al presente asunto porque aquél versa sobre el interés legítimo de una *entidad federativa* para impugnar actos o disposiciones en materia de aguas, pero no sobre el de los *Municipios*. El interés legítimo de un Municipio para controvertir normas generales, actos u omisiones en materia de aguas es sustancialmente distinto al de las entidades federativas, dadas las facultades constitucionales que los Municipios tienen conferidas originariamente en ese rubro específico.

43. Por otra parte, la causa de improcedencia invocada por las partes demandadas **sí se actualiza** en relación con las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso **C**), así como respecto de sus actos de ejecución a través de la Guardia Nacional (*supra* párr. 22, inciso **D**). Resulta un hecho notorio que se invoca como tal en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,[76] de aplicación supletoria en este asunto en términos del artículo 1o. de la Ley Reglamentaria,[77] que el Municipio de Ocampo, Chihuahua, no participa en la Cuenca del Río Bravo, sino en la Cuenca del Río Mayo. En esta tesitura, ninguno de los actos relacionados con la disposición de las aguas de la presa "La Boquilla" para cumplir el Tratado de Aguas Internacionales son susceptibles de afectarle, pues el Municipio actor no obtiene los recursos hídricos para ejercer sus funciones constitucionales de algún tributario que pertenezca a la cuenca en la que se localiza dicha presa. Su suministro depende de otras instalaciones hídricas respecto de las cuales no se advierte alguna afectación por las órdenes del Ejecutivo que pretende controvertir. En consecuencia, **debe sobreseerse** en la controversia constitucional respecto de estos actos atribuidos al Ejecutivo Federal.

[74] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 150/2020, fojas 5 a 7.
[75] Véase Ibíd., fojas 5 a 14.
[76] Véase *supra* nota 63.
[77] Véase *supra* nota 64.

C

44. Violaciones indirectas a la Constitución Federal. En tercer lugar, el Ejecutivo Federal señala en su contestación que el presente medio de impugnación es improcedente respecto de todo aquello que se le atribuye porque únicamente se plantean cuestiones de *legalidad* y, en términos de lo resuelto por esta Suprema Corte en los **recursos de reclamación 150/2019-CA,**[78] **158/2019-CA**[79] **y 151/2019-CA,**[80] en una controversia constitucional únicamente es posible realizar planteamientos propiamente de *constitucionalidad*.[81]

45. Esta Suprema Corte considera que asiste parcialmente la razón a la parte demandada y se actualiza la causa de improcedencia invocada, aunque únicamente respecto de la impugnación de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca (*supra* párr. 22, inciso **B**). De la lectura integral de la demanda se desprende que, en relación con dicha omisión legislativa relativa, el Municipio actor simplemente aduce violaciones del Ejecutivo Federal a los artículos 5, 13 BIS, 13 BIS 2 y 13 BIS 3 de la Ley de Aguas Nacionales,[82] pero no esgrime algún concepto de invalidez que sea propiamente constitucional.

46. Tal como señala la autoridad demandada, en los precedentes referidos esta 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.[83] El nuevo criterio incluso ya fue retomado por el Constituyente Permanente y desde el once de

[78] Resuelto el tres de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de cinco votos.
[79] Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.
[80] Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.
[81] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 150/2020, fojas 119 a 121.
[82] Véase ibíd., fojas 1 a 15.
[83] Véase, por todos, el recurso de reclamación 150/2019-CA, página 18.

marzo de este año está plasmado de forma expresa en el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.[84] En consecuencia, respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria,[85] y **debe sobreseerse** respecto de ella.

***

47. Dado que no se advierte la actualización de alguna otra causa de improcedencia diversa a las ya analizadas en este apartado o en el anterior, debe concluirse que la presente controversia constitucional **es procedente** únicamente en relación con el siguiente acto:

A. La omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas.

VII. ESTUDIO DE FONDO

48. **Omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas.** Como ya se mencionó en el apartado de antecedentes, el ocho de febrero de dos mil doce se adicionó un párrafo sexto al artículo 4o. de la Constitución Federal para reconocer el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Además de establecer que el Estado garantizará este derecho humano, dicho precepto constitucional dispone que la ley definirá las

[84] "**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."
[85] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley.
"..."
"**Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar:
"...
"VII. Los conceptos de invalidez."

bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y establecerá la participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como de la ciudadanía, para la consecución de dichos fines.[86]

49. Por su parte, el artículo tercero transitorio del *decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el decreto de reforma constitucional"), publicado en el Diario Oficial de la Federación ese mismo día, dispuso explícitamente que el Congreso de la Unión contaría con un plazo de trescientos sesenta días para emitir una Ley General de Aguas.[87]

50. Conceptos de invalidez.[88] El Municipio actor sostiene que el Congreso de la Unión no ha expedido la legislación general a que se refieren estas dos disposiciones constitucionales. Alega, en esencia, que la omisión impugnada representa una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio que vulnera indebidamente sus atribuciones constitucionales en materia de aguas, así como el derecho humano al agua de sus habitantes y de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

51. Por un lado, argumenta que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional vulnera en su perjuicio la facultad de participar de manera efectiva con la Federación, las entidades federativas y la ciudadanía en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Mayo, participación que le reconoce expresamente el artículo 4o. de la Constitución Federal. Sostiene

[86] Véase *supra* nota 10.

[87] Véase el decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCCI, No. 6, miércoles ocho de febrero de dos mil doce, pág. 5, disponible en el sitio *web: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012*.

[88] En términos del artículo 40 de la Ley Reglamentaria, el Tribunal Pleno **suplirá la deficiencia** tanto de la demanda como de su contestación.

que los vacíos normativos que resultan de dicha omisión legislativa desembocan en la aplicación del régimen legal de gestión de aguas nacionales anterior a la reforma constitucional de febrero de dos mil doce, mismo que es sumamente centralizado y coloca a los Gobernadores de los Estados como intermediarios entre la Federación y los Municipios, lo que lo torna inequitativo. Apunta que la falta de participación municipal efectiva en los procesos de gestión del agua incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.[89]

52. Por otro lado, sostiene que la omisión legislativa impugnada obstaculiza la debida intervención del gobierno municipal en la garantía del derecho humano al agua de su población, particularmente en un contexto de escasez hídrica como la que se vive desde hace años en el norte del país. El Municipio actor explica que, en tanto nivel de gobierno encargado de prestar los servicios relacionados con el suministro de agua y su tratamiento, su indebida exclusión en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrológica del Río Mayo incide directamente en la satisfacción del derecho humano de sus habitantes al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, así como en el derecho humano al agua de los distintos usuarios y productores agrícolas del Distrito de Riego 005 Delicias.[90]

53. Contestación de los Poderes demandados. Por su parte, las autoridades demandadas reconocen que efectivamente todavía no se ha cumplido con la obligación de expedir la Ley General de Aguas. Sin embargo, afirman que la demora en la expedición de ese ordenamiento legal se encuentra justificada y que ello no afecta las atribuciones constitucionales del Municipio actor.

54. Mientras que la Cámara de Senadores señala que el Congreso de la Unión está próximo a cumplir con dicha obligación constitucional y que es la pandemia

[89] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 150/2020, fojas 3, 12 y 14.
[90] Véase ibíd., fojas 10 y 11.

de SARS-CoV-2 (COVID19) lo que ha retrasado el proceso legislativo correspondiente,[91] la Cámara de Diputados afirma que no existe mandato constitucional alguno para establecer la participación de los Municipios en las determinaciones de los Consejos de Cuenca, ni tampoco en la gestión de los recursos hídricos de jurisdicción nacional. En su concepto, el Municipio simplemente debe ajustarse a las leyes que emita el Congreso de la Unión en relación con el uso y aprovechamiento del agua.[92]

55. Por otra parte, el Ejecutivo Federal sostiene que la legislación cuya expedición se encuentra pendiente tiene un objeto distinto a la Ley de Aguas Nacionales vigente, aunque no existe impedimento para que en una sola legislación se regulen tanto el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico (art. 4o. constitucional), como la administración de las aguas nacionales (art. 27 constitucional).[93]

56. Cuestión jurídica por resolver. El asunto se limita a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido 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.

57. A continuación, se aborda puntualmente esta cuestión.

¿El Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional?

58. Está fuera de duda que el Congreso de la Unión ha excedido por más de ocho años el plazo de trescientos sesenta días para expedir una Ley General de Aguas previsto en el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales de ocho de febrero de dos mil doce. Incluso este Tribunal Pleno hace ya algún tiempo se refirió específicamente a dicha omisión legislativa al resolver la

[91] Véase ibíd., fojas 177 a 178.
[92] Véase ibíd., fojas 750 a 761.
[93] Véase ibíd., foja 147.

acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas,[94] así como las **controversias constitucionales 83/2017** y **97/2017.**[95] Sin que entonces fuera propiamente el objeto de la acción o de las controversias, en aquellos asuntos la Suprema Corte consideró que la completa falta de ejercicio de esta atribución por el Congreso de la Unión era un elemento adicional que justificaba validar la facultad del Congreso de la Ciudad de México para legislar en materia de agua potable.[96] La cuestión aquí, en cambio, radica en determinar si el actuar omisivo del Congreso de la Unión ante la Ley General de Aguas tiene algún tipo de justificación constitucional o, por el contrario, representa una dilación indebida en el ejercicio de una competencia de ejercicio obligatorio. Responder esta pregunta no reviste demasiada complejidad. Como se explica enseguida, la omisión legislativa impugnada por el Municipio actor está plenamente acreditada y no encuentra justificación en las razones que invocan las partes demandadas.

59. Esta Suprema Corte ha explicado en reiteradas ocasiones que, para que en un medio de impugnación constitucional como el que hoy nos ocupa se consi-

[94] Véase la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párr. 371, resuelta el seis de septiembre de dos mil dieciocho, en este punto por unanimidad de once votos.

[95] Véase la controversia constitucional 97/2017, párr. 43, resuelta el diez de septiembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de nueve votos, y la controversia constitucional 83/2017, párrafo 43, resuelta ese mismo día, en este punto por unanimidad de nueve votos.

[96] Véase, por todas, la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párr. 371 ("No escapa a nuestra atención que el párrafo sexto del artículo 4o. constitucional dispone a la letra que '*el Estado garantizará el derecho humano al agua 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*' y además, que el artículo transitorio del decreto que introdujo este texto a la Constitución Federal en dos mil doce fijó al Congreso de la Unión un plazo de un año para emitir una Ley General de Aguas. Suponiendo sin conceder que estas porciones normativas fueran entendidas en el sentido de establecer que la materia de agua potable es concurrente y, por lo mismo, que el Congreso de la Unión tiene facultades para distribuir competencias entre los distintos niveles de gobierno para garantizar tal derecho humano, es un hecho que el legislador federal no ha ejercido tal atribución. Si, como ya hemos explicado al inicio de este apartado, no existe hasta ahora un alcance cierto del contenido material de dicha facultad legislativa, no consideramos procedente vedar por ahora cualquier facultad normativa de las entidades federativas en una materia en la que claramente tienen atribuciones constitucionales.") (Citas interiores omitidas, énfasis en original).

dere actualizada una omisión legislativa, tienen que concurrir dos elementos.[97] Primero, debe existir un mandato constitucional claro y preciso de legislar en determinado sentido dirigido a un poder público específico. Si hay una disposición de esta índole, ya sea en el cuerpo de la Constitución Federal o en su régimen transitorio,[98] entonces la facultad legislativa correspondiente representa una competencia constitucional de ejercicio obligatorio para el órgano aludido.[99] Segundo, debe comprobarse que, una vez vencido el plazo establecido por la propia Constitución Federal para expedir esa norma general, efectivamente no se haya emitido el acto legislativo ordenado. Los precedentes del Tribunal Pleno son categóricos al señalar que, cuando no se concreta la expedición de la legislación correspondiente dentro del plazo fijado por la Norma Fundamental, la autoridad facultada para emitirla incurre automáticamente en una violación directa al orden constitucional.[100] Ambos elementos se actualizan en el presente caso.

60. En primer lugar, como señala el Municipio actor, existe un mandato constitucional expreso al Congreso de la Unión para legislar en cierto sentido dentro de un plazo claramente determinado. Mientras que el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal dispone a la letra que "*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*",[101] en el artículo tercero transitorio del decreto de

[97] Véase, entre muchas, la controversia constitucional 14/2005, págs. 55 a 60, resuelta el tres de octubre de dos mil cinco, en este punto por unanimidad de diez votos, y la controversia constitucional 109/2019, páginas 36 a 44, resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos.

[98] Véase ibíd., páginas 43 y 44.

[99] Véase la jurisprudencia número P./J. 11/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527, con número de registro digital: 175872.

[100] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE).", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIII, febrero de dos mil seis, página 1365, con número de registro digital: 175939.

[101] *Supra* nota 10.

reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce que introdujo ese párrafo a la Constitución Federal se establece explícitamente que "*El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas.*"[102]

61. Aunque el sentido literal de estos dos preceptos constitucionales es inequívoco respecto de la obligación del Congreso de la Unión de expedir una nueva legislación en materia de aguas dentro de los trescientos sesenta días siguientes a su entrada en vigor, tal significado se confirma también si se atiende al proceso de reforma constitucional correspondiente. De éste se advierte claramente que la voluntad manifiesta del Poder Revisor de la Constitución Federal no fue que simplemente se reformara la Ley de Aguas Nacionales vigente hasta ese momento, sino que se expidiera una nueva Ley General de Aguas que estableciera la concurrencia de la Federación, las entidades y los Municipios en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico.[103]

62. Tan es así, que en el artículo segundo transitorio del mismo decreto de reforma constitucional se fijó un plazo sustancialmente menor para que el Congreso de la Unión incorporara en la legislación ambiental vigente las disposiciones relativas al medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental a que se refiere el párrafo quinto del artículo 4o. de la Constitución Federal.[104] En cambio, respecto del derecho humano al agua reconocido en el párrafo sexto de ese mismo artículo, es indudable que el Constituyente ordenó la expedición de un nuevo ordenamiento legal que distribuyera competencias entre los tres órdenes de gobierno y, por consiguiente, otorgó un plazo mayor al Congreso de la Unión para hacerlo.

---

[102] *Supra* nota 11.

[103] Véase, por ejemplo, la "Iniciativa que reforma los artículos 4o., 27, 73 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, LXI Legislatura, Año XII, Número 2857-II, uno de octubre de dos mil nueve, págs. 34 y 35 ("Las características de nuestra propuesta se apoyan en los siguientes principios constitucionales que sometemos a la consideración de esta soberanía: ... 25. El Congreso tiene facultad para expedir leyes sobre el uso y aprovechamientos de las aguas nacionales, las que establecerán la concurrencia de la Federación, entidades federativas y de los Municipios.") (Énfasis añadido).

[104] "**Segundo.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 180 días para incorporar las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental."

63. En segundo lugar, de las constancias que obran en autos se desprende que el Congreso de la Unión efectivamente todavía no ha emitido la Ley General de Aguas cuya expedición ordena la Constitución Federal. Si bien las partes demandadas aportaron copias certificadas de las múltiples iniciativas y de dictámenes relacionados con un ordenamiento legal de esas características, tramitados tanto en la Cámara de Diputados[105] como en el Senado de la República,[106] lo cierto es que esto no equivale en modo alguno a emitir la legislación correspondiente. Tal obligación constitucional únicamente puede considerarse cumplida una vez que la nueva ley se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación, pues sólo entonces aquélla adquiere validez y puede surtir efectos jurídicos.

64. Además, es un hecho notorio que se invoca como tal en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles,[107] de aplicación supletoria en el presente asunto por disposición del artículo 1o. de la Ley Reglamentaria,[108] que el treinta de abril del presente año concluyó el último periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, nuevamente sin que se cumpliera con el mandato constitucional de expedir la Ley General de Aguas. De este modo, tal como sostienen los precedentes del Tribunal Pleno, el transcurso en exceso del plazo otorgado al órgano parlamentario para ejercer esta competencia legislativa de ejercicio obligatorio implica por sí mismo una violación directa a la Constitución Federal.[109]

65. Por otra parte, las razones que esgrimen las autoridades demandadas no justifican el incumplimiento por más de ocho años de la obligación de emitir la Ley General de Aguas dentro del plazo previsto por la Constitución Federal. Primero, los plazos que establece el propio Poder Revisor de la Constitución para cumplir una obligación son fatales y su vencimiento es suficiente para que se considere actualizada una violación constitucional.[110] Y aunque es verdad que esta

[105] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 150/2020, fojas 495 a 733.
[106] Véase ibíd., fojas 184 a 494.
[107] Véase *supra* nota 63.
[108] Véase *supra* nota 64.
[109] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 13/2006 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 100.
[110] Véase ídem.

Suprema Corte excepcionalmente ha reconocido que el retraso al expedir una norma de carácter general puede obedecer a una causa de fuerza mayor y que, al no ser aquélla completamente atribuible a los órganos responsables de expedirla, les ha otorgado un plazo razonable para cumplir con la correspondiente obligación constitucional, dichas medidas siempre han representado determinaciones relacionadas con los efectos de la sentencia condenatoria o su cumplimiento,[111] pero que de ninguna manera convalidan en el fondo la omisión en que ha incurrido el órgano legislativo responsable.

66. Segundo, contra lo que sostiene el Senado de la República,[112] el incumplimiento de la obligación de expedir la Ley General de Aguas no es atribuible a la pandemia del virus SARS-CoV-2 (COVID 19). No sólo es un hecho notorio que dicha pandemia comenzó a tener efectos de consideración en nuestro país apenas en marzo de dos mil veinte, es decir, cuando ya llevaba más de siete años vencido el plazo que establece el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional. También lo es que, desde el inicio de esta pandemia, en el Congreso de la Unión se han desarrollado vías para continuar los trabajos y debates parlamentarios durante la emergencia de salubridad, ya sea a través de sesiones remotas o incluso presenciales con estrictas medidas sanitarias.

67. Tan es así que en el seno de dicho órgano legislativo federal muy recientemente se han aprobado múltiples reformas legales de enorme relevancia y complejidad, cuyos procedimientos legislativos comenzaron con notable posterioridad al vencimiento del plazo establecido para cumplir la obligación constitucional de expedir la Ley General de Aguas, sin que hubiesen revestido siquiera el carácter de iniciativas preferentes. Si la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-CoV-2 (COVID19) no impidió el desarrollo de otros procedimientos

[111] Véase la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018, Acuerdo Plenario de veintinueve de octubre de dos mil diecinueve, en este punto por unanimidad de once votos. Véase, además, la controversia constitucional 109/2019, párrafo 97 (nota al pie 17), resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos ("Dadas las circunstancias nacionales que imperan, con motivo de la pandemia, se fija un plazo de seis meses, para que el Congreso Local modifique su Constitución en los términos que se precisan en esta sentencia.") (Énfasis añadido). De la Primera Sala, véase el amparo en revisión 265/2020, párrafos 216 a 220, resuelto el doce de mayo de dos mil veintiuno, en este punto por unanimidad de cinco votos.

[112] Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 150/2020, fojas 177 y 178.

legislativos de carácter ordinario, entonces no puede considerarse una justificación válida al incumplimiento en el presente asunto.

68. Tercero, tampoco representa una justificación para este retraso el hecho de que en una sola ley puedan regularse tanto el derecho humano al agua previsto en el artículo 4o. constitucional como la administración de las aguas nacionales previstas en el diverso artículo 27 constitucional. El Ejecutivo Federal parece insinuar que, dada la posibilidad de coexistencia de reglamentación en un mismo ordenamiento legal, las dos cuestiones ya se encuentran reguladas propiamente en la Ley de Aguas Nacionales vigente.[113] Sin embargo, este argumento no controvierte la existencia de la omisión impugnada, sino más bien la afectación que pueda generar al actor.

69. Como se explicó líneas arriba (*supra* párrs. 61 y 62), de un análisis integral de las disposiciones constitucionales correspondientes se desprende claramente que la orden del Constituyente Permanente no fue la de simplemente actualizar la legislación de aguas nacionales vigente al momento de aprobarse la reforma constitucional, sino la de expedir una nueva ley general en la que se le confiriera a cada nivel de gobierno la participación que requiere la garantía del derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, tal como dispone el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Tan es así, que las autoridades legislativas demandadas aportaron a este expediente constancias de múltiples iniciativas y dictámenes relacionados con la expedición de una Ley General de Aguas que a la fecha se han tramitado en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Si no hubiera obligación de expedir una nueva ley en esta materia, entonces no tendría mucho sentido que el Congreso de la Unión estuviera llevando a cabo una gran variedad de procedimientos encaminados a emitirla, ni que hubiera argumentado ante esta Suprema Corte que se encontraba próximo a cumplir con esa obligación constitucional. Cuestión distinta es si esa omisión genera una afectación al actor en vista del contenido de la legislación de aguas vigente.

[113] Véase ibíd., foja 147.

70. En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el Congreso de la Unión omitió indebidamente 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 y, por lo tanto, a la fecha ha incurrido en una omisión legislativa de carácter absoluto respecto de la competencia de ejercicio obligatorio prevista en dicho precepto transitorio, así como en el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Dado que la omisión legislativa acreditada no encuentra justificación constitucional alguna, su actualización es plenamente atribuible al Congreso de la Unión a través de sus dos Cámaras.

71. Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Mayo. Por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.

72. La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que esta Suprema Corte **declare la inconstitucionalidad** de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir 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.

VIII. EFECTOS

73. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria,[114] procede fijar los efectos y alcances de la senten-

[114] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"…
"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales, actos u omisiones respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia

cia, incluyendo los órganos obligados a cumplirla, la omisión legislativa respecto de la cual opera y los elementos necesarios para su plena eficacia.

74. En el apartado anterior se concluyó que el Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, incurrió en una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio al no haber expedido 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, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal (*supra* párr. 70).

75. Toda vez que dicha omisión legislativa por sí misma genera una afectación al Municipio actor, esta Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional debe asegurarse de que se restablezca el orden constitucional vulnerado por el Congreso de la Unión.

76. En consecuencia, se debe **declarar la inconstitucionalidad** de la omisión del Congreso de la Unión de 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, en relación con el artículo 4o., párrafo sexto, de la Constitución Federal. Asimismo, se debe **ordenar a esa Autoridad Legislativa Federal, a través de sus dos Cámaras, que emita una Ley General de Aguas.**

77. Finalmente, el Congreso de la Unión deberá dar cumplimiento a esta ejecutoria **durante su próximo periodo ordinario de sesiones.** Un plazo similar para subsanar una omisión legislativa absoluta se otorgó por el Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales **38/2014,**[115] **82/2016**[116] y **109/2019.**[117]

---

declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada;
"…"

[115] Resuelta el veinticuatro de septiembre de dos mil quince, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo segundo).

[116] Resuelta el veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de diez votos (resolutivo tercero).

[117] Resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo tercero).

78. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional respecto de la omisión legislativa, de las órdenes de disponer del agua de la presa "La Boquilla", de los actos atribuidos a la Guardia Nacional y del acuerdo de carácter general precisados en los apartados **V** y **VI** de esta resolución.

TERCERO.—Se declara la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce, en los términos indicados en el apartado **VII** de esta sentencia.

CUARTO.—Se ordena al Congreso de la Unión expedir dicha Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones, en los términos y para los efectos precisados en el apartado **VIII** del presente dictamen.

QUINTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales en contra de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo en contra de algunas consideraciones, Piña Hernández en contra de algunas

consideraciones, Ríos Farjat con matices, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de la parte final del párrafo trece, respecto del apartado I, relativo a los antecedentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado II, relativo a la competencia.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones, en contra de algunas consideraciones y con razones adicionales, respecto del apartado III, relativo a la precisión de las omisiones y los actos impugnados.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado IV, relativo a la legitimación.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y del inciso B, respecto del apartado V, salvo su inciso E, relativo a la oportunidad.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema A, consistente en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados, atinente a que el

presente medio de impugnación es improcedente para combatir omisiones legislativas.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández salvo su inciso B, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones y del inciso B, respecto del apartado V, inciso E, relativo a la oportunidad, consistente en sobreseer en cuanto al Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte.

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de la calificativa de la falta de interés legítimo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema B, consistente, por una parte, en desestimar la hecha valer por la Cámara de Diputados, atinente a la falta de interés legítimo del Municipio actor y, por otra parte, en sobreseer respecto de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos, así como de la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la ejecución de esas órdenes por falta de interés legítimo. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros González Alcántara Carrancá apartándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa por razón de extemporaneidad, Ortiz Ahlf, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema C, consistente en sobreseer respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal

de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la señora Ministra Ríos Farjat votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena con razones adicionales, González Alcántara Carrancá en contra de algunas consideraciones, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf con razones adicionales, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con razones adicionales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar fundada la omisión legislativa atribuida al Congreso de la Unión para expedir la Ley General de Aguas. Las señoras Ministras y los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VIII, relativo a los efectos, consistente en ordenar que el Congreso de la Unión emita la Ley General de Aguas durante su próximo periodo ordinario de sesiones.

En relación con el punto resolutivo quinto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro Pardo Rebolledo reservó su derecho de formular voto concurrente genérico.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes. Doy fe.

Firman los señores Ministros presidente y ponente con la secretaria de Acuerdos en funciones que da fe.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) y aislada 1a. CCVI/2018 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas y 7 de diciembre de 2018 a las 10:19 horas, respectivamente.

La parte conducente de la sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 77, Tomo I, agosto de 2020, página 466, con número de registro digital: 29425.

Esta sentencia se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 8 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto concurrente que formula la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en la controversia constitucional 150/2020, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de veintisiete de enero de dos mil veintidós.

En relación con el asunto citado al rubro, como lo expresé en la sesión correspondiente, si bien coincido con el sentido de la decisión adoptada, lo cierto es que disiento de algunos aspectos en los que la mayoría convino y los cuales preciso a continuación:

En primer término, me aparto de la referencia establecida en el apartado I, relativo a los "Antecedentes", en la parte en la que se afirma que el cinco de febrero

de dos mil veinte, se inició la extracción de agua de las presas en el Estado de Chihuahua, incluida la de la presa "La Boquilla", pues no advierto que exista evidencia o constancias específicas de las que se desprenda que, en esa fecha indicada, efectivamente, se iniciara la extracción del agua.

Por otra parte, en lo concerniente al capítulo III. Precisión de las omisiones y actos impugnados, me aparto de la precisión que se realiza en el inciso B, en donde se atribuye al Ejecutivo Federal la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca, toda vez que considero que, ese acto, no se trata de una "omisión", sino de la impugnación directa del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

De la demanda se advierte que lo efectivamente reclamado por el Municipio accionante es una "regulación deficiente" de la citada ley en lo relativo a la integración de los Consejos de la Cuenca, debido a que a los Ayuntamientos no se les otorgó voto en las decisiones de tales consejos y deja a discreción la posibilidad de que sean convocados a las sesiones respectivas.

En ese sentido, en congruencia con lo antes precisado, a mi juicio tal reclamo en él debe sobreseerse en el capítulo IV. Oportunidad, al resultar extemporáneo, pues la citada disposición reglamentaria debió impugnarse dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de la publicación de la citada ley, o bien, del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación, siendo que el aludido numeral fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete y las sesiones de los Consejos de la Cuenca (su aplicación) tuvieron verificativo en fechas muy cercanas.

Finalmente, en el considerando VI. Análisis de las causales de improcedencia, convengo con la desestimación de la mayoría de las causales de improcedencia propuestas, al margen de las consideraciones mencionadas que tienen que ver con lo antes señalado. A mi juicio, sólo es procedente la impugnación de la omisión legislativa (de carácter absoluto), precisada en el inciso A, del capítulo de precisión de actos.

Y, en ese sentido, como se efectúa en el fallo, el estudio debe limitarse a ese reclamo. Coincido con el pronunciamiento de fondo, en cuanto a declarar fundada la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional, respectivo.

Las anteriores precisiones comprenden el presente voto concurrente en el asunto.

Este voto se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formulan el Ministro Javier Laynez Potisek y la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en la controversia constitucional 150/2020.

1. Para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de una controversia constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el promovente. Éste ha sido el criterio reiterado del Tribunal Pleno al menos desde el año dos mil uno.[1] Sin embargo, el veintisiete de enero de dos mil veintidós la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en la controversia constitucional 150/2020 que el Congreso de la Unión había sido omiso en 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. En consecuencia, le ordenó expedir esa legislación durante su próximo periodo ordinario de sesiones.

2. Quienes suscribimos este voto coincidimos tanto con tener por acreditada la omisión legislativa como con ordenar al Congreso de la Unión que la subsane. No obstante, respetuosamente, estimamos que las consideraciones esgrimidas en la sentencia por sí solas resultan insuficientes para tomar esa determinación.

I. Antecedentes.

3. El Municipio de Ocampo, Estado de Chihuahua, con motivo de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del *Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el Tratado de Aguas Internacionales"), impugnó por vía de controversia constitucional la omisión del Congreso de la Unión de 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.

[1] Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J. 83/2001 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, página 875, con número de registro digital: 189327.

4. El Municipio actor alegó, en primer lugar, que tal omisión legislativa vulneraba indebidamente sus atribuciones constitucionales originarias en materia de aguas. Sostuvo que la inacción del Congreso de la Unión transgredía, por un lado, su facultad de participar de manera efectiva en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el artículo 4o. constitucional y, por otro lado, la facultad de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal. En segundo lugar, el Municipio invocó una violación al derecho humano al agua tanto de sus habitantes como de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

II. Razones de la mayoría

5. El Tribunal Pleno consideró que en esta parte del estudio de fondo el asunto debía limitarse a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no haber expedido 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 (párr. 59). Después de llevar a cabo ese análisis, el Pleno tuvo por acreditada la omisión legislativa impugnada, pues en la Constitución Federal había un plazo perentorio que ya se había rebasado por más de ocho años, sin que se hubiera expedido la normativa correspondiente y sin que mediara justificación alguna (párrs. 60 a 72 de la sentencia).

6. La Suprema Corte consideró que la simple existencia de la omisión era suficiente para estimar fundado el primero de los conceptos de invalidez esgrimidos por el Municipio actor y –sin abordar alguna otra cuestión o planteamiento de la demanda en relación con esa omisión– ordenar al Congreso de la Unión a emitir la legislación correspondiente. Lo señaló en los siguientes términos:

"71. Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del Municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Mayo. Por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4o. de la Constitución Federal.

72. La comprobación de la existencia de esta afectación al Municipio actor se estima razón suficiente para que esta Suprema Corte **declare la inconstitucionali-**

dad de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir 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."

III. Motivos del disenso

7. Por una parte, no compartimos que la mera existencia de la omisión legislativa sea suficiente para estimar fundado el concepto de invalidez del Municipio actor ni, por consiguiente, para ordenar emitir la legislación correspondiente. Contra lo que se sostiene en la sentencia, del hecho de que el Congreso de la Unión haya omitido indebidamente 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 que la Constitución Federal reconoce a favor del promovente.

8. El Tribunal Pleno ha explicado en múltiples ocasiones que, para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de este medio de control constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el actor.[2] 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,[3] 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.[4]

9. Esto hacía necesario esclarecer también –como se proponía en el proyecto original– si la omisión legislativa acreditada en el presente asunto efectivamente incidía de manera negativa en el ámbito de atribuciones constitucionales del Municipio actor en materia de aguas. Dilucidar esta cuestión ciertamente era

[2] Véase la tesis de jurisprudencia número P./J. 83/2001 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 1.
[3] 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, página 1157, con número de registro digital: 174565.
[4] 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, página 965, con número de registro digital: 191381.

más complejo que determinar la existencia de la omisión. Sin embargo, representaba la única manera válida de justificar la decisión de ordenar al Congreso de la Unión expedir la Ley General de Aguas en un medio de impugnación como éste.

10. Obviar la afectación al actor a partir de que quede acreditada la omisión, por el contrario, desnaturaliza la controversia constitucional como medio de control de constitucionalidad. Le da a este medio de impugnación alcances y efectos que, en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, sólo corresponden a las acciones de inconstitucionalidad.

11. En esta tesitura, consideramos que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas sí afecta negativamente las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor. Sin embargo, a diferencia de lo que sostuvo la mayoría, nuestra razón para llegar a esa conclusión es que dicha omisión desemboca en la aplicación de un régimen legal de gestión de las aguas nacionales que no asegura la participación efectiva del Municipio actor en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la cuenca hidrológica en que participa, en contravención al texto expreso del artículo 4o. de la Constitución Federal.

12. Toda vez que la participación municipal en este rubro actualmente está limitada a su intervención en los Consejos de Cuenca y, en términos del artículo 13 Bis 2, fracción III, de la Ley de Aguas Nacionales, la representación que corresponde legalmente a cada Municipio como nivel de gobierno en un Consejo de Cuenca depende por completo del Estado de la República al que dicho Municipio pertenezca, la intervención del Municipio actor en tales deliberaciones es inequitativa frente a otros Municipios con los que comparte los recursos hídricos. La representación municipal así definida no contempla que cada entidad federativa pueda tener más o menos Municipios participando de los recursos hídricos de una sola cuenca ni, por consiguiente, que los Municipios involucrados tengan mayor o menor necesidad de esas aguas.

13. La participación municipal por entidad federativa que prevé la Ley de Aguas Nacionales para los Consejos de Cuenca desemboca en una suerte de depreciación del voto de los Municipios que integran Estados de la República con más Municipios participando en una cuenca y, por consiguiente, una sobrerrepresentación indebida para los Municipios de aquellos Estados cuya participación en la cuenca sea menor. Para comprobar lo anterior basta con echar un vistazo a la participación municipal en el Consejo de Cuenca del Río Bravo. En dicho órgano tan sólo tres Municipios del Estado de Durango tienen exactamente el mismo peso decisorio que los cincuenta y siete Municipios de

Chihuahua y que los cuarenta y cuatro Municipios de Nuevo León que participan en esa cuenca hidrológica.[5]

14. La falta de intervención efectiva del gobierno municipal en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Mayo, a su vez, afecta negativamente el ejercicio de las atribuciones constitucionales del Municipio actor de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Esto es así porque, en términos de la ley reglamentaria vigente, las decisiones tomadas en los Consejos de Cuenca inciden de manera significativa en los mecanismos específicos a través de los cuales los Municipios pueden acceder a los recursos hídricos utilizados para proveer tales servicios públicos a su población.

[5] "**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* "Semarnat, SHCP, Bienestar, Sener, SE, SSA y Sader	7	12%
"Vocales estatales "Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	5	9%
"Vocales municipales "Durango, Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas	5	9%
"Vocales usuarios	27	50%
"Vocales de organizaciones no gubernamentales	4	7%
"Sector académico (vocales / invitados 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."

15. Muchas de las acciones de la autoridad del agua relacionadas con los títulos de asignación de las aguas nacionales para uso público urbano y doméstico que están previstas en la Ley de Aguas Nacionales se rigen bajo criterios que en mayor o menor medida presuponen la actividad previa de los Consejos de Cuenca. Consecuentemente, las asignaciones de aguas de la Nación a los Municipios dependen en un grado muy importante de los procesos decisorios que tienen lugar en el seno de dichos órganos colegiados.

16. Esto evidentemente incide en las atribuciones sustantivas en materia de aguas del Municipio actor porque, dado que se encuentra obligado constitucionalmente a proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, necesariamente debe conseguir los insumos de agua para hacerlo y, por ende, someterse a las normas de acceso y uso de los recursos hídricos que prevea la ley reglamentaria. La imposibilidad legal de participar efectivamente en los procesos decisorios de gestión de las aguas nacionales en el correspondiente Consejo de Cuenca hace depender completamente el acceso del Municipio actor a los recursos hídricos de la Cuenca del Río Mayo de los criterios que establezcan unilateralmente otras autoridades o entes, aun cuando constitucionalmente tiene reconocida la facultad de intervenir en su elaboración. Es claro, por lo tanto, que la omisión legislativa impugnada se traduce también en una afectación a las atribuciones previstas en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.

17. Sin embargo, esto también demuestra por qué es poco técnico el proceder de la mayoría. Dejar de analizar si la legislación de aguas vigente tiene reglas que excluyen indebidamente la participación municipal en la gestión de los recursos hídricos lleva a ordenar la expedición de una norma general sin acreditar la afectación que su omisión genera. Si el actor no hubiera sido uno de los Municipios de Chihuahua, sino, por ejemplo, uno de los tres Municipios del Estado de Durango que participan en la Cuenca del Río Bravo, hubiéramos concluido que la omisión de expedir la Ley General de Aguas no le generaba afectación alguna. Al contrario, tal omisión le hubiera beneficiado porque la Ley de Aguas Nacionales incrementa desproporcionadamente el peso de su voto en ese Consejo de Cuenca frente al voto de los Municipios de los demás Estados.

18. En esta tesitura, no puede sostenerse que la mera existencia de una omisión sea suficiente para acreditar una afectación al Municipio actor sin tener en cuenta la legislación vigente. Hacerlo equipara indebidamente la controversia constitucional con la acción de inconstitucionalidad y se aleja, sin reconocerlo, de los precedentes del Tribunal Pleno en este sentido. Con la decisión de la

mayoría se incrementa, además, el riesgo de que, al emitirse la legislación correspondiente, se incurra en los mismos vicios de los que se duele el promovente en su escrito de demanda.

19. Por otra parte, toda vez que se trataba de una de las primeras controversias constitucionales de las que la Suprema Corte se ocupaba después de la aprobación de la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno, y en ella se alegaban puntualmente violaciones a derechos humanos, el Tribunal Pleno debió haber sido exhaustivo en su función de Tribunal Constitucional y, tal como hizo al resolver la **acción de inconstitucionalidad 201/2020,**[6] analizar también tales planteamientos del Municipio actor.

20. Es verdad que es criterio reiterado del Tribunal Pleno que, cuando en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad se estime fundado alguno de los conceptos de invalidez formulados contra una misma disposición, en principio deviene innecesario ocuparse del resto de los planteamientos esgrimidos contra ella, pues en cualquier caso se declarará su invalidez.[7]

21. No obstante, dado que el presente asunto tenía la particularidad de que se impugnó una omisión legislativa absoluta y cada uno de los conceptos de invalidez formulados contra ella se refería a un tipo de violación distinto, declarar la inconstitucionalidad de la omisión simplemente en razón de la afectación competencial sin abordar el otro planteamiento podría contribuir a que, al momento de subsanarse la violación ya acreditada, se repitiera en cambio la otra que también fue alegada por el Municipio actor.

22. A fin de evitar tal situación, tal como buscaba el proyecto original, la Suprema Corte debió además responder si la afectación a las atribuciones constitucionales en materia de aguas del Municipio actor en la que desemboca la omisión legislativa reclamada al Congreso de la Unión también representaba una violación al derecho humano de los habitantes de dicho Municipio al acceso,

[6] Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos, párr. 41.
[7] Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 100/99, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, página 705, con número de registro digital: 193258, así como la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J. 37/2004, cuyo rubro es: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863, con número de registro digital: 181398.

disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, así como determinar si era posible para el Municipio actor invocar también violaciones al derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

23. Como es bien sabido, a través de la denominada "Reforma con y para el Poder Judicial", se adicionó un último párrafo a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal para explicitar, entre otras cuestiones, que los derechos humanos son parámetro de control de regularidad constitucional en una controversia constitucional. Un asunto donde el actor invocó también este tipo de violaciones constitucionales resultaba idóneo para aclarar a los justiciables cuáles son los alcances de estos cambios constitucionales en la práctica. La mayoría ha dejado ir una gran oportunidad para que la Suprema Corte cumpla con su rol de Tribunal Constitucional.

Este voto se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto particular que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en la controversia constitucional 150/2020.

En sesión celebrada el **veintisiete de enero de dos mil veintidós,** el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, en la que se impugnaron, entre otros actos, la omisión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce y las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la Presa "La Boquilla".

En el apartado **VI** de esa resolución, concretamente al analizar el **subapartado C,** denominado "Violaciones indirectas a la Constitución", este Alto Tribunal determinó, por **mayoría** de votos,[1] **sobreseer** en la controversia constitucional respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.

Las razones por las que el Pleno arribó a dicha conclusión fueron porque consideró que no se planteaban cuestiones de constitucionalidad, sino de mera legali-

[1] Dicho tema se aprobó por mayoría de **siete.** El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea y las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández votaron por consideraciones diversas. En contra, los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales y Pardo Rebolledo y la Ministra Ríos Farjat.

dad, en tanto que, en la demanda el Municipio actor impugnó dicho acto alegando, esencialmente, la violación a diversos preceptos de la Ley de Aguas Nacionales, es decir, que planteaba únicamente violaciones indirectas a la Constitución General.

Respetuosamente, **diferí de la posición mayoritaria** del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues a mi juicio, sí hay una posible violación constitucional.

Lo anterior, porque de la lectura integral de la demanda advierto que el Municipio actor pondera la violación al artículo 4o. de la Constitución Federal, que establece la participación de los Municipios en todos los actos relacionados con el acceso y el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, alegando que la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley Nacional de Aguas al no prever esa participación de los Municipios en los procesos de gestión del agua, incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la propia Constitución. De ahí que, desde mi punto de vista, el Municipio actor hace valer una violación directa a los artículos 4o. y 115 constitucionales y, en consecuencia, lo procedente era desestimar dicha causal de improcedencia.

En este orden de ideas, con base en las consideraciones antes referidas, **me permito disentir del criterio mayoritario** en cuanto al **sobreseimiento** respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales.

Este voto se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la controversia constitucional 150/2020, promovida por el Municipio de Ocampo, Estado de Chihuahua.

En sesión celebrada el veintisiete de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Ocampo, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas.

Presento este voto particular, pues si bien concuerdo en términos generales con las conclusiones alcanzadas por el Tribunal Pleno, respetuosamente no coincido con que se haya considerado oportuna la impugnación de la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, atribuida al Ejecutivo Federal.

I. Fallo mayoritario

En su escrito de contestación, el Poder Ejecutivo señaló que el plazo para impugnar la omisión que se le atribuyó de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales había fenecido, toda vez que ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de los Consejos de Cuenca, precepto que había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos novena y siete. Sin embargo, el Tribunal Pleno determinó que dicha manifestación era incorrecta, pues a consideración de la mayoría, el Municipio no impugnó esa disposición de carácter general, sino la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella o en alguna otra, la participación municipal en los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de dos mil doce, por lo que desestimó la causal invocada.

Así, por una mayoría de Ministros y Ministras, el Tribunal Pleno determinó que la impugnación a la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (inciso B), se había presentado de forma oportuna.

II. Razones de disenso

Respetuosamente me aparto del criterio mayoritario, pues si bien la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales fue sobreseída por este tribunal al considerar que no pueden hacerse valer violaciones indirectas a la Constitución mediante las controversias constitucionales; estimo que previo a entrar al análisis de dichas cuestiones, se debió haber declarado inoportuna la controversia constitucional en este aspecto.

Previo a establecer mi opinión, considero relevante señalar que el Municipio actor no sólo impugnó la omisión en abstracto del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, sino también la constitucionalidad del artículo 15 del Reglamento de Aguas Nacionales.[1]

[1] **Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales**
"Artículo 15. Los Consejos de Cuenca cuyo establecimiento acuerde el Consejo Técnico de 'la comisión', tendrán la delimitación territorial que comprenda el área geográfica de la cuenca o cuencas hidrológicas en que se constituyan. Los Consejos de Cuenca se integrarán conforme a lo siguiente:
"I. Formarán parte de los Consejos de Cuenca:
"a) El director general de 'la comisión', quien lo presidirá y tendrá voto de calidad en caso de empate;
"b) Un secretario técnico, nombrado por el director general de 'la comisión', quien sólo contará con voz; y,

Por lo que hace a la impugnación del Municipio actor relativa a que el Ejecutivo Federal omitió *en general* reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, es importante considerar que este Tribunal Pleno ha distinguido entre omisiones absolutas y relativas. Las primeras se actualizan cuando los órganos legislativos no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; mientras que las segundas se suscitan cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no lo realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes.[2]

"c) Un representante de los usuarios de la cuenca por cada tipo de uso que se haga del recurso, quienes fungirán como vocales. En todo caso, el número de representantes de los usuarios deberá ser, cuando menos, paritario con el resto de los integrantes del Consejo de Cuenca. Los vocales durarán en su cargo el tiempo que el propio consejo disponga en sus reglas de organización y funcionamiento. Para su elección, 'la comisión' promoverá la integración de la asamblea de usuarios de la Cuenca de que se trate, que se constituirá con la participación de las organizaciones que los representen, las que deberán estar debidamente acreditadas ante el propio Consejo de Cuenca;
"II. 'La comisión' invitará con voz y voto a los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas comprendidas dentro del ámbito del Consejo de Cuenca de que se trate; y,
"III. Los Consejos de Cuenca podrán invitar a sus sesiones a las dependencias y entidades del Gobierno Federal o de los gobiernos estatales y de los Ayuntamientos, así como a las instituciones, organizaciones y representantes de las diversas agrupaciones de la sociedad interesadas, cuya participación se considere conveniente para el mejor funcionamiento del mismo, las cuales contarán sólo con voz.
"Los miembros de los Consejos de Cuenca a que se refieren el inciso a) de la fracción I y la fracción II podrán nombrar representantes para casos de ausencia."

[2] "OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS. En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades –de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo–, y de omisiones –absolutas y relativas–, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.". (Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIII, febrero de 2006, página 1527, con número de registro digital: 175872).

Tomando en cuenta las diferencias entre ambos tipos de omisiones, considero que el criterio del Pleno, según el cual las omisiones pueden impugnarse en todo tiempo, sólo es aplicable a las **omisiones absolutas,** pues únicamente éstas implican un no hacer del órgano demandado que se actualice de momento a momento. Las omisiones relativas, en cuanto suponen que el órgano legislativo ya ejerció su competencia, son impugnables precisamente a partir de que tal competencia es ejercida. Así, el cómputo para impugnar omisiones relativas es, en términos del artículo 21 de la ley reglamentaria, de **treinta días** siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente.[3]

En el caso concreto, estimo que estamos frente a la impugnación de una omisión legislativa relativa –tal como lo reconoce la propia sentencia al realizar la precisión de las omisiones y actos impugnados, párrafo 22-B–, pues lo que impugna el Municipio actor es la omisión de "*no reglamentar adecuadamente para integrar los Consejos de Cuenca previstos en el artículo 5, fracción I, de la Ley de Aguas Nacionales*".[4] **De esta manera, contrario a lo que sostiene la sentencia, el criterio de oportunidad que debe aplicar para esta impugnación no es el de en todo momento, sino el de los treinta días siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente.**

Así las cosas, si la demanda fue presentada el diecisiete de septiembre de dos mil veinte, el Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales fue emitido el doce de enero de mil novecientos noventa y cuatro y su última reforma tuvo lugar el veinticinco de agosto de dos mil catorce, es evidente que **transcurrió en exceso el plazo de treinta días para su impugnación** y, por tanto, debió considerarse **extemporánea** la controversia constitucional en cuanto a esta cuestión.

Con independencia de lo anterior, **considero que también resulta extemporánea la controversia constitucional en cuanto a la impugnación del artículo 15 del Reglamento de Aguas Nacionales,** ya que la última reforma al referido artículo impugnado sucedió el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete, por lo que también resulta evidente que el plazo para impugnar dicha disposición transcurrió en exceso.

Este voto se publicó el viernes 5 de agosto de 2022 a las 10:13 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

[3] En similares términos emití un **voto particular** en el **recurso de reclamación 55/2012-CA.**
[4] Páginas 3 y 4 de la demanda.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DE LA SÍNDICA MUNICIPAL PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE UN MUNICIPIO DEL ESTADO DE MORELOS (ARTÍCULO 45, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DEL ESTADO DE MORELOS).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS TITULARES DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL ESTADO DE MORELOS, ASÍ COMO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y AMPARO, CUENTAN CON LAS ATRIBUCIONES PARA REPRESENTAR AL PODER EJECUTIVO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA (ARTÍCULOS 38, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS Y 16, FRACCIONES I Y II, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUPUESTOS EN LOS QUE SE ACTUALIZA LA IMPROCEDENCIA POR INCUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD (ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VI, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PROCEDENCIA DE LA PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO CONTRA UNA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO AL QUE PERTENECE, NO SE AFECTA POR EL HECHO DE QUE AQUÉL LA HUBIERE APROBADO (DECRETO NÚMERO MIL SEISCIENTOS DIEZ [1610], EN VIRTUD DEL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 114-bis, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA PROMOVIDA EN CONTRA DE NORMAS GENERALES QUE CON POSTERIORIDAD A SU PUBLICACIÓN FUERON DEROGADAS

[ARTÍCULO 123, INCISO A), FRACCIÓN III, DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS].

VII. LIBRE ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA MUNICIPAL. SU ALCANCE EN RELACIÓN CON LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES (CONTEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE AL 19 DE ENERO DE 2021).

VIII. INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS MUNICIPALES. ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL (CONTEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE AL 19 DE ENERO DE 2021).

IX. RESERVA DE FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES. ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL (CONTEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE AL 19 DE ENERO DE 2021).

X. SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. LA ATRIBUCIÓN DEL LEGISLADOR LOCAL PARA ASIGNAR A LOS MUNICIPIOS LA PRESTACIÓN DE DIVERSOS SERVICIOS A LOS PREVISTOS EN LOS INCISOS DEL A) AL H) DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, NO ESTÁ CONDICIONADA A LA APROBACIÓN O ACEPTACIÓN DE AQUÉLLOS, NI A UN PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO (CONTEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE AL 19 DE ENERO DE 2021).

XI. SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE BOMBEROS. LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS PARA ATRIBUIR ESE SERVICIO A LOS MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD, NO VULNERA LA HACIENDA MUNICIPAL NI LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (DECRETO 1610, EN VIRTUD DEL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 114-bis, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO, ASÍ COMO EL ARTÍCULO 123, FRACCIÓN III, DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL, AMBAS DEL ESTADO DE MORELOS).

XII. SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE BOMBEROS. SU ASIGNACIÓN A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS Y LA RESULTANTE OBLIGACIÓN DE FINANCIARLO, NO IMPLICA UNA INTROMISIÓN DEL LEGISLADOR LOCAL EN LA HACIENDA MUNICIPAL NI UNA RESTRICCIÓN INDEBIDA A

LOS INGRESOS MUNICIPALES (DECRETO 1610, EN VIRTUD DEL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 114-bis, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, ASÍ COMO LOS ARTÍCULOS 123, FRACCIÓN III, DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL, AMBAS DEL ESTADO DE MORELOS).

XIII. SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE BOMBEROS. LA LEGISLATURA LOCAL NO ESTÁ OBLIGADA A PREVER LOS INGRESOS NECESARIOS PARA CUBRIR LOS GASTOS DERIVADOS DE LA OPERACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE ESE SERVICIO PÚBLICO CUANDO LOS ASIGNE A LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULOS 114-Bis, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 1610, Y 123, FRACCIÓN XI, DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO 1611, AMBOS PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIDÓS DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XIV. LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

XV. SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. SI EL AYUNTAMIENTO CONSIDERA QUE ESTÁ IMPOSIBILITADO PARA PRESTAR ALGUNO DE ELLOS, PUEDE SOLICITAR AL ESTADO QUE LO ASUMA, CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO D), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (CONTEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE AL 19 DE ENERO DE 2021).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 102/2017. MUNICIPIO DE YECAPIXTLA, ESTADO DE MORELOS. 19 DE ENERO DE 2021. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día diecinueve de enero de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual resuelve la controversia constitucional **102/2017,** que se promovió por el Municipio de Yecapixtla, Estado de Morelos.

1. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda, autoridades demandadas y normas impugnadas.** Por escrito presentado el veintitrés de marzo de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Rosalía Alejandra Gutiérrez Anzurez, en su carácter de síndica del Ayuntamiento del Municipio de Yecapixtla, Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de los Decretos 1610 y 1611, publicados el veintidós de febrero de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de esa entidad federativa, por los que se reforman, en primer lugar el artículo 114-bis, fracción VIII, de la Constitución del Estado de Morelos y, en segundo, los artículos 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal y 123, inciso a), fracción III, de la Ley General de Hacienda Municipal, ambos del Estado de Morelos, así como la aplicación de los mismos, por lo que señaló como autoridades emisora y promulgadora a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa, respectivamente.

2. **Artículos que se estiman violados.** El artículo 115, párrafo primero, y fracciones II y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. **Conceptos de invalidez.** El Municipio actor hace valer, en síntesis, los siguientes:

4. Con motivo de las reformas contempladas en los Decretos 1610 y 1611, los Municipios tienen a su cargo la organización, reglamentación, administración y funcionamiento del cuerpo de bomberos, lo que implica una grave afectación económica a las arcas municipales, dado que en el presupuesto de egresos fiscal para el año dos mil diecisiete no se contempla previsión alguna para solventarlo.

5. En este sentido, los decretos en cuestión resultan ser contrarios al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el

cual contiene las garantías de carácter económico, tributario y financiero tendentes a fortalecer la autonomía municipal y establece que los recursos económicos del Municipio están sujetos a un régimen de libre administración, cuya disposición y aplicación deben efectuarse en los términos que fijen las leyes, para el cumplimiento de los fines públicos de los propios Municipios, lo cual encuentra sustento también en los artículos 112 y 114 de la Ley Orgánica Municipal y 97 del Reglamento para el Congreso, ambos del Estado de Morelos.

6. En efecto, los decretos impugnados no fueron debidamente analizados respecto al menoscabo económico que sufrirá el Municipio actor, pues no se consideró que en términos del artículo 99 del Reglamento del Congreso Local, los decretos que impliquen nuevas erogaciones al gasto público federal, estatal o municipal deberán establecer los medios que permitan atender dicho gasto. Por tal razón, resulta imposible para las finanzas del Municipio actor solventar el equipamiento material y humano del cuerpo de bomberos, porque no hay partida alguna en el presupuesto de egresos de dos mil diecisiete.

7. La reforma que se controvierte no actualiza alguna excepción que justifique la disposición de los recursos municipales, además de que no se advierte de dónde se obtendrán los recursos para atender al cuerpo de bomberos dado que dispone de las previsiones que estaban destinadas para el fondo de fomento para la industrialización, sin que los decretos señalen si tal fondo ha desaparecido. Además, la aplicación de la reforma no cuenta con la autorización del Cabildo del Municipio, puesto que la legislación no faculta a las autoridades estatales afectar la hacienda municipal para cubrir gastos no previstos en el presupuesto de egresos.

8. El Municipio es la instancia que mejor conoce sus propias necesidades y con base en esto determina la aplicación de sus recursos, sin que estén afectados por intereses ajenos que los desvíen en rubros no prioritarios o distintos a las necesidades reales del Municipio. Por tanto, la medida de implementar el funcionamiento, equipamiento y administración del cuerpo de bomberos por cada Municipio, incide en la autonomía municipal.

9. Sostiene que el artículo décimo sexto del Decreto 1370, por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el

ejercicio fiscal dos mil diecisiete, establece que las asignaciones presupuestales que deriven de disposiciones generales o transitorias emitidas por el Congreso del Estado que se expidan con posterioridad a la entrada en vigor del propio decreto, deberán considerarse en el proyecto de presupuesto de egresos para el siguiente año fiscal. Consecuentemente, resulta claro que no hay partida alguna en el presupuesto vigente para obligar al Municipio actor a las cargas presupuestales respecto al cuerpo de bomberos, puesto que el decreto que emitió el presupuesto de egresos de dos mil diecisiete entró en vigor el primero de enero de ese año y los decretos impugnados fueron publicados el veintidós de febrero.

10. Se reitera la violación del artículo 115, fracciones II y IV constitucional, por no observarse los principios de autonomía municipal, libre administración hacendaria e integridad de los recursos económicos municipales, lo que lleva a la invalidez de la imposición de la destinación de recursos para formar un cuerpo de bomberos sin autorización del Municipio actor.

11. Del artículo 115 constitucional se advierte: i) que el Municipio cuenta con plena capacidad de manejar su patrimonio conforme a la ley, ii) que el patrimonio del Municipio se conforma con la hacienda municipal, iii) que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 constitucional, iv) que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos de forma directa por los Ayuntamientos, v) que la libre administración hacendaria garantiza que sea el Municipio quien determine las prioridades para la aplicación de sus recursos.

12. No obstante lo anterior, las autoridades demandadas pretenden disponer de recursos económicos municipales sin que justifiquen la fuente su obtención para destinarlos para la formación del cuerpo de bomberos, sin autorización del Municipio actor. Los decretos impugnados tienen efectos que se traducen en un daño patrimonial del Municipio tomando en consideración que los recursos ahí contenidos ya se encuentran destinados, por lo que implementar la reforma cuestionada causaría un menoscabo a las finanzas municipales.

13. **Trámite.** Por acuerdo de veintitrés de marzo de dos mil diecisiete, el entonces Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación

ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional a la que correspondió el número 102/2017 y ordenó remitir el expediente al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, a quien correspondió la instrucción del asunto.

14. Por proveído de veintisiete de marzo de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda; tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos a quienes mandó emplazar para que formularan su contestación; y ordenó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera, quien no formuló opinión en el presente asunto.

15. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Mediante escrito recibido el veinticinco de mayo de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, a través de su consejero jurídico y del director general de Asuntos Constitucionales y Amparo de la mencionada dependencia, dio contestación a la demanda, señalando, en síntesis, lo siguiente:

Causas de improcedencia.

16. **a)** El Municipio actor carece de legitimación *ad causam* por no ser titular del derecho que pretende hacer valer, puesto que la autoridad demandada no ha realizado algún acto posterior a la publicación encaminado a la aplicación de la reforma controvertida que invada la competencia del Municipio, y por esta razón, también el Poder Ejecutivo del Estado carece de legitimación pasiva.

17. **b)** Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia consistente en que la controversia constitucional es improcedente cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto. Ello porque, una vez aprobado por el Congreso del Estado el dictamen del Decreto 1610, que reformó la fracción VIII del artículo 114-bis de la Constitución Local, se remitió a los Ayuntamientos integrantes del Estado de Morelos a efecto de que se pronunciaran, en términos del artículo 147 de la Constitución Local, sin que el Ayuntamiento de Yecapixtla haya

expresado su desaprobación respecto de la reforma citada, lo cual configura su afirmativa ficta.

18. Resulta aplicable por analogía la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL GOBERNADOR DE UN ESTADO EN CONTRA DE UN DECRETO DENTRO DE CUYO PROCESO LEGISLATIVO NO HIZO VALER EL DERECHO DE VETO. ES IMPROCEDENTE POR NO AGOTAR LA VÍA LEGALMENTE PREVISTA PARA LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO, ASÍ COMO POR CONSENTIMIENTO."

19. **c)** Es extemporánea la impugnación respecto del Decreto 1610, toda vez que el Municipio actor tuvo conocimiento del acto desde el momento en que la Legislatura Local remitió a los Ayuntamientos del Estado la reforma en cuestión para que emitieran algún pronunciamiento sobre ella, por lo que, al no haberse impugnado el acto dentro del plazo legal para ello, resulta improcedente este medio de control.

20. Además, el proceso legislativo correspondiente a la aprobación de una norma impugnada no puede calificarse como un hecho nuevo para promover la ampliación de demanda de la controversia constitucional, por lo que los planteamientos de inconstitucionalidad deben incluirse oportunamente en el escrito inicial.

Contestación de la demanda.

21. El Municipio actor no formula conceptos de invalidez en los que reclame por vicios propios los actos de promulgación y publicación atribuidos al Poder Ejecutivo, por lo que es falso que esta autoridad vulnere en perjuicio del Municipio actor las disposiciones constitucionales supuestamente violadas; además, estos actos se realizaron con apego a las atribuciones constitucionales y legales concedidas a esta autoridad.

22. El primer planteamiento, relativo a la violación al artículo 115, fracción IV, de la Constitución General, resulta infundado porque los decretos impugnados no emanaron de una iniciativa presentada por el Ejecutivo, ni han sido ejecutados, por lo que no existe la transgresión que aduce el Municipio actor.

23. Se destaca que las leyes estatales en materia municipal deben tener por objeto establecer un marco normativo homogéneo para los Municipios de un Estado respecto de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad.

24. Ahora bien, de la exposición de motivos del Decreto 1611, se advierte la necesidad de modificar tanto la Constitución Local como la Ley Orgánica Municipal, para establecer la obligación de todos los Municipios del Estado de contemplar como servicio público el cuerpo de bomberos que resulta indispensable para la ciudadanía, y otorgarles los recursos suficientes para realizar su labor.

25. Por lo anterior, las reformas contenidas en los Decretos 1610 y 1611, resulta plenamente constitucional puesto que la Legislatura sólo sentó el marco normativo homogéneo y uniforme para los Municipios integrantes del Estado, a quienes les corresponderá dictar sus normas específicas, sin contradecir las bases generales en aras de garantizar el servicio público del cuerpo de bomberos.

26. Asimismo, dado que el principio de igualdad y no discriminación permea a todo el ordenamiento jurídico, las reformas pretenden que sea una obligación para todos los Municipios la prestación del servicio de bomberos, lo cual genera condiciones de igualdad a favor de todas las personas.

27. El Municipio actor manifiesta la transgresión de distintos principios que no resultan aplicables al presente caso. La libre administración de la hacienda municipal no se ve afectada, porque existe una fuente de ingresos para solventar el equipamiento del cuerpo de bomberos. El principio de ejercicio directo de los recursos no está amenazado, ya que es el Municipio quien aplica los recursos recaudados al cobrar el impuesto contemplado en el artículo 123, fracción III, de la Ley General de Hacienda Local. Los principios de integridad de los recursos, de reserva de fuente de ingresos municipales, y la facultad de los Ayuntamientos de proponer las cuotas y tarifas, hacen referencia a los ingresos de los Municipios, situación que no corresponde a la litis del asunto que consiste en determinar la constitucionalidad de la obligatoriedad para los Municipios de prestar el servicio público de bomberos. El derecho a percibir

contribuciones no se vulnera, puesto que las reformas en cuestión no han coartado dicha facultad.

28. En relación con el argumento sobre la falta de recursos para solventar el gasto que implica la reforma controvertida, lo cierto es que el Poder Legislativo contempló en el Decreto 1611, una modificación a la fracción III del inciso a) del artículo 123 de la Ley General de Hacienda Municipal para que el 2.5% de impuesto que actualmente se destina a constituir el Fondo de Fomento a la Industrialización sea utilizado para el equipamiento y desarrollo de los cuerpos de bomberos, cumpliendo así lo que disponen los artículos 97 y 99 del Reglamento para el Congreso Local.

29. Por lo que hace al segundo planteamiento referente a la violación del artículo 115, fracciones II y IV, de la Constitución General también resulta infundado, porque los Decretos 1610 y 1611, de ninguna forma inobservaron los principios de autonomía municipal y libertad hacendaria, pues los Estados tienen competencia para sentar un marco homogéneo a los Municipios a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales, así como generar condiciones de igualdad y no discriminación.

30. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Mediante escrito recibido el veintiséis de mayo de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Poder Legislativo del Estado de Morelos, a través de la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso, dio contestación a la demanda, manifestando, esencialmente, lo siguiente:

31. **Causas de improcedencia.** Se actualiza la causa de improcedencia del artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia en relación con el artículo 105, fracción I, de la Constitución General por falta de interés legítimo del Municipio actor, puesto que no existe violación alguna a la autonomía municipal con la aprobación de la norma controvertida. Ello, porque el Congreso Local en uso de la facultad que le confiere el artículo 40, fracción II, de la Constitución Local expidió los Decretos 1610 y 1611, los cuales de ninguna forma invaden la esfera de competencia del Municipio actor prevista en el artículo 115 constitucional.

32. Por otra parte, el Municipio actor se duele de los decretos, no obstante que, al formar parte del Constituyente Permanente Local, tuvo la oportunidad de inconformarse en el momento en que el decreto de reforma constitucional aprobado por el Congreso Local fue remitido a los Ayuntamientos, de modo que se entiende que ha consentido la reforma impugnada. En consecuencia, para combatir una norma de nueva cuenta, ésta debe tener un cambio normativo sustantivo, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial de este Alto Tribunal, lo que lleva a declarar la improcedencia de este medio de control constitucional y reconocer la validez de los decretos impugnados.

33. **Contestación de la demanda.** Resultan infundados los conceptos de invalidez hechos valer por el Municipio actor.

34. En términos del artículo 115 de la Constitución General, el Municipio tiene personalidad propia y constituye la base de la organización política y administrativa de los Estados, por lo que corresponde al Congreso Local legislar en torno a su organización administrativa y el funcionamiento de las autoridades municipales.

35. Por otra parte, la fracción III del artículo 115 constitucional establece que los Municipios tendrán, además de las funciones y servicios públicos ahí establecidos, los que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Por tal razón, el Congreso del Estado de Morelos consideró viable elevar a rango constitucional local el servicio público de bomberos que sería a cargo de los Ayuntamientos.

36. Se destaca que la Ley Orgánica Municipal Local ya tenía contemplado que los Ayuntamientos asumieran el servicio público de bomberos, en términos de los artículos 132 y 133. Sin embargo, se estimó necesario establecerlo expresamente en la Constitución Local con la finalidad de brindar este servicio a los ciudadanos morelenses y así obligar a la prestación de dicho servicio en los Municipios que no lo contemplaran, y en aquellos en que sí existe, otorgar los recursos suficientes a los cuerpos de bomberos para llevar a cabo sus funciones.

37. Se señala que no es posible afirmar que el Estado cumple con sus obligaciones de garantizar el derecho fundamental a una vivienda adecuada, sin aceptar que la obligación implica también el acceso a servicios básicos con una infraestructura adecuada. El acceso a servicios públicos mínimos, incluido el de seguridad ciudadana y de bomberos, es indispensable para el goce y ejercicio de otros derechos fundamentales, así que el Congreso Local consciente de la necesidad de que cada Municipio debe contar con un cuerpo de bomberos, dio vida al decreto cuya invalidez se solicita.

38. Contrario a lo que señala el Municipio actor respecto a la transgresión de las fracciones II y IV del artículo 115 constitucional, no hay tal vulneración a la autonomía municipal, libre administración hacendaria ni integridad de los recursos económicos, porque la reforma en estudio no le impone al Municipio una carga económica adicional, pues el impuesto del 2.5% asignado originalmente al Fondo de Fomento a la Industrialización, con motivo de la reforma, se destinará para el equipamiento y desarrollo del cuerpo de bomberos municipal.

39. **Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia y se puso el expediente en estado de resolución.

40. **Primer returno.** Mediante proveído de dos de enero de dos mil diecinueve, se ordenó returnar el asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales, a efecto de que continuara actuando como ponente; esto, con motivo de la conclusión del periodo para el que fue designado como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

41. **Avocamiento.** Mediante Acuerdo de veinticinco de junio de dos mil veinte, el presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación determinó que esta Sala se avocaba al conocimiento del presente asunto.

42. **Presentación del primer proyecto.** En sesión de ocho de julio de dos mil veinte, el Ministro Luis María Aguilar Morales presentó un proyecto de resolución en el que propuso el sobreseimiento integral del asunto. Dicho proyecto fue desechado por mayoría de cuatro votos de la Ministra Esquivel Mossa y los

Ministros Pérez Dayán, Franco González Salas y Laynez Potisek, por lo que se acordó su returno.

43. **Segundo returno.** Por Acuerdo de nueve de julio de dos mil veinte, el presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el returno del presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para la formulación del proyecto de resolución respectivo.

2. PRESUPUESTOS PROCESALES

44. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver el presente medio de control constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Yecapixtla, Estado de Morelos y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, con motivo de la expedición y promulgación de normas generales.

45. SEGUNDO.—**Fijación de los actos impugnados y determinación de su existencia.** En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos,[1] se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

46. En su escrito de demanda, el Municipio actor impugnó lo siguiente:

"Norma general: a) Decretos Números 1,610 y 1,611, publicados en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' Número 5476 de fecha veintidós de febrero

[1] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
"…"

de dos mil diecisiete, con vigencia a partir del veintitrés de febrero del año en curso.

"Actos: b) La aplicación de los Decretos Números 1,610 y 1,611, publicados en el Periódico Oficial 'Tierra y libertad' órgano de difusión oficial del Estado de Morelos Número 5476 de fecha veintidós de febrero de dos mil diecisiete, con vigencia a partir del veintitrés de febrero del año en curso. Que traerá como consecuencia el detrimento del presupuesto asignado a los Municipios del Estado de Morelos, tomando en consideración que antes la operatividad del cuerpo de bomberos no estaba a cargo del Municipio, por tanto los gastos de administración, equipamiento que por motivo de su actividad generen, destinando recursos del Fondo de Fomento a la Industrialización sin previa autorización del Cabildo del Ayuntamiento que represento."

47. De lo anterior se advierte que, además de los decretos legislativos impugnados, el Municipio actor combate la aplicación de los mismos, pero sin señalar concretamente en qué consistió dicha aplicación y sin formular conceptos de invalidez en su contra, por lo que este Tribunal Pleno advierte que **el reclamo del Municipio actor radica en la impugnación de los Decretos 1610 y 1611** y, particularmente, de los artículos 114-bis, fracción VIII, de la Constitución del Estado de Morelos, 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal y 123, inciso a), fracción III, de la Ley General de Hacienda Municipal, ambos de esa entidad federativa, los cuales fueron reformados a través de los decretos respectivos, sin que se combata algún acto específico de aplicación de los mismos, por lo que deben tenerse como impugnadas únicamente las normas mencionadas.

48. TERCERO.—**Oportunidad.** El artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[2] prevé que cuando en una controversia constitucional

[2] "**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:
"...
"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia; y,
"..."

se impugnen normas generales, la demanda respectiva puede promoverse en dos momentos, a saber: (i) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y, (ii) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

49. En el caso, los Decretos 1610 y 1611, se impugnan con motivo de su publicación, la cual ocurrió el veintidós de febrero de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, por lo que el plazo para impugnarlos transcurrió del jueves veintitrés de febrero al jueves seis de abril de dos mil diecisiete.[3] Así, al haber sido recibida la demanda el **veintitrés de marzo de ese año** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, **su presentación resulta oportuna.**

50. En este sentido, **se desestima la causa de improcedencia** invocada por las autoridades demandadas, consistente en que el Municipio actor tuvo conocimiento del decreto de reforma a la Constitución Local con motivo de su participación en el procedimiento respectivo, desde el momento en que le fue remitido el dictamen para su aprobación, pues lo que se combate en este asunto es una norma general, cuya impugnación procede a partir de su publicación y no a partir de que se conozca el contenido del dictamen legislativo aprobado por el Congreso respectivo.

51. CUARTO.—**Legitimación activa.** En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución General,[4] el Municipio de Yecapixtla, perteneciente al Estado de Morelos es un ente facultado para promover este medio de control constitucional.

[3] Descontándose los días veinticinco y veintiséis de febrero, cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de marzo, uno y dos de abril, todos ellos por ser sábados y domingos; así como el veinte de marzo por ser inhábil de conformidad con lo establecido por los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo 18/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de diecinueve de noviembre de dos mil trece, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles y de descanso.

[4] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

52. En su representación comparece Rosalía Alejandra Gutiérrez Anzurez con el carácter de síndica, cargo que acredita con copia certificada de la constancia de mayoría de la elección del Ayuntamiento, emitida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, así como del acta de la sesión solemne de instalación del Ayuntamiento de Yecapixtla, correspondiente al periodo constitucional de 2016-2018, celebrada el primero de enero de dos mil dieciséis.

53. Al respecto, el artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos,[5] establece que los síndicos serán los representantes jurídicos de los Municipios de la entidad federativa en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éstos sean parte. Así también, el propio Municipio actor es un ente legitimado para instar la presente vía, al ser uno de los previstos en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

54. Por lo que, de conformidad con la disposición citada, en relación con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,[6] procede reconocer la representación con que cuenta la síndico del Ayuntamiento de Yecapixtla para promover la presente controversia constitucional.

"...
"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"...
"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;
"..."

[5] "**Artículo 45.** Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; tendiendo además, las siguientes atribuciones:
"...
"II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aun revocarlos."

[6] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"I. Como actor, la entidad, Poder u órgano que promueva la controversia;
"II. Como demandado, la entidad, Poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

55. En consecuencia, **resulta infundada la causal de improcedencia** invocada por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, consistente en la falta de legitimación activa del Municipio.

56. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Para la procedencia de la acción se procede al análisis de la legitimación de la parte demandada.

57. **a) Poder Ejecutivo de Morelos.** En su representación comparecen José Anuar González Cianci Pérez y Oscar Pérez Rodríguez, con el carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado y director general de Asuntos Constitucionales y Amparo, respectivamente, personalidad que acreditaron con un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad federativa, correspondiente al diecinueve de abril de dos mil diecisiete, que contiene la publicación del nombramiento del consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado, expedido el diecisiete de abril del año en curso, por el Gobernador Constitucional del Estado y una copia certificada del nombramiento del director general de Asuntos Constitucionales y Amparo, expedido el uno de diciembre de dos mil dieciséis, por el encargado de despacho de la referida Consejería Jurídica.

"III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, Poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

"IV. El procurador general de la República."

"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

58. Dichos funcionarios cuentan con las atribuciones para representar al Poder Ejecutivo de la entidad federativa, de conformidad con los artículos 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos[7] y 16, fracciones I y II, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo.[8]

59. En consecuencia, **es infundado** el argumento hecho valer por el consejero jurídico del Gobernador y el director general, **relacionado con la falta de legitimación pasiva** del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en virtud de que la calidad de demandado en la controversia constitucional deriva de haber promulgado las disposiciones generales impugnadas, esto es, de su intervención en el proceso legislativo, lo que justifica su legitimación pasiva.

60. **b) Poder Legislativo del Estado de Morelos.** En su representación compareció Beatriz Vicera Alastriste, con el carácter de presidenta de la Mesa Directiva, personalidad que acreditó con copia certificada del acta de la sesión ordinaria celebrada el doce de octubre de dos mil dieciséis en la que consta su designación, y cuyas atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.[9]

---

[7] "**Artículo 38.** A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones: ...
"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[8] "**Artículo 16.** La persona titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo cuenta con las siguientes atribuciones específicas:
"I. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado en todos los juicios o negocios en que participe como parte o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico en materia procesal constitucional;
"II. Representar, con el carácter de apoderado legal, al gobernador, a las secretarías, dependencias y entidades de la administración pública estatal, en todos los asuntos de orden constitucional en que sean parte."

[9] "**Artículo 36.** Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva:
"...
"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado."

61. Por lo que, de conformidad con los artículos 10, fracción II, y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, procede reconocer la legitimación pasiva a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, en su carácter de autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas.

62. SEXTO.—**Causales de improcedencia.**

a) **Falta de interés legítimo.**

63. Las autoridades demandadas coinciden en señalar que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia en relación con la fracción I del artículo 105 constitucional por falta de interés legítimo del Municipio actor.

64. Al respecto, el Poder Ejecutivo manifiesta que el Municipio no es titular del derecho que pretende hacer valer, ya que con posterioridad a la publicación de la reforma impugnada el Ejecutivo no ha realizado ningún acto que afecte la competencia del promovente y, por esta razón, carece de legitimación pasiva.

65. Dicho planteamiento **es infundado,** ya que lo impugnado en este asunto son los Decretos Legislativos 1610 y 1611, con motivo de su publicación y no de su aplicación, como quedó resuelto en el apartado 2.2, por lo que el interés legítimo del Municipio actor se surte en función del contenido de los preceptos impugnados, los cuales le asignan la prestación del servicio público de bomberos y, correlativamente, la legitimación pasiva del Ejecutivo se surte en su carácter de autoridad promulgadora, de conformidad con el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria «de las Fracciones I y II» del Artículo 105 Constitucional.

66. Por su parte, el Congreso Local aduce que en uso de la facultad que le confiere la Constitución de Morelos, expidió los decretos combatidos, los cuales no invaden la esfera competencial del Municipio actor reconocida en el artículo 115 de la Constitución General.

67. Dicho argumento debe desestimarse porque la determinación de la afectación que genera a la esfera competencial del Municipio actor la expedición de los Decretos 1610 y 1611, es una cuestión que involucra el estudio del fondo del

asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia número P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

b) Definitividad.

68. El Poder Ejecutivo aduce que se surte la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que el Municipio actor no agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto respecto del Decreto 1610, por el que se reformó la fracción VIII del artículo 114-bis de la Constitución de Morelos, pues al formar parte del Constituyente Permanente Local no expresó la desaprobación de la reforma en cuestión, lo cual constituye una afirmativa ficta.

69. Es **infundada** la causa de improcedencia alegada.

70. El Pleno de la Suprema Corte ha establecido que de la citada fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia,[10] se desprenden tres hipótesis para considerar que se actualiza la causa de improcedencia por falta de definitividad del acto impugnado:

1. Que esté prevista legalmente una vía en contra del acto impugnado en la controversia constitucional, que no se haya agotado y a través de la cual pudiera ser revocado, modificado o nulificado y, por tanto, sea apta para la solución del propio conflicto.

2. Que habiéndose interpuesto dicha vía o medio legal, aún no se haya dictado la resolución correspondiente, por la cual pudiera modificarse o anularse el acto controvertido a través de aquélla; y,

[10] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

3. Que el acto impugnado se haya emitido dentro de un procedimiento, que no ha concluido, esto es, que esté pendiente de dictarse la resolución definitiva, en el que la cuestión debatida constituya la materia propia de la controversia constitucional.

71. Lo anterior, según se advierte de la tesis P./J. 12/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIÉNDOLO HECHO, ESTÁ PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA."[11]

72. En el caso, las autoridades demandadas aducen la actualización del primer supuesto, pues a su juicio, de los artículos 147 y 148 de la Constitución del Estado de Morelos,[12] para que pueda reformarse o adicionarse dicho ordenamien-

[11] De texto: "La causal de improcedencia a que se refiere la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica un principio de definitividad para efectos de las controversias constitucionales, que involucra dos cuestiones específicas que consisten, una, en la existencia legal de un recurso o medio de defensa en virtud del cual puedan combatirse el o los actos materia de impugnación en la controversia y lograr con ello su revocación, modificación o nulificación, caso en el que la parte afectada está obligada a agotarlo previamente a esta acción; otra, la existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, esto es, que está sustanciándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia constitucional, caso en el que el afectado debe esperar hasta la conclusión del procedimiento, para poder impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Pleno, Tomo IX, abril de 1999, tesis: P./J. 12/99, página 275.

[12] "**Artículo 147.** Esta Constitución puede ser adicionada o reformada con los requisitos siguientes:
"I. Iniciada la reforma y aprobada por los votos de las dos terceras partes del número total de diputados, se pasará a los Ayuntamientos con los debates que hubiere provocado para su discusión; si la mayoría de los Ayuntamientos aprobaran la reforma o adición, una vez hecho el cómputo por el Congreso del Estado o Diputación Permanente en su caso, las reformas y adiciones se tendrán como parte de esta Constitución;
"II. Si transcurriere un mes desde la fecha en que los Ayuntamientos hayan recibido el proyecto de reformas, sin que se hubiere recibido en el Congreso o la Diputación Permanente en su caso, el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma;

to se requiere, además de la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, **la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos.**

73. Sobre este aspecto, al resolverse la controversia constitucional 32/2005,[13] esta Suprema Corte sostuvo que la participación de los Ayuntamientos en el acto de aprobación de las reformas constitucionales locales que expida el Congreso se limita a aprobar o no las nuevas disposiciones que pretendan incorporarse a la Constitución del Estado, esto es, son entes públicos que intervienen en el proceso de formación de las normas locales supremas para validar con su voto las modificaciones en la Constitución, discutidas y aprobadas previamente por el Congreso Local, pero no para modificar o revocar las reformas en cuestión, por lo que menos aún puede considerarse dicha votación como una vía legalmente prevista para la solución del conflicto.

74. Se indicó que, aunque el Municipio haya emitido su voto a favor de las reformas y adiciones a la Constitución, ello no implica que se puedan considerar como consentidas las normas combatidas, ni tampoco entraña la pérdida del derecho de acción ante este Alto Tribunal para solicitar la invalidez de las mismas.

75. En este sentido, ni de la Constitución o de la ley reglamentaria de la materia se advierte que la controversia constitucional sólo pueda ejercerse por aquellos Municipios que votaron en contra de esas reformas o adiciones; por el contrario, los ordenamientos mencionados legitiman a estos órganos de gobierno a combatir a través de este medio de control constitucional normas de sus Cons-

"III. Las adiciones y reformas hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso y programadas sin necesidad de algún otro trámite."

"**Artículo 148.** El Congreso del Estado o Diputación Permanente en su caso, hará el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

[13] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintidós de mayo de dos mil seis. De la controversia constitucional derivó la tesis jurisprudencial P./J. 14/2008, de rubro: "MUNICIPIOS. SU INTERVENCIÓN EN EL PROCESO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN LOCAL ES ÚNICAMENTE PARA VALIDARLAS CON SU VOTO, PERO NO PARA MODIFICARLAS O REVOCARLAS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1869.

tituciones Locales, sin importar que el Municipio que lo haga, haya votado o no, en contra de las normas constitucionales, cuya invalidez solicite.

76. Consecuentemente, al no considerarse la declaratoria de aprobación por parte de los Municipios como la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, no se actualiza la causa de improcedencia invocada por el Poder Ejecutivo.

c) **Cesación de efectos.**

77. Respecto del artículo 123, inciso a), fracción III, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V,[14] de la ley reglamentaria de la materia, por lo que procede sobreseer en la controversia, con apoyo en el artículo 20, fracción II, del citado ordenamiento, por haber cesado los efectos de la norma general impugnada.

78. Este Alto Tribunal ha interpretado que tal hipótesis se surte cuando dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo,[15] de la Constitución Federal y 45, párrafo segundo,[16] de su ley reglamentaria. Así se desprende del criterio P./J. 54/2001, de rubro: "CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS."[17]

[14] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...
"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; ..."
[15] "**Artículo 105.** ...
"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. ..."
[16] "**Artículo 45.** ...
"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."
[17] Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 882.

79. En el caso, el Municipio actor impugna la reforma al artículo 123, inciso a), fracción III, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintidós de febrero de dos mil diecisiete. Conforme a dicho precepto, el 2.5% de los ingresos por concepto de impuesto de traslado de dominio, así como de los derechos sobre financiamiento, debía ser destinado para el equipamiento y desarrollo de los cuerpos de bomberos municipales.

80. No obstante, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, constituye un hecho notorio para este Pleno que, el veintinueve de enero de dos mil veinte, fue publicado en el referido medio de difusión oficial el Decreto Número 660, por el que se derogan los numerales 119 a 125 de la Ley General de Hacienda Municipal de la entidad federativa, en los términos siguientes:

"CAPÍTULO TERCERO
"DEL IMPUESTO ADICIONAL
"(DEROGADO)

"...

"Artículo 123. Derogado. ...

"Disposiciones transitorias

"...

"Segunda. El presente decreto iniciará su vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', Órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado de Morelos.

"Tercero. Se derogan todas las disposiciones de igual o menor rango que lo establecido en el presente decreto. ... ."

81. De lo anterior, se concluye que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva por lo que el artículo 123, inciso a), fracción III, de la Ley General

de Hacienda Municipal del Estado de Morelos ha cesado en sus efectos, en virtud de haber sido derogado por el órgano legislativo estatal y, por tanto, ya no puede producir efecto legal alguno.

82. Aunado a ello, es claro que dicha norma guardaba relación con la potestad tributaria del legislador morelense y, en ese sentido, a nada práctico podría conducir el estudio de una norma que ha dejado de tener vigencia, dado que, como se mencionó, la declaración de invalidez de las sentencias dictadas en controversia constitucional no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal.

83. En consecuencia, se impone sobreseer por cesación de efectos, respecto del artículo 123, inciso a), fracción III, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con el diverso 19, fracción V, ambos de la ley reglamentaria de la materia.

84. No existiendo otro motivo de improcedencia hecho valer por las partes o que se advierta de oficio, se procede al estudio de fondo del asunto.

3. ESTUDIO DE FONDO

85. SÉPTIMO.—Estudio de los conceptos de invalidez relacionados con la reforma del artículo 114-bis, fracción VIII, de la Constitución del Estado de Morelos, así como el Decreto 1611, por el que se reforma el artículo 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

86. A lo largo de sus conceptos de invalidez, el Municipio actor hace valer los siguientes argumentos:

– El Congreso Local no realizó una valoración del impacto económico que representa la aplicación del decreto, ni la afectación que produce al patrimonio municipal, además de que tampoco atendió al artículo 99 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, que establece que para los decretos que impliquen nuevas erogaciones al gasto público federal, estatal

o municipal, se deberán establecer los medios que permitan atender la presión al gasto.

– Que en el presupuesto de egresos fiscal para el año de dos mil diecisiete no se contempla partida que solvente los gastos relativos al funcionamiento, equipamiento y administración del cuerpo de bomberos, lo que hace imposible para el Municipio solventar dichas obligaciones.

– La reforma controvertida no actualiza alguna excepción que justifique la disposición de los recursos municipales por parte de la Legislatura, ni se advierte la fuente de ingresos para atender al cuerpo de bomberos, dado que los preceptos impugnados disponen de las previsiones que estaban destinadas para el Fondo de Fomento para la Industrialización, sin precisar si tal fondo ha desaparecido.

– La aplicación de la reforma no cuenta con la autorización del Cabildo del Municipio actor, puesto que la Legislación no faculta a las autoridades estatales afectar la hacienda municipal para cubrir gastos no previstos en el presupuesto de egresos.

– El artículo décimo sexto del Decreto 1370, por el que se aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, establece que las asignaciones presupuestales que deriven de disposiciones generales o transitorias emitidas por el Congreso del Estado que se expidan con posterioridad a la entrada en vigor del propio decreto, deberán considerarse en el proyecto de presupuesto de egresos para el siguiente año fiscal. Consecuentemente, resulta claro que no hay partida alguna en el presupuesto para obligar al Municipio actor a las cargas presupuestales respecto al cuerpo de bomberos, puesto que el decreto que emitió el presupuesto de egresos de dos mil diecisiete entró en vigor el primero de enero de ese año y los decretos impugnados fueron publicados con posterioridad, esto es, hasta el veintidós de febrero.

– Los decretos en cuestión resultan contrarios al artículo 115, fracciones II y IV, de la Constitución General, que tutela el patrimonio y la hacienda municipal,

ya que con la reforma impugnada se dispone de un recurso para destinarlo sin justificación a la formación de un cuerpo de bomberos, sin autorización del Ayuntamiento.

87. Ahora bien, el artículo 114-bis, fracción VIII, de la Constitución del Estado de Morelos señala:

"Artículo 114-bis. Los Ayuntamientos tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"...

"VIII. Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la presente Constitución y de las leyes que de ambas emanen; así como la policía preventiva municipal y de tránsito, y el cuerpo de bomberos.

"..."

88. Asimismo, el artículo 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos refiere:

"Artículo 123. Los Municipios organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos, considerándose como tales, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes:

"...

"XI. Seguridad pública, tránsito y cuerpo de bomberos;

"..."

89. En los preceptos se establece que los Municipios del Estado de Morelos tendrán a su cargo, entre otras funciones, la prestación del servicio público de

bomberos, lo cual el Municipio actor estima violatorio de las garantías que la Constitución Política otorga a su patrimonio y a su hacienda municipal.

Alcance del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con la hacienda municipal.

90. Para poder analizar si le asiste razón al Municipio promovente, es necesario establecer en primer lugar la interpretación y el alcance de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[18] en lo relativo al tema de la hacienda municipal.

91. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en diversos precedentes[19] y ha señalado que:

92. a) Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al **Municipio Libre.**

93. b) Se consagra el **principio de libre administración de la hacienda municipal,** el cual deviene del régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

[18] "**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...
"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, ..."

[19] Véase la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro y la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco.

94. Cabe señalar que este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.[20] En ese sentido, se ha dicho que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria. Lo anterior porque mientras las participaciones federales tienen un componente esencialmente resarcitorio, en tanto que su finalidad es compensar la pérdida que sufren los Estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria respecto de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación, las aportaciones federales tienen como finalidad un efecto esencialmente redistributivo, que pretende apoyar el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en aquellos Estados y Municipios más débiles económicamente para impulsar su desarrollo.

95. Así, las aportaciones federales son recursos preetiquetados que no pueden ser reconducidos a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una preetiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, *a posteriori* en la revisión de la cuenta pública correspondiente.[21]

---

[20] Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

[21] Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del

96. Esto último se ha entendido como el **principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento** de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos que integran la hacienda municipal, inclusive los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria –como las aportaciones federales–, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley.[22]

97. c) También este Alto Tribunal ha establecido respecto tanto de las participaciones como de las aportaciones federales que las mismas se encuentran protegidas por el **principio de integridad de los recursos municipales,**[23] el cual consiste básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción pun-

régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

[22] Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia P./J. 12/2005, cuyos rubro y texto son los siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La citada disposición del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2004, al otorgar a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable la facultad de aprobar la determinación del monto y el rubro al cual se aplicarán las aportaciones federales provenientes del ramo 33 –Aportaciones Federales para entidades federativas y Municipios en lo relativo al fondo de aportaciones para la infraestructura productiva rural–, contraviene el principio de ejercicio directo que, con apego a las normas aplicables, tienen los Ayuntamientos sobre los recursos que integran la hacienda pública municipal, de acuerdo con el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[23] Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

tual, efectiva y completa de los citados recursos, pues en caso de que se entreguen de manera extemporánea se generara el pago de los intereses correspondientes.

98. d) Se consagra el derecho de los Municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.[24]

99. e) Se prevé también el **principio de reserva de fuentes de ingresos municipales,** el cual asegura a los Municipios, que tendrán disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.[25]

100. f) Se establece la facultad constitucional de los Ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.[26]

101. Cabe mencionar que los Congresos Locales no tienen, concomitantemente, la obligación de simplemente aceptar las propuestas realizadas por los

[24] En cuanto a este punto de la integridad de los recursos municipales, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en el sentido de que los Municipios deben percibir efectiva y puntualmente los recursos a que constitucionalmente tienen derecho, y que en el caso de que los Estados no lo hagan así, estarán obligados a pagar los intereses correspondientes que se generen. Este criterio se refleja en la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNCIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.", consultable en Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página ochocientos ochenta tres.

[25] Este principio de reserva de fuentes de ingresos municipales se sostuvo por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, al resolver por unanimidad de once votos la controversia constitucional 14/2004 en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro.

[26] Sobre este tema el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, emitió la tesis de jurisprudencia P./J. 122/2004, de rubro: "PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).". Sin embargo, en el tratamiento del proyecto, este tema se aborda más adelante.

Municipios, sino que deben decidir con prudencia y sensatez, con una visión global, lo que procede admitir de la proposición y lo que no. En efecto, los Congresos Locales tienen la obligación de ponderar, estudiar y tomar en consideración las propuestas de los Municipios, al decidir razonablemente si admiten o no la propuesta que les planteen, y cuando emitan su decisión, deberán señalar razonablemente, los motivos por los cuales, decidieron aceptar, modificar o rechazar las propuestas de los Municipios.

102. g) Se establece la **facultad de las Legislaturas Estatales para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios.**

103. Así, esta Suprema Corte ha dicho que la fracción IV del artículo 115 constitucional establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, en los que se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito del Constituyente Permanente para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que, el cumplimiento de todos estos aspectos genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal.[27]

Análisis de los artículos 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal y 114-bis, fracción VIII, de la Constitución, ambos del Estado de Morelos

104. Precisado el contenido y alcances de la protección que la Constitución Federal otorga a la hacienda pública municipal y las competencias de las Legislaturas Locales y de los Municipios, es necesario analizar los artículos 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal y 114-bis, fracción VIII, de la Constitución, ambos del Estado de Morelos con relación a la determinación del Con-

[27] Esta sistematización de los precedentes en materia de hacienda pública municipal fue hecha por la Primera Sala en la controversia constitucional 70/2009, resuelta el dos de junio de dos mil diez, por unanimidad de votos, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, la cual dio origen a la tesis 1a. CXI/2010, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

greso Local de depositar en los Municipios de esa entidad federativa la prestación del servicio de bomberos.

105. Cabe resaltar que la reforma a los artículos 114-bis, fracción VIII, de la Constitución Local y 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estados Morelos, únicamente elevó a rango de la Constitución Local una cuestión que ya estaba prevista en la Legislación Local.[28]

106. En ese sentido, tanto las iniciativas como los dictámenes de las comisiones legislativas que dieron origen a los Decretos 1610 y 1611, señalan **que la reforma en cuestión tuvo por objeto obligar a los Municipios a integrar sus propios cuerpos de bomberos en caso de no contar con ellos y destinar los recursos suficientes a dicha institución para llevar a cabo sus labores.**[29]

[28] Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos. "Artículo 132. En cada Municipio se integrarán cuerpos de seguridad pública, de bomberos y de tránsito, de los cuales el presidente municipal tendrá el mando directo e inmediato.
"El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en el Municipio donde resida habitual o transitoriamente.
"La policía preventiva municipal, cuando se den circunstancias o hechos que hagan peligrar la tranquilidad social, acatará las órdenes que le transmita el Gobernador del Estado."
"**Artículo 133.** Los cuerpos de seguridad pública considerarán los servicios de policía preventiva municipal, de tránsito y de bomberos, cuyos objetivos son, enunciativa y no limitativamente:
"I. Mantener la paz y el orden público;
"II. Proteger a las personas e instituciones y su patrimonio e intereses;
"III. Auxiliar al Ministerio Público en términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado;
"IV. Auxiliar al Poder Judicial en los asuntos en que éste lo requiera;
"V. Vigilar la correcta vialidad de personas y vehicular en las calles y caminos;
"VI. Auxiliar en los programas de salud, dotación de servicios públicos municipales y vigilancia del correcto mantenimiento de los mismos;
"VII. Efectuar programas que tiendan a prevenir el delito y las faltas administrativas, así como colaborar y participar coordinadamente con las autoridades competentes en la implementación y ejecución de programas estatales en materia de seguridad pública;
"VIII. (Derogada, P.O. 22 de abril de 2015)
"IX. Diseñar la política en materia de seguridad pública para la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres y la familia en el marco de la política integral con perspectiva de género, y
"X. Los demás que establezcan las leyes y sus reglamentos."
[29] "Como menciona la legisladora, en la actualidad la prestación del servicio público de bomberos no se encuentra contemplado en la Constitución Local, en esos términos, el Ayuntamiento carece de facultades y obligación constitucional para prestar este importante servicio público, lo que deja

107. Ahora bien, además de las garantías que la Constitución otorga a la hacienda pública municipal, el artículo 115 reserva al ámbito municipal la prestación de ciertas funciones y servicios públicos enumerados en la fracción III, en los siguientes términos:

---

a la mayoría de los servicios de bomberos en manos de las iniciativas de la sociedad civil y con una obvia falta de marco legal para su actuación. Esta falta de responsabilidad por parte de nuestra entidad con respecto al servicio de bomberos presenta una diversidad de problemas concretos que hacen que el servicio prestado sea deficiente, los problemas más notorios son la falta de recursos económicos tanto para el pago de salarios como para la compra y mantenimiento de equipo, además de la capacitación. Es obligación del Estado garantizar que los ciudadanos tengamos acceso a los servicios públicos necesarios para tener una vivienda digna y decorosa, lo anterior con base al párrafo séptimo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ... Se destaca, que, en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, en su capítulo III, artículos 132 y 133 ya se encuentra contemplado el servicio público de bomberos, dichos artículos establecen lo siguiente: (transcripción). De lo anterior, se desprende que nuestra entidad se encuentra obligada a que cada Municipio se integre por cuerpos de bomberos, pero, es necesario elevar a rango constitucional dicho servicio público, lo anterior, solucionaría mejorar el acceso a los ciudadanos morelenses de dicho servicio, pues en los Municipios donde no se preste, se tenga que comenzar a hacerlo, y, donde ya exista, deberán de tener la misma importancia que otros servicios públicos, lo cual implicaría la obligatoriedad de otorgarle recursos suficientes a los cuerpos de bomberos en toda a entidad para llevar a cabo sus labores. Sin embargo, estas Comisiones Dictaminadoras consideran que las reformas propuestas carecerían de efectividad y, por lo tanto, de beneficios a los ciudadanos, si no se garantiza a través de la ley un modo de financiamiento mínimo a los cuerpos de bomberos de los Municipios.
"V. MODIFICACIÓN DE LA INICIATIVA:
"...
"Por lo anteriormente expuesto y fundado, las modificaciones versan en lo siguiente:
"– Por cuanto a la fracción IX que se desea adicionar al artículo 114-bis de la Constitución Local, se considera que no es necesario, sino que sólo basta agregarlo al concepto de seguridad pública, como servicio público dentro de la fracción VIII, a los cuerpos de bomberos.
"– Por cuanto a la propuesta de adicionar la fracción XII, estas Comisiones Dictaminadoras consideran que únicamente se debe adicionar el servicio público de bomberos en la fracción XI del artículo 123 de la Ley Orgánica del Municipal del Estado de Morelos, toda vez que en artículo 132 de la ley antes mencionada, refiere un capítulo exclusivo a la 'Seguridad pública', y es ahí donde se tiene contemplado a los cuerpos de seguridad pública, de tránsito e incluye los bomberos, por la naturaleza de su función. – Se propone, además, una modificación a la fracción III, del artículo 123 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, para que el 2.5 del impuesto adicional que actualmente se destina a constituir el Fondo de Fomento a la Industrialización, sea utilizado ahora para el equipamiento y desarrollo de los cuerpos de bomberos municipales, a fin de fondear, de manera efectiva sus actividades, su equipamiento y desarrollo, cumpliendo así el espíritu de la iniciadora, de prestar atención presupuestal para tan noble labor, cumpliéndose así con lo dispuesto por los artículos 97 y 99 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, al determinarse la fuente de ingresos para el cumplimiento de la asignación presupuestal que implican estas reformas."

"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.

"b). Alumbrado público.

"c). Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

"d). Mercados y centrales de abasto.

"e). Panteones.

"f). Rastro.

"g). Calles, parques y jardines y su equipamiento.

"h). Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e,

"i). Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

"..."

108. Dicho precepto establece en el inciso i) la posibilidad de que **las Legislaturas Locales determinen asignarles la prestación de otros servicios**

públicos, atendiendo a sus condiciones territoriales y socio-económicas, así como a su capacidad administrativa y financiera, para lo cual la Constitución no prevé que deba contarse con aprobación o aceptación de los Municipios, ni que ello deba hacerse mediante procedimientos específicos, por lo que se trata de una cuestión que entra en el ámbito de la competencia estatal para legislar respecto de los servicios públicos municipales, en términos del artículo 115, fracción II, constitucional.

109. De ahí que la determinación de depositar en el ámbito municipal la prestación del servicio de bomberos no vulnera los principios constitucionales que rigen a la hacienda municipal ni se excede de las facultades competenciales que establece la Constitución Federal, ya que a través de ellos el Congreso Local únicamente asignó una competencia con base en una apreciación en torno a las condiciones territoriales y socio-económicas, así como a la capacidad administrativa y financiera de los Municipios del Estado de Morelos, lo cual está dentro de las facultades del órgano legislativo.

110. Aunado a que las leyes estatales en materia municipal deben tener por objeto establecer un marco normativo homogéneo para los Municipios de un Estado respecto de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, por lo que la reforma al artículo estudiado sólo sentó el marco normativo homogéneo y uniforme para los Municipios integrantes del Estado, a quienes les corresponderá dictar sus normas específicas, sin contradecir las bases generales en aras de garantizar el servicio público del cuerpo de bomberos.

111. Lo anterior se refuerza con las consideraciones contenidas en la tesis P./J. 129/2005, de rubro: "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL."[30] en la cual se sostiene que los Municipios tendrán que respetar el contenido de "las bases generales de la administración pública municipal",[31]

[30] Tesis: P./J. 129/2005. Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2067. Registro digital: 176949.
[31] Refiriéndose como tales a las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal.

al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último.

112. Así, la resultante obligación de los Municipios de sufragar los cuerpos de bomberos y el impacto que ello necesariamente tiene en su hacienda, no deriva de una intromisión de la Legislatura Local en cuestiones ajenas a su competencia, ni de una restricción indebida a los ingresos municipales, ya sea por pago tardío o incompleto, por violación a la reserva de fuentes respectiva o por el otorgamiento de subsidios prohibidos, sino que se trata de la consecuencia de cumplir con los servicios y funciones a su cargo, en los términos previstos en las leyes municipales, cuyo contenido no está sujeto a aceptación, aprobación o autorización municipal alguna.

113. Luego, son **infundados** los argumentos del Municipio actor, en los que manifiesta que la Legislatura no previó a su favor los ingresos necesarios para cubrir los gastos derivados de la operación y organización del cuerpo de bomberos, pues del artículo 115, fracción IV, constitucional no se advierte una obligación en tal sentido. Las Legislaturas están obligadas a respetar los principios constitucionales que protegen los ingresos municipales, pero entre dichos principios no hay una prohibición absoluta de imponer a los Municipios obligaciones que deban ser afrontadas con los recursos a su alcance.

114. En todo caso, corresponde al ámbito de la valoración legislativa determinar la conveniencia o no de depositar en los Municipios funciones que les supongan mayores erogaciones con cargo a su hacienda, para lo cual se debe tomar en cuenta su capacidad administrativa y financiera, así como sus condiciones territoriales y socio-económicas.

115. Además, debe tenerse en cuenta que en el supuesto de que el Municipio considere que está imposibilitado para prestar el servicio municipal respectivo, puede solicitar al Estado que lo asuma en términos del artículo 115,

fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[32] así como en los términos de la jurisprudencia P./J. 25/2006 emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "SERVICIOS PÚBLICOS Y FUNCIONES MUNICIPALES. PARA QUE SU PRESTACIÓN O EJERCICIO SEAN TRANSFERIDOS AL GOBIERNO DEL ESTADO, DEBE EXISTIR SOLICITUD PREVIA DEL AYUNTAMIENTO, APROBADA CUANDO MENOS POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE SUS INTEGRANTES (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO D), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."; así también, en la fracción III, párrafo tercero, de dicho precepto constitucional,[33] se prevé que los Municipios se coordinen y asocien para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

---

[32] "**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:
"...
"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,
"..."

[33] "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."

116. Por tanto, al ser infundados los argumentos del Municipio actor se reconoce la validez de los artículos 114-bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado de Morelos y 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

4. PUNTOS RESOLUTIVOS

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente, pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto del artículo 123, inciso a), fracción III, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Once, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de febrero de dos mil diecisiete, de conformidad con el apartado 2, numeral sexto, inciso c), de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 114-bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Diez, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de febrero de dos mil diecisiete, y 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Once, publicado en dicho medio de difusión oficial en la misma fecha, en los términos del apartado 3 de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta.*

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel

Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados 1 y 2 relativos, respectivamente, a los antecedentes y a los presupuestos procesales, en sus numerales primero, segundo, tercero, cuarto y quinto (competencia, fijación de los actos impugnados y determinación de su existencia, oportunidad, legitimación activa y legitimación pasiva).

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado 2, relativo a los presupuestos procesales, en su numeral sexto, atinente a las causales de improcedencia, en sus incisos a), denominado "Falta de interés legítimo", consistente en declarar infundada la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado, atinente a que el Municipio actor carece de interés legítimo y b), denominado "Definitividad", consistente en declarar infundada la causa de improcedencia esgrimida por el Poder Ejecutivo del Estado, referente a que el Municipio actor incurrió en una afirmativa ficta en las normas reclamadas. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra, por la improcedencia integral del asunto y anunció voto particular.

Se expresó una mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado 2, relativo a los presupuestos procesales, en su numeral sexto, atinente a las causales de improcedencia, consistente en no sobreseer, de oficio, respecto del artículo 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Once, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de febrero de dos mil diecisiete. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. El señor Ministro Aguilar Morales votó por la improcedencia integral del asunto y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel

Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado 2, relativo a los presupuestos procesales, en su numeral sexto, atinente a las causales de improcedencia, en su inciso c), denominado "Cesación de efectos", consistente en sobreseer, de oficio, respecto del artículo 123, inciso a), fracción III, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Once, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de febrero de dos mil diecisiete. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra, por la improcedencia integral del asunto y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado 3, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 114-bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Diez, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de febrero de dos mil diecisiete y 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Once, publicado en dicho medio de difusión oficial en la misma fecha. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra y los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 92/99, P./J. 122/2004, P./J. 12/2005 y P./J. 25/2006 y aislada 1a. CXI/2010 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos X, septiembre de 1999, página 710; XX, diciembre de 2004, página 1124; XXI, marzo de 2005, página 814; XXIII, febrero de 2006, página 1538; y XXXII, noviembre de 2010, página 1213, con números de registro digital: 193266, 179823, 179065, 175761 y 163468, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL GOBERNADOR DE UN ESTADO EN CONTRA DE UN DECRETO DENTRO DE CUYO PROCESO LEGISLATIVO NO HIZO VALER EL DERECHO DE VETO. ES IMPROCEDENTE POR NO AGOTAR LA VÍA LEGALMENTE PREVISTA PARA LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO, ASÍ COMO POR CONSENTIMIENTO." citada en esta sentencia, aparece publicada con la clave P./J. 55/2001 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 924, con número de registro digital: 189992.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 102/2017.

I. Antecedentes

1. En la sesión celebrada el diecinueve de enero de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como parcialmente procedente pero infundada la controversia constitucional 102/2017, promovida por el Municipio de Yecapixtla, Estado de Morelos. El Tribunal Pleno decidió en el sentido de: i) sobreseer respecto del artículo 123, inciso a), fracción III, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos,[1] y ii) reconocer la validez de los artículos 114-bis, fracción VIII, de la Constitución Política del

[1] Reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Once, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el veintidós de febrero de dos mil diecisiete. Se sobresee de conformidad con lo establecido en el apartado 2, numeral sexto, inciso c), de la sentencia.

Estado Libre y Soberano de Morelos,[2] y 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.[3]

2. El tema a dilucidar consistía en verificar si la determinación del Congreso de Morelos de depositar en el ámbito municipal la prestación del servicio de bomberos, sin que en el presupuesto de egresos respectivo se contemplara una partida destinada para solventar los gastos derivados de esa operación, vulneraba los principios constitucionales que rigen la hacienda municipal.

3. Voté junto con la mayoría por el sobreseimiento del artículo 123, inciso a), fracción III, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos. Sin embargo, voté en contra de reconocer la validez de los artículos 114-bis, fracción VIII, de la Constitución Local,[4] y 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos por las razones que señalo en este voto particular.

II. Razones de la mayoría para reconocer la validez de los artículos 114-bis, fracción VIII, de la Constitución Local,[5] y 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos

4. En el estudio de fondo, la mayoría consideró que la reforma a los artículos impugnados únicamente llevó a rango de la Constitución Local una cuestión que ya estaba prevista en la legislación local. Además, consideraron que la reforma tuvo por objeto únicamente obligar a los Municipios a integrar sus propios cuerpos de bomberos en caso de no contar con ellos y destinar los recursos suficientes a dicha institución para llevar a cabo sus labores.

5. El artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal establece las funciones y servicios que los Municipios tendrán a su cargo. Si bien, los servicios de bomberos no se incluyen de forma explícita en dicha disposición, el inciso i) establece la posibilidad de que las Legislaturas Locales determinen asignarles la prestación de otros servicios públicos, atendiendo a las condiciones territoriales y socioeconómicas, y la capacidad administrativa y financiera del Mu-

[2] Reformada mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Diez, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el veintidós de febrero de dos mil diecisiete.
[3] Reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Once, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el veintidós de febrero de dos mil diecisiete.
[4] Reformada mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Diez, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el veintidós de febrero de dos mil diecisiete.
[5] Reformada mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Once, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Morelos el veintidós de febrero de dos mil diecisiete.

nicipio. La mayoría consideró que, al no preverse que deba contarse con aprobación de los Municipios ni que deba seguirse procedimiento específico, se trata de una cuestión que entra dentro del ámbito de competencia del Poder Legislativo Estatal. Por tanto, la mayoría consideró que depositar la prestación del servicio de bomberos en el Municipio no vulnera los principios constitucionales que rigen a la hacienda municipal ni considera que se excedan las facultades competenciales establecidas en la Constitución Federal. Además, consideró que el Congreso Local únicamente asignó una competencia con base en una apreciación en torno a las condiciones territoriales y socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera del Municipio.

6. Asimismo, la mayoría consideró como infundados los argumentos del Municipio actor en los que manifestó que la Legislatura no previó a su favor los ingresos necesarios para cubrir los gastos de la operación y organización del cuerpo de bomberos, puesto que consideraron que el artículo 115, fracción IV, constitucional no incluye una obligación en dicho sentido.

III. Razones del disenso

7. Tal como lo reconoció la mayoría, la inclusión del servicio de bomberos como servicio público a cargo de los Municipios del Estado de Morelos deriva de la facultad prevista en el artículo 115, fracción III, inciso i), de la Constitución Federal. Dicha disposición establece que los Municipios tendrán a su cargo "los demás (servicios públicos) que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera." Destacadamente, en la sesión en que se discutió este asunto, el Pleno estuvo de acuerdo en que el servicio de bomberos no debe considerarse un servicio de seguridad pública –que se reconoce como una función municipal en el inciso h) de la fracción III del artículo 115 constitucional–.[6] Por tanto, la facultad del legislador estatal para incorporar dicha responsabilidad al Municipio deriva del inciso i) y no del inciso h) de la referida disposición.

[6] "**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:
"…
"h). Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
"…"

8. El inciso i), a diferencia del inciso h), establece como requisito para adicionar servicios públicos a cargo de los Municipios que se consideren sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como su capacidad administrativa y financiera. Me parece que esto debe entenderse, en este caso, como una exigencia de que se realice una apreciación específica y explícita en torno a las condiciones territoriales y socio-económicas, así como a la capacidad administrativa y financiera de cada uno de los Municipios del Estado de Morelos.

9. Sin embargo, al aprobar las reformas a los artículos impugnados, el Poder Legislativo de Morelos consideró al servicio de bomberos como parte del servicio de seguridad pública. Y, en el proceso legislativo, no tomó en consideración las condiciones territoriales y socioeconómicas y la capacidad administrativa y financiera de los Municipios que se verían afectados por la reforma, entre ellos, el Municipio de Yecapixtla. Dado que la entidad federativa no aportó una motivación específica respecto de la viabilidad social y económica para prever nuevos servicios dentro del resorte municipal, se genera una invasión competencial, derivada del nuevo servicio público asignado, y, por tanto, estoy en desacuerdo con la mayoría en reconocer la validez de las modificaciones a dichos artículos.

Este voto se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en la controversia constitucional 102/2017.

En sesión de diecinueve de enero de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 102/2017, en la que se determinó que era procedente la impugnación de los artículos 114-bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Diez, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa de veintidós de febrero de dos mil diecisiete, y 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Once, publicado en dicho medio de difusión oficial de la misma fecha, concluyendo con el reconocimiento de su validez.

Al respecto, manifiesto respetuosamente que no coincido con la decisión tomada por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno en relación con la procedencia del estudio de los artículos114-bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, pues considero que era proce-

dente el sobreseimiento integral del asunto, conforme a las consideraciones que expuse en el proyecto de este asunto que presenté ante la Segunda Sala de este Alto Tribunal,[1] que a continuación reitero.

A. Artículo 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos

El **artículo 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos,** no constituye un nuevo acto legislativo y, por ende, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII,[2] en relación con el artículo 21, fracción II, ambos de la ley reglamentaria de la materia.

De conformidad con el más reciente criterio mayoritario sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo, para efectos de su impugnación, al menos, deben satisfacerse dos aspectos: uno de carácter formal, consistente en haber llevado a cabo un procedimiento legislativo y otro de carácter material, consistente en un cambio en el sentido normativo.[3]

[1] El proyecto se desechó por una mayoría de cuatro votos de la Ministra Esquivel Mossa y de los Ministros Pérez Dayán, Franco González Salas y Laynez Potisek.

[2] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: …
"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y …"

[3] Al respecto, resulta ilustrativa la tesis **P./J. 25/2016 (10a.),** de contenido siguiente: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO." De texto: "Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un Proceso Legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen **cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica** que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que **la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.**" (Énfasis añadido). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación,* Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65.

Así lo sostuvo el Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, en sesión de dieciséis de enero de dos mil veinte.

Pues bien, de los antecedentes legislativos de los decretos impugnados, se advierte que tuvieron como origen que, el veinte de septiembre de dos mil dieciséis, se presentó una iniciativa con proyecto de decreto que proponía reformar la *Constitución Estatal* y la *Ley Orgánica Municipal*, con la intención de establecer *expresamente* el cuerpo de bomberos como un servicio público municipal.

En su momento, la iniciativa fue turnada para su análisis y dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y de Fortalecimiento Municipal; luego, en la valoración de la iniciativa, las citadas comisiones advirtieron una cuestión relevante para la causal de improcedencia que, a mi juicio, se actualiza:

a) Que, en los artículos 132 y 133 de la Ley Orgánica Municipal, ya se encontraba previsto que cada Municipio debía integrar un cuerpo de bomberos, bajo el mando directo e inmediato de los presidentes municipales; sin embargo, las comisiones consideraron oportuno elevar tal competencia a rango constitucional estatal, a efecto de enfatizar su obligatoriedad.

El veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, el Pleno del Congreso aprobó la reforma constitucional estatal y, por conducto de la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios, la envió a los entonces treinta y tres Municipios de la entidad, a efecto de que emitieran su voto. Transcurrido el término de ley, al no recibir manifestación alguna de los Municipios, se entendió aprobada.

El dieciocho de enero de dos mil diecisiete, el Pleno realizó la declaratoria de reforma constitucional correspondiente y aprobó las reformas a las Leyes Orgánica y General de Hacienda Municipal. Ambos decretos fueron publicados en el Periódico Oficial de la entidad el veintidós de febrero de dos mil diecisiete.

Pues bien, es claro que no se colma el segundo de los requisitos que acabo de mencionar (cambio normativo) respecto de la *reforma al artículo123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal*.

A efecto de corroborarlo, debe darse cuenta con el contenido de los preceptos 132 y 133 de la Ley Orgánica Municipal *anteriores a la reforma impugnada*:

"Artículo 132. En cada Municipio se integrarán cuerpos de seguridad pública, de bomberos y de tránsito, de los cuales el presidente municipal tendrá el mando directo e inmediato. …" (Énfasis añadido)

"Artículo 133. Los cuerpos de seguridad pública considerarán los servicios de policía preventiva municipal, de tránsito y de bomberos, cuyos objetivos son, enunciativa y no limitativamente:

"I. Mantener la paz y el orden público;

"II. Proteger a las personas e instituciones y su patrimonio e intereses;

"III. Auxiliar al Ministerio Público en términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado;

"IV. Auxiliar al Poder Judicial en los asuntos en que éste lo requiera;

"V. Vigilar la correcta vialidad de personas y vehicular en las calles y caminos;

"VI. Auxiliar en los programas de salud, dotación de servicios públicos municipales y vigilancia del correcto mantenimiento de los mismos;

"VII. Efectuar programas que tiendan a prevenir el delito y las faltas administrativas, así como colaborar y participar coordinadamente con las autoridades competentes en la implementación y ejecución de programas estatales en materia de seguridad pública;

"VIII. Derogada.

"IX. Diseñar la política en materia de seguridad pública para la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres y la familia en el marco de la política integral con perspectiva de género; y,

"X. Los demás que establezcan las leyes y sus reglamentos." (Énfasis añadido)

Conforme a dichos preceptos, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos establecía, *con anterioridad a la reforma impugnada* que, en materia de seguridad pública, cada Municipio debía integrar un cuerpo de bomberos, bajo el mando directo e inmediato del presidente Municipal. Incluso, que a cargo de dicho cuerpo estaba el mantener la paz y el orden público; proteger a las personas e instituciones y su patrimonio e intereses; auxiliar a otros servicios públicos municipales; colaborar y participar coordinadamente con las autoridades competentes en la implementación y ejecución de programas estatales en materia de seguridad pública, entre otros objetivos.

Con base en ello, se puede afirmar que, en la citada ley, cuyo objeto es establecer todas las disposiciones para la organización de la administración pública de los Municipios del Estado, resultándoles de observancia obligatoria, el servicio público de bomberos ya era considerado una competencia municipal, con funciones determinadas.

Por tanto, a mi juicio, la reforma al artículo 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal, no representa un cambio normativo real que afecte la esencia de la institución jurídica regulada.

Esta afirmación se corrobora con los antecedentes legislativos de la reforma, de los que destaca que las comisiones legislativas advirtieron que la delegación a los Municipios del servicio público de bomberos ya se encontraba prevista en la Ley Orgánica Municipal. No obstante, estimaron conveniente adecuar la lista de los servicios públicos a cargo del Municipio, prevista en el artículo 123, como se expone a continuación:

Texto anterior a la reforma:	Texto posterior a la reforma:
"**Artículo 123.** Los Municipios organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos, considerándose como tales, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes: "… "XI. Seguridad pública y tránsito; …"	"**Artículo 123.** Los Municipios organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos, considerándose como tales, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes: "… "XI. Seguridad pública, tránsito **y cuerpo de bomberos;** …"

Así, si bien es cierto que la reforma incluyó *expresamente* el cuerpo de bomberos dentro del catálogo de servicios públicos municipales, también lo es que, por virtud del diverso artículo 132 *vigente con anterioridad a la citada reforma*, cada Municipio ya era responsable de integrar un cuerpo de bomberos, bajo el mando directo e inmediato del presidente municipal, a efecto de cumplir con determinados objetivos.

Lo anterior revela que la norma impugnada, en modo alguno, impactó de manera novedosa un ámbito competencial ya regulado. En otras palabras, la reforma que se pretende controvertir no produjo un efecto normativo real dentro del sistema al que pertenece y, en ese sentido, no es posible considerarlo como

un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación vía controversia constitucional.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los diversos 19, fracción VII[4] y 21, fracción II, todos de la ley reglamentaria de la materia, lo procedente era sobreseer en la controversia constitucional, respecto del artículo 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, en virtud de que la demanda se presentó fuera del plazo legal.

B. Artículo 114-bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado de Morelos.

Respecto del artículo **114-bis**, **fracción VIII, de la Constitución Política del Estado de Morelos,** considero que se actualiza la diversa causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII,[5] ambos de la ley reglamentaria, por **ausencia de conceptos de invalidez.**

Es criterio del Tribunal Pleno que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede, oficiosamente, buscar elementos que pudieran generar una condición de inconstitucionalidad, esto es, no puede llevar a cabo una proposición de argumentos como si los hubiera elaborado el promovente; tal como se sostiene en la tesis **P. VI/2011,** de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO."[6]

---

[4] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: …
"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y …"

[5] "**Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar: …
"VII. Los conceptos de invalidez. …"

[6] De texto: "Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada ley reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error."
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888.

En el caso, por virtud del artículo 114-bis, fracción VIII, de la Constitución Estatal se elevó a rango constitucional la delegación municipal del servicio público de bomberos, en los términos siguientes:

"Artículo 114-bis. Los Ayuntamientos tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: …

"VIII. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la presente Constitución y de las leyes que de ambas emanen; así como la policía preventiva municipal y de tránsito, y el cuerpo de bomberos. …" (Énfasis añadido)

Al respecto, los motivos de disenso que se hicieron valer en la demanda están encaminados a demostrar que, en el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, no se contemplaba partida que solventara los gastos relativos al funcionamiento, el equipamiento y la administración del cuerpo de bomberos. En otras palabras, la inconformidad que podría subsistir en la demanda es que, implícitamente, se dispuso de recursos económicos municipales durante el ejercicio de dos mil diecisiete, al ordenarse la formación del cuerpo de bomberos, sin haber realizado alguna modificación presupuestaria para solventar los gastos que ello implicaba.

En realidad, dichos argumentos no combaten el reconocimiento, con *rango constitucional local*, de un servicio público municipal, esto es, el actor no disputa la competencia del *Constituyente Permanente Estatal*, en sí misma considerada, para dejar a su cargo un servicio público diverso a los previstos en los incisos a) al h) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución General;[7] más bien, el reproche del actor es el impacto al gasto público municipal que ello repre-

[7] "**Artículo 115.** …
"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.
"b). Alumbrado público.
"c). Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
"d). Mercados y centrales de abasto.
"e). Panteones.
"f). Rastro.
"g). Calles, parques y jardines y su equipamiento.
"h). Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e,
"i). Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. …"

sentó en dos mil diecisiete y que, en su opinión, fue ignorado por el *legislador ordinario local*.

Sin embargo, aunado al hecho de que el cuerpo de bomberos ya se encontraba bajo la responsabilidad municipal, en términos de la legislación estatal vigente con anterioridad a la reforma constitucional, sus argumentos se traducen en una afectación económica ya consumada, por virtud de la conclusión del ejercicio fiscal de dos mil diecisiete; y no en un combate a la reforma constitucional propiamente dicha.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con los diversos 19, fracción VIII y 22, fracción VII, del citado ordenamiento, considero que también se debía sobreseer en la controversia constitucional, respecto del artículo 114-bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado de Morelos.

En mérito de lo expuesto, estimo que debió sobreseerse respecto de todas las normas impugnadas en la controversia constitucional promovida.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, con número de registro digital: 2012802.

Este voto se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la controversia constitucional 102/2017.

En la sesión celebrada el diecinueve de enero de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro. En ella, el Municipio de Yecapixtla del Estado de Morelos impugnó la reforma llevada a cabo a los artículos 114-bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado de Morelos y 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del mismo Estado. Consideró que al poner a su cargo el servicio público de bomberos se vulneraba la hacienda municipal, pues no se previó el otorgamiento de recursos para afrontar la prestación del servicio y no se contó con la autorización de su Ayuntamiento.

El Tribunal Pleno reconoció la validez de dichas disposiciones puesto que la reforma impugnada únicamente tuvo como objeto elevar a rango constitucional una

norma prevista en la Ley Orgánica Municipal desde el año dos mil tres y porque, de conformidad con el inciso i) de la fracción III del artículo 115 constitucional, las Legislaturas Locales cuentan con la facultad de asignar a los Municipios las funciones y servicios públicos que determinen.

Si bien comparto la conclusión sobre la constitucionalidad de las normas, considero de suma importancia señalar que, aunque en el caso, por tratarse de un análisis abstracto de constitucionalidad no se estudiaron los actos que dieron origen a tales reformas, existen requisitos constitucionales que deben respetarse al atribuir la prestación de un servicio público a un Municipio.

De la Constitución se desprende que existen dos vías para ello, la primera, prevista en el artículo 115, fracción III, inciso i), que permite que las Legislaturas Locales determinen qué funciones o servicios públicos deberán prestar los Municipios, siempre atendiendo a sus condiciones territoriales y socio-económicas así como a su capacidad administrativa y financiera. La segunda, derivada de la reforma constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, de cuyo artículo tercero transitorio se desprende que los servicios de competencia municipal que se encontraba prestando el Estado se pueden transferir a los Municipios, previa aprobación del Ayuntamiento, mediante un programa de transferencia sujeto a plazos.

Esto es, la atribución de la prestación de servicios públicos a los Municipios no es irrestricta, sino que, con independencia de si se trata de la creación de un servicio nuevo o de la transferencia de un servicio que prestaba el Estado, deben observarse los requisitos que para ello previó la Constitución; de ahí que, en mi opinión, este aspecto debió ser reflejado en la parte considerativa de la sentencia emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Este voto se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en las controversias constitucionales 102/2017, 103/2017 y 104/2017 resueltas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesiones de diecinueve y veintiuno de enero de dos mil veintiuno.

En las sentencias de las controversias constitucionales señaladas, se analizaron los conceptos de invalidez relacionados en los que se controvirtió la constitucionalidad de la reforma al artículo 114-bis, fracción VIII, de la Constitución del

Estado de Morelos, así como el Decreto 1611, por el que se reforma el artículo 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

En los preceptos mencionados se establece que los Municipios del Estado de Morelos tendrán a su cargo, entre otras funciones, la prestación del servicio público de bomberos, lo cual el Municipio actor estimó violatorio de las garantías que la Constitución General otorga a su patrimonio y a su hacienda municipal.

En relación con esta cuestión, el Tribunal Pleno resolvió que no había tal violación constitucional, porque si bien el artículo 115, fracción III, de la Constitución General reserva al ámbito municipal la prestación de ciertas funciones y servicios públicos, lo cierto es que el inciso i) de dicha fracción III, establece la posibilidad de que las Legislaturas Locales les asignen la prestación de otros servicios públicos, sin que se requiera de la aprobación o aceptación de los Municipios.

En ese sentido, con fundamento en la disposición constitucional referida, la Legislatura Local determinó depositar en el ámbito municipal la prestación del servicio de bomberos, lo cual no vulnera los principios constitucionales que rigen a la hacienda municipal ni se excede de las facultades competenciales que establece la Constitución Federal, ya que a través de ellos el Congreso Local únicamente asignó una competencia con base en una apreciación en torno a las condiciones territoriales y socio-económicas, así como a la capacidad administrativa y financiera de los Municipios del Estado de Morelos, lo cual está dentro de las facultades del órgano legislativo.

Si bien estoy de acuerdo con dichas consideraciones, en mi opinión, el Municipio actor no cuestionó la facultad que tienen las Legislaturas para asignarle servicios públicos (adicionales) a los Municipios, me parece que la pretensión del Municipio actor era que se declarara la invalidez de los preceptos en los que establecía la obligación de prestar el servicio público de bomberos, porque no se le asignaron recursos o presupuesto para llevar a cabo la prestación del servicio público, para la instalación del cuerpo de bomberos y para su funcionamiento permanente; este es, a mi parecer, el argumento que sostiene la pretensión del Municipio actor.

Ahora bien, el análisis del artículo 115, fracción III, inciso i), de la Constitución General, que se realiza en las sentencias, me parece un adecuado marco conceptual y normativo, pero considero que tal análisis no resuelve de manera frontal la pretensión del Municipio actor, esto es, que se determine si el establecimiento

de una nueva obligación para el Municipio (la prestación de un servicio público), es inconstitucional porque no se asignaron, simultáneamente, los recursos necesarios para iniciar con el cumplimiento de la obligación.

Si bien en las sentencias se determinó que resultaban infundados los argumentos del Municipio actor, en los que manifiesta que la Legislatura no previó a su favor los ingresos necesarios para cubrir los gastos derivados de la operación y organización del cuerpo de bomberos, pues del artículo 115, fracción IV, constitucional no se advierte una obligación en tal sentido; me parece que esta cuestión debió analizarse como la pretensión central del Municipio actor y no como un argumento accesorio al tema competencial.

Finalmente, me resta precisar que, en mi opinión, no existe la violación planteada por el Municipio, es por ello que coincido con el sentido de las sentencias, pero reitero que era necesario realizar un análisis más exhaustivo en relación con la pretensión real del Municipio, fundamentalmente porque este Tribunal Pleno ha analizado otros asuntos en los que, derivado de la afectación, retención o disminución de recursos, sí podría afectarse la esfera competencial de un órgano, Poder o ente del Estado, pues en ciertas circunstancias éstos pueden quedar limitados para ejercer sus competencias.

En mérito de las consideraciones anteriores, de manera respetuosa, me separo de las consideraciones antes precisadas.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9o. del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las sentencias relativas a las controversias constitucionales 103/2017 y 104/2017 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas y en las páginas 1999 y 2049 de esta *Gaceta*.

Este voto se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE UN MUNICIPIO DEL ESTADO DE MORELOS (ARTÍCULO 45, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS TITULARES DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL ESTADO DE MORELOS, ASÍ COMO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y AMPARO, CUENTAN CON LAS ATRIBUCIONES PARA REPRESENTAR AL PODER EJECUTIVO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA (ARTÍCULOS 38, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS Y 16, FRACCIONES I Y II, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUPUESTOS EN LOS QUE SE ACTUALIZA LA IMPROCEDENCIA POR INCUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD (ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VI, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PROCEDENCIA DE LA PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO CONTRA UNA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO AL QUE PERTENECE NO SE AFECTA POR EL HECHO DE QUE AQUÉL LA HUBIERE APROBADO (DECRETO NÚMERO MIL SEISCIENTOS DIEZ (1610) EN VIRTUD DEL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 114-bis, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA PROMOVIDA EN CONTRA DE NORMAS GENERALES QUE CON POSTERIORIDAD A SU PUBLICACIÓN FUERON DEROGADAS

[ARTÍCULO 123, INCISO A), FRACCIÓN III, DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS].

VII. LIBRE ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA MUNICIPAL. SU ALCANCE EN RELACIÓN CON LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES (CONTEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE AL 21 DE ENERO DE 2021).

VIII. INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS MUNICIPALES. ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL (CONTEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE AL 21 DE ENERO DE 2021).

IX. RESERVA DE FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES. ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL (CONTEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE AL 21 DE ENERO DE 2021).

X. SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. LA ATRIBUCIÓN DEL LEGISLADOR LOCAL PARA ASIGNAR A LOS MUNICIPIOS LA PRESTACIÓN DE DIVERSOS SERVICIOS A LOS PREVISTOS EN LOS INCISOS A) AL H) DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, NO ESTÁ CONDICIONADA A SU APROBACIÓN O ACEPTACIÓN DE AQUÉLLOS NI A UN PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO (CONTEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE AL 21 DE ENERO DE 2021).

XI. SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE BOMBEROS. LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS PARA ATRIBUIR ESE SERVICIO A LOS MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD, NO VULNERA LA HACIENDA MUNICIPAL NI LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL (DECRETO 1610 EN VIRTUD DEL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 114-bis, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, ASÍ COMO LOS ARTÍCULOS 123, FRACCIÓN III, DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL, AMBAS DEL ESTADO DE MORELOS).

XII. SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE BOMBEROS. LA ASIGNACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO RESPECTIVO A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS Y LA RESULTANTE OBLIGACIÓN DE FINANCIARLO NO IMPLICA UNA INTROMISIÓN DEL LEGISLADOR LOCAL EN LA HACIENDA MUNICIPAL

NI UNA RESTRICCIÓN INDEBIDA A LOS INGRESOS MUNICIPALES, SIN QUE AQUÉL ESTUVIERE OBLIGADO A PREVER LOS NECESARIOS PARA CUBRIR LOS GASTOS DERIVADOS DE SU ORGANIZACIÓN Y OPERACIÓN (DECRETO 1610 EN VIRTUD DEL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 114-bis, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, ASÍ COMO LOS ARTÍCULOS 123, FRACCIÓN III, DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL, AMBAS DEL ESTADO DE MORELOS).

XIII. SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE BOMBEROS. LA LEGISLATURA LOCAL NO ESTÁ OBLIGADA A PREVER LOS INGRESOS NECESARIOS PARA CUBRIR LOS GASTOS DERIVADOS DE LA OPERACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE ESE SERVICIO PÚBLICO CUANDO LOS ASIGNE A LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULOS 114-bis, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 1610, Y 123, FRACCIÓN XI, DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO 1611, AMBOS PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIDÓS DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE).

XIV. LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.

XV. SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. SI EL AYUNTAMIENTO CONSIDERA QUE ESTÁ IMPOSIBILITADO PARA PRESTAR ALGUNO DE ELLOS, PUEDE SOLICITAR AL ESTADO QUE LO ASUMA, CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO D), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (CONTEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE AL 21 DE ENERO DE 2021).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 103/2017. MUNICIPIO DE PUENTE DE IXTLA, ESTADO DE MORELOS. 21 DE ENERO DE 2021. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintiuno de enero de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual resuelve la controversia constitucional **103/2017,** que se promovió por el Municipio de Puente de Ixtla, Estado de Morelos.

1. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda, autoridades demandadas y normas impugnadas.** Por escrito presentado el veintisiete de marzo de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Santos Cabrera, con el carácter de síndico del Ayuntamiento del Municipio de Puente de Ixtla, Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de los Decretos 1610 y 1611, publicados el veintidós de febrero de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de esa entidad, por los que se reforman, en el primero, el artículo 114-bis, fracción VIII, de la Constitución del Estado de Morelos y, en el segundo, los artículos 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal y 123, inciso a), fracción III, de la Ley General de Hacienda Municipal, ambas del Estado de Morelos, así como la aplicación de los mismos, por lo que señaló como autoridades emisora y promulgadora a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa, respectivamente.

2. **Artículos que se estiman violados.** El artículo 115, párrafo primero y fracciones II y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. **Conceptos de invalidez.** El Municipio actor hace valer, en síntesis, los siguientes:

4. Con motivo de las reformas contempladas en los Decretos 1610 y 1611, los Municipios tienen a su cargo la organización, reglamentación, administración y funcionamiento del cuerpo de bomberos, lo que implica una grave afectación económica a las arcas municipales, dado que en el presupuesto de egresos fiscal para el año dos mil diecisiete no se contempla previsión alguna para solventarlo.

5. En este sentido, los decretos en cuestión resultan ser contrarios al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el

cual contiene las garantías de carácter económico, tributario y financiero tendentes a fortalecer la autonomía municipal y establece que los recursos económicos del Municipio están sujetos a un régimen de libre administración, cuya disposición y aplicación deben efectuarse en los términos que fijen las leyes, para el cumplimiento de los fines públicos de los propios Municipios, lo cual encuentra sustento también en los artículos 112 y 114 de la Ley Orgánica Municipal y 97 del Reglamento para el Congreso, ambos del Estado de Morelos.

6. En efecto, los decretos impugnados no fueron debidamente analizados respecto al menoscabo económico que sufrirá el Municipio actor, pues no se consideró que en términos del artículo 99 del Reglamento del Congreso Local, los decretos que impliquen nuevas erogaciones al gasto público federal, estatal o municipal deberán establecer los medios que permitan atender dicho gasto. Por tal razón, resulta imposible para las finanzas del Municipio actor solventar el equipamiento material y humano del cuerpo de bomberos, porque no hay partida alguna en el presupuesto de egresos de dos mil diecisiete.

7. La reforma que se controvierte no actualiza alguna excepción que justifique la disposición de los recursos municipales, además de que no se advierte de dónde se obtendrán los recursos para atender al cuerpo de bomberos dado que dispone de las previsiones que estaban destinadas para el Fondo de Fomento para la Industrialización, sin que los decretos señalen si tal fondo ha desaparecido. Además, la aplicación de la reforma no cuenta con la autorización del Cabildo del Municipio, puesto que la legislación no faculta a las autoridades estatales afectar la hacienda municipal para cubrir gastos no previstos en el presupuesto de egresos.

8. El Municipio es la instancia que mejor conoce sus propias necesidades y con base en esto determina la aplicación de sus recursos, sin que estén afectados por intereses ajenos que los desvíen en rubros no prioritarios o distintos a las necesidades reales del Municipio. Por tanto, la medida de implementar el funcionamiento, equipamiento y administración del cuerpo de bomberos por cada Municipio incide en la autonomía municipal.

9. Sostiene que el artículo décimo sexto del Decreto 1370, por el que se aprueba el presupuesto de egresos del gobierno del Estado de Morelos para el

ejercicio fiscal dos mil diecisiete, establece que las asignaciones presupuestales que deriven de disposiciones generales o transitorias emitidas por el Congreso del Estado que se expidan con posterioridad a la entrada en vigor del propio decreto, deberán considerarse en el proyecto de presupuesto de egresos para el siguiente año fiscal. Consecuentemente, resulta claro que no hay partida alguna en el presupuesto vigente para obligar al Municipio actor a las cargas presupuestales respecto al cuerpo de bomberos, puesto que el decreto que emitió el presupuesto de egresos de dos mil diecisiete entró en vigor el primero de enero de ese año y los decretos impugnados fueron publicados el veintidós de febrero.

10. Se reitera la violación del artículo 115, fracciones II y IV, constitucional por no observarse los principios de autonomía municipal, libre administración hacendaria e integridad de los recursos económicos municipales, lo que lleva a la invalidez de la imposición de la destinación de recursos para formar un cuerpo de bomberos sin autorización del Municipio actor.

11. Del artículo 115 constitucional se advierte: i) que el Municipio cuenta con plena capacidad de manejar su patrimonio conforme a la ley, ii) que el patrimonio del Municipio se conforma con la hacienda municipal, iii) que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 constitucional, iv) que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos de forma directa por los Ayuntamientos, v) que la libre administración hacendaria garantiza que sea el Municipio quien determine las prioridades para la aplicación de sus recursos.

12. No obstante lo anterior, las autoridades demandadas pretenden disponer de recursos económicos municipales sin que justifiquen la fuente de su obtención para destinarlos para la formación del cuerpo de bomberos, sin autorización del Municipio actor. Los decretos impugnados tienen efectos que se traducen en un daño patrimonial del Municipio tomando en consideración que los recursos ahí contenidos ya se encuentran destinados, por lo que implementar la reforma cuestionada causaría un menoscabo a las finanzas municipales.

13. **Trámite.** Por acuerdo de veintiocho de marzo de dos mil diecisiete, el entonces Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,

ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional a la que correspondió el número 103/2017 y ordenó remitir el expediente al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, a quien correspondió la instrucción del asunto.

14. Por proveído de treinta de marzo de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda; tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos a quienes mandó emplazar para que formularan su contestación; y ordenó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera, quien no formuló opinión en el presente asunto.

15. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** El Poder Ejecutivo Local contestó, en síntesis, lo siguiente:

Causas de improcedencia.

16. **a)** El Municipio actor carece de legitimación *ad causam* por no ser titular del derecho que pretende hacer valer, puesto que la autoridad demandada no ha realizado algún acto posterior a la publicación encaminado a la aplicación de la reforma controvertida que invada la competencia del Municipio y, por esta razón, también el Poder Ejecutivo del Estado carece de legitimación pasiva.

17. **b)** Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia consistente en que la controversia constitucional es improcedente cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto. Ello porque una vez aprobado por el Congreso del Estado el dictamen del Decreto 1610, que reformó la fracción VIII del artículo 114-bis de la Constitución Local, se remitió a los Ayuntamientos integrantes del Estado de Morelos a efecto de que se pronunciaran, en términos del artículo 147 de la Constitución Local, sin que el Ayuntamiento de Puente de Ixtla haya expresado su desaprobación respecto de la reforma citada, lo cual configura su afirmativa ficta.

18. Resulta aplicable por analogía la tesis de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL GOBERNADOR DE UN ESTADO EN

CONTRA DE UN DECRETO DENTRO DE CUYO PROCESO LEGISLATIVO NO HIZO VALER EL DERECHO DE VETO. ES IMPROCEDENTE POR NO AGOTAR LA VÍA LEGALMENTE PREVISTA PARA LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO, ASÍ COMO POR CONSENTIMIENTO."

19. **c)** Es extemporánea la impugnación respecto del Decreto 1610, toda vez que el Municipio actor tuvo conocimiento del acto desde el momento en que la Legislatura Local remitió a los Ayuntamientos del Estado la reforma en cuestión para que emitieran algún pronunciamiento sobre ella, por lo que, al no haberse impugnado el acto dentro del plazo legal para ello, resulta improcedente este medio de control.

20. Además, el proceso legislativo correspondiente a la aprobación de una norma impugnada no puede calificarse como un hecho nuevo para promover la ampliación de demanda de la controversia constitucional, por lo que los planteamientos de inconstitucionalidad deben incluirse oportunamente en el escrito inicial.

Contestación de la demanda.

21. El Municipio actor no formula conceptos de invalidez en los que reclame por vicios propios los actos de promulgación y publicación atribuidos al Poder Ejecutivo, por lo que es falso que esta autoridad vulnere en perjuicio del Municipio actor las disposiciones constitucionales supuestamente violadas; además, estos actos se realizaron con apego a las atribuciones constitucionales y legales concedidas a esta autoridad.

22. El primer planteamiento, relativo a la violación al artículo 115, fracción IV, de la Constitución General, resulta infundado porque los decretos impugnados no emanaron de una iniciativa presentada por el Ejecutivo, ni han sido ejecutados, por lo que no existe la transgresión que aduce el Municipio actor.

23. Se destaca que las leyes estatales en materia municipal deben tener por objeto establecer un marco normativo homogéneo para los Municipios de un Estado respecto de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad.

24. Ahora bien, de la exposición de motivos del Decreto 1611, se advierte la necesidad de modificar tanto la Constitución Local como la Ley Orgánica Municipal, para establecer la obligación de todos los Municipios del Estado de contemplar como servicio público el cuerpo de bomberos que resulta indispensable para la ciudadanía, y otorgarles los recursos suficientes para realizar su labor.

25. Por lo anterior, las reformas contenidas en los Decretos 1610 y 1611, resultan plenamente constitucionales puesto que la Legislatura sólo sentó el marco normativo homogéneo y uniforme para los Municipios integrantes del Estado, a quienes les corresponderá dictar sus normas específicas, sin contradecir las bases generales en aras de garantizar el servicio público del cuerpo de bomberos.

26. Asimismo, dado que el principio de igualdad y no discriminación permea a todo el ordenamiento jurídico, las reformas pretenden que sea una obligación para todos los Municipios la prestación del servicio de bomberos, lo cual genera condiciones de igualdad a favor de todas las personas.

27. El Municipio actor manifiesta la transgresión de distintos principios que no resultan aplicables al presente caso. La libre administración de la hacienda municipal no se ve afectada, porque existe una fuente de ingresos para solventar el equipamiento del cuerpo de bomberos. El principio de ejercicio directo de los recursos no está amenazado, ya que es el Municipio quien aplica los recursos recaudados al cobrar el impuesto contemplado en el artículo 123, fracción III, de la Ley General de Hacienda Local. Los principios de integridad de los recursos, de reserva de fuente de ingresos municipales, y la facultad de los Ayuntamientos de proponer las cuotas y tarifas, hacen referencia a los ingresos de los Municipios, situación que no corresponde a la litis del asunto que consiste en determinar la constitucionalidad de la obligatoriedad para los Municipios de prestar el servicio público de bomberos. El derecho a percibir contribuciones no se vulnera, puesto que las reformas en cuestión no han coartado dicha facultad.

28. En relación con el argumento sobre la falta de recursos para solventar el gasto que implica la reforma controvertida, lo cierto es que el Poder Legislativo contempló en el Decreto 1611, una modificación a la fracción III del inciso a) del

artículo 123 de la Ley General de Hacienda Municipal para que el 2.5% de impuesto que actualmente se destina a constituir el Fondo de Fomento a la Industrialización sea utilizado para el equipamiento y desarrollo de los cuerpos de bomberos, cumpliendo así lo que disponen los artículos 97 y 99 del Reglamento para el Congreso Local.

29. Por lo que hace al segundo planteamiento referente a la violación del artículo 115, fracciones II y IV, de la Constitución General también resulta infundado, porque los Decretos 1610 y 1611, de ninguna forma inobservaron los principios de autonomía municipal y libertad hacendaria, pues los Estados tienen competencia para sentar un marco homogéneo a los Municipios a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales, así como generar condiciones de igualdad y no discriminación.

30. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** El Congreso del Estado contestó, en síntesis, lo siguiente:

31. **Causas de improcedencia.** Se actualiza la causa de improcedencia del artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia en relación con el artículo 105, fracción I, de la Constitución General, por falta de interés legítimo del Municipio actor, puesto que no existe violación alguna a la autonomía municipal con la aprobación de la norma controvertida. Ello, porque el Congreso Local en uso de la facultad que le confiere el artículo 40, fracción II, de la Constitución Local expidió los Decretos 1610 y 1611, los cuales de ninguna forma invaden la esfera de competencia del Municipio actor prevista en el artículo 115 constitucional.

32. Por otra parte, el Municipio actor se duele de los decretos no obstante que, al formar parte del Constituyente Permanente Local, tuvo la oportunidad de inconformarse en el momento en que el decreto de reforma constitucional aprobado por el Congreso Local fue remitido a los Ayuntamientos, de modo que se entiende que ha consentido la reforma impugnada. En consecuencia, para combatir una norma de nueva cuenta, ésta debe tener un cambio normativo sustantivo, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial de este Alto Tribunal, lo que lleva a declarar la improcedencia de este medio de control constitucional y reconocer la validez de los decretos impugnados.

33. **Contestación de la demanda.** Resultan infundados los conceptos de invalidez hechos valer por el Municipio actor.

34. En términos del artículo 115 de la Constitución General, el Municipio tiene personalidad propia y constituye la base de la organización política y administrativa de los Estados, por lo que corresponde al Congreso Local legislar en torno a su organización administrativa y el funcionamiento de las autoridades municipales.

35. Por otra parte, la fracción III del artículo 115 constitucional establece que los Municipios tendrán, además de las funciones y servicios públicos ahí establecidos, los que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Por tal razón, el Congreso del Estado de Morelos consideró viable elevar a rango constitucional local el servicio público de bomberos que sería a cargo de los Ayuntamientos.

36. Se destaca que la Ley Orgánica Municipal Local ya tenía contemplado que los Ayuntamientos asumieran el servicio público de bomberos, en términos de los artículos 132 y 133. Sin embargo, se estimó necesario establecerlo expresamente en la Constitución Local con la finalidad de brindar este servicio a los ciudadanos morelenses y así obligar a la prestación de dicho servicio en los Municipios que no lo contemplaran, y en aquellos en que sí existe, otorgar los recursos suficientes a los cuerpos de bomberos para llevar a cabo sus funciones.

37. Se señala que no es posible afirmar que el Estado cumple con sus obligaciones de garantizar el derecho fundamental a una vivienda adecuada, sin aceptar que la obligación implica también el acceso a servicios básicos con una infraestructura adecuada. El acceso a servicios públicos mínimos, incluido el de seguridad ciudadana y de bomberos, es indispensable para el goce y ejercicio de otros derechos fundamentales, así que el Congreso Local consciente de la necesidad de que cada Municipio debe contar con un cuerpo de bomberos, dio vida al decreto cuya invalidez se solicita.

38. Contrario a lo que señala el Municipio actor respecto a la transgresión de las fracciones II y IV del artículo 115 constitucional, no hay tal vulneración a

la autonomía municipal, libre administración hacendaria ni integridad de los recursos económicos, porque la reforma en estudio no le impone al Municipio una carga económica adicional, pues el impuesto del 2.5% asignado originalmente al Fondo de Fomento a la Industrialización, con motivo de la reforma, se destinará para el equipamiento y desarrollo del cuerpo de bomberos municipal.

39. **Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia y se puso el expediente en estado de resolución.

40. **Primer returno.** Mediante proveído de dos de enero de dos mil diecinueve, se ordenó returnar el asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales, a efecto de que continuara actuando como ponente; esto, con motivo de la conclusión del periodo para el que fue designado como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

41. **Avocamiento.** Mediante acuerdo de veintitrés de julio de dos mil veinte, el presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que esta Sala se avocaba al conocimiento del presente asunto.

42. **Presentación del primer proyecto.** En sesión de diecinueve de agosto de dos mil veinte, el Ministro Luis María Aguilar Morales presentó un proyecto de resolución en el que propuso el sobreseimiento integral del asunto. Dicho proyecto fue desechado por mayoría de cuatro votos de la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Pérez Dayán, Franco González Salas y Laynez Potisek, por lo que se acordó su returno.

43. **Segundo returno.** Por acuerdo de veinte de agosto de dos mil veinte, el presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el returno del presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para la formulación del proyecto de resolución respectivo.

2. PRESUPUESTOS PROCESALES

44. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver el presente medio de control

constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Puente de Ixtla, Estado de Morelos y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, con motivo de la expedición y promulgación de normas generales.

45. SEGUNDO.—**Fijación de los actos impugnados y determinación de su existencia.** En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos,[1] se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

46. En su escrito de demanda, el Municipio actor impugnó lo siguiente:

"Norma general: a) Decretos Números 1,610 y 1,611, publicados en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' Número 5476, de fecha veintidós de febrero de dos mil diecisiete, con vigencia a partir del veintitrés de febrero del año en curso.

"Actos: b) La aplicación de los Decretos Números 1,610 y 1,611, publicados en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' órgano de difusión oficial del Estado de Morelos Número 5476, de fecha veintidós de febrero de dos mil diecisiete, con vigencia a partir del veintitrés de febrero del año en curso. Que traerá como consecuencia el detrimento del presupuesto asignado a los Municipios del Estado de Morelos, tomando en consideración que antes la operatividad del cuerpo de bomberos no estaba a cargo del Municipio, por tanto, los gastos de administración, equipamiento que por motivo de su actividad generen, destinando recursos del Fondo de Fomento a la Industrialización sin previa autorización del Cabildo del Ayuntamiento que represento."

[1] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados;
"..."

47. De lo anterior se advierte que, además de los decretos legislativos impugnados, el Municipio actor combate la aplicación de los mismos, pero sin señalar concretamente en qué consistió dicha aplicación y sin formular conceptos de invalidez en su contra, por lo que este Tribunal Pleno advierte que **el reclamo del Municipio actor radica en la impugnación de los decretos 1610 y 1611** y, particularmente, de los artículos 114-bis, fracción VIII, de la Constitución del Estado de Morelos, 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal y 123, inciso a), fracción III, de la Ley General de Hacienda Municipal, ambos de esa entidad federativa, los cuales fueron reformados a través de los decretos respectivos, sin que se combata algún acto específico de aplicación de los mismos, por lo que deben tenerse como impugnadas únicamente las normas mencionadas.

48. TERCERO.—**Oportunidad.** El artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[2] prevé que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda respectiva puede promoverse en dos momentos, a saber: (i) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y, (ii) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

49. En el caso, los Decretos 1610 y 1611, se impugnan con motivo de su publicación, la cual ocurrió el veintidós de febrero de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, por lo que el plazo para impugnarlos transcurrió del jueves veintitrés de febrero al jueves seis de abril de dos mil diecisiete[3] Así, al haber sido recibida la demanda el **veintisiete de marzo de ese**

[2] "**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:
"...
"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y
"..."

[3] Descontándose los días veinticinco y veintiséis de febrero, cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de marzo, uno y dos de abril, todos ellos por ser sábados y domingos; así como el veinte de marzo por ser inhábil de conformidad con lo establecido por los

año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, **su presentación resulta oportuna.**

50. En este sentido, **se desestima la causa de improcedencia** invocada por las autoridades demandadas, consistente en que el Municipio actor tuvo conocimiento del decreto de reforma a la Constitución Local con motivo de su participación en el procedimiento respectivo, desde el momento en que le fue remitido el dictamen para su aprobación, pues lo que se combate en este asunto es una norma general, cuya impugnación procede a partir de su publicación y no a partir de que se conozca el contenido del dictamen legislativo aprobado por el Congreso respectivo.

51. CUARTO.—**Legitimación activa.** En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución General,[4] el Municipio de Puente de Ixtla, perteneciente al Estado de Morelos es un ente facultado para promover este medio de control constitucional.

52. En su representación comparece José Santos Cabrera con el carácter de síndico, cargo que acredita con copia certificada de la constancia de mayoría de la elección del Ayuntamiento, emitida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, así como del acta de la sesión solemne de toma de protesta del Ayuntamiento de Puente de Ixtla, correspondiente al periodo constitucional de 2016-2018, celebrada el primero de enero de dos mil dieciséis.

---

artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo 18/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de diecinueve de noviembre de dos mil trece, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles y de descanso.

[4] "**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:
"...
"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;"

53. Al respecto, el artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos[5] establece que los síndicos serán los representantes jurídicos de los Municipios de la entidad en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éstos sean parte. Así también, el propio Municipio actor es un ente legitimado para instar la presente vía, al ser uno de los previstos en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

54. Por lo que, de conformidad con la disposición citada, en relación con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,[6] procede reconocer la representación con que cuenta el síndico del

[5] "**Artículo 45.** Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; teniendo además, las siguientes atribuciones:
"...
"II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aun revocarlos."

[6] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;
"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;
"III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y
"IV. El procurador general de la República."
"**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.
"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

Ayuntamiento de Puente de Ixtla para promover la presente controversia constitucional.

55. En consecuencia, **resulta infundada la causal de improcedencia** invocada por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, consistente en la falta de legitimación activa del Municipio.

56. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Para la procedencia de la acción se procede al análisis de la legitimación de la parte demandada.

57. **a) Poder Ejecutivo de Morelos.** En su representación comparecen José Anuar González Cianci Pérez y Oscar Pérez Rodríguez, con el carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado y director general de Asuntos Constitucionales y Amparo, respectivamente, personalidad que acreditaron con copias certificadas de sus nombramientos. Estos funcionarios cuentan con las atribuciones para representar al Poder Ejecutivo de la entidad, de conformidad con los artículos 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos[7] y 16, fracción I y II, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo.[8]

58. En consecuencia, **es infundado** el argumento hecho valer por el consejero jurídico del gobernador y el director general, **relacionado con la falta de legitimación pasiva** del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en virtud de que la calidad de demandado en la controversia constitucional deriva de haber pro-

[7] "**Artículo 38.** A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones: ...
"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[8] "**Artículo 16.** La persona titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo cuenta con las siguientes atribuciones específicas:
"I. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado en todos los juicios o negocios en que participe como parte o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico en materia procesal constitucional;
"II. Representar, con el carácter de apoderado legal, al gobernador, a las secretarías, dependencias y entidades de la administración pública estatal, en todos los asuntos de orden constitucional en que sean Parte."

mulgado las disposiciones generales impugnadas, esto es, de su intervención en el proceso legislativo, lo que justifica su legitimación pasiva.

59. **b) Poder Legislativo del Estado de Morelos.** En su representación compareció Beatriz Vicera Alatriste, con el carácter de presidenta de la Mesa Directiva, personalidad que acreditó con copia certificada del acta de la sesión ordinaria celebrada el doce de octubre de dos mil dieciséis en la que consta su designación, y cuyas atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.[9]

60. Por lo que, de conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, procede reconocer la legitimación pasiva a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, en su carácter de autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas.

61. SEXTO.—**Causales de improcedencia.**

a) Falta de interés legítimo

62. Las autoridades demandadas coinciden en señalar que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia en relación con la fracción I del artículo 105 constitucional por falta de interés legítimo del Municipio actor.

63. Al respecto, el Poder Ejecutivo manifiesta que el Municipio no es titular del derecho que pretende hacer valer, ya que con posterioridad a la publicación de la reforma impugnada el Ejecutivo no ha realizado ningún acto que

[9] "**Artículo 36.** Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva:
"... .
"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado."

afecte la competencia del promovente y, por esta razón, carece de legitimación pasiva.

64. Dicho planteamiento **es infundado,** ya que lo impugnado en este asunto son los Decretos Legislativos 1610 y 1611, con motivo de su publicación y no de su aplicación, como quedó resuelto en el apartado 2.2, por lo que el interés legítimo del Municipio actor se surte en función del contenido de los preceptos impugnados, los cuales le asignan la prestación del servicio público de bomberos y, correlativamente, la legitimación pasiva del Ejecutivo se surte en su carácter de autoridad promulgadora, de conformidad con el artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria «de las Fracciones I y II» del Artículo 105 Constitucional.

65. Por su parte, el Congreso Local aduce que en uso de la facultad que le confiere la Constitución de Morelos, expidió los decretos combatidos, los cuales no invaden la esfera competencial del Municipio actor reconocida en el artículo 115 de la Constitución General.

66. Dicho argumento debe desestimarse porque la determinación de la afectación que genera a la esfera competencial del Municipio actor la expedición de los Decretos 1610 y 1611, es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia número P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

b) Definitividad

67. El Poder Ejecutivo aduce que se surte la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que el Municipio actor no agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto respecto del Decreto 1610, por el que se reformó la fracción VIII del artículo 114-bis de la Constitución de Morelos, pues al formar parte del Constituyente Permanente Local no expresó la desaprobación de la reforma en cuestión, lo cual constituye una afirmativa ficta.

68. Es **infundada** la causa de improcedencia alegada.

69. El Pleno de la Suprema Corte ha establecido que de la citada fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia,[10] se desprenden tres hipótesis para considerar que se actualiza la causa de improcedencia por falta de definitividad del acto impugnado:

1. Que esté prevista legalmente una vía en contra del acto impugnado en la controversia constitucional, que no se haya agotado y a través de la cual pudiera ser revocado, modificado o nulificado y, por tanto, sea apta para la solución del propio conflicto.

2. Que, habiéndose interpuesto dicha vía o medio legal, aún no se haya dictado la resolución correspondiente, por la cual pudiera modificarse o anularse el acto controvertido a través de aquélla; y,

3. Que el acto impugnado se haya emitido dentro de un procedimiento, que no ha concluido, esto es, que esté pendiente de dictarse la resolución definitiva, en el que la cuestión debatida constituya la materia propia de la controversia constitucional.

70. Lo anterior, según se advierte de la tesis P./J. 12/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGALMENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIÉNDOLO HECHO, ESTÁ PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA."[11]

---

[10] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."

[11] De texto: "La causal de improcedencia a que se refiere la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica un principio de definitividad para efectos de las controversias constitucionales, que involucra dos cuestiones específicas que consisten, una, en la existencia legal de un recurso o medio de defensa en virtud del cual puedan combatirse el o los actos materia de impugnación en la controversia y lograr con ello su revocación, modificación o nulificación, caso en el que la parte afectada está obligada a agotarlo previamente a esta acción; otra, la existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, esto es, que está sustanciándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia constitucional, caso en el que

71. En el caso, las autoridades demandadas, aducen la actualización del primer supuesto, pues a su juicio, de los artículos 147 y 148 de la Constitución del Estado de Morelos,[12] para que pueda reformarse o adicionarse dicho ordenamiento se requiere, además de la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, **la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos.**

72. Sobre este aspecto, al resolverse la controversia constitucional 32/2005,[13] esta Suprema Corte sostuvo que la participación de los Ayuntamientos en el acto de aprobación de las reformas constitucionales locales que expida el Congreso se limita a aprobar o no las nuevas disposiciones que pretendan incorporarse a la Constitución del Estado, esto es, son entes públicos que intervienen en el proceso de formación de las normas locales supremas para validar con su voto las modificaciones en la Constitución, discutidas y aprobadas previamente por el Congreso Local, pero no para modificar o revocar las reformas en cuestión, por lo que menos aún puede considerarse dicha votación como una vía legalmente prevista para la solución del conflicto.

---

el afectado debe esperar hasta la conclusión del procedimiento, para poder impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Novena Época; Pleno; Tomo IX, abril de 1999, tesis: P./J. 12/99, página 275.

[12] "**Artículo 147.** Esta Constitución puede ser adicionada o reformada con los requisitos siguientes:
"I. Iniciada la reforma y aprobada por los votos de las dos terceras partes del número total de diputados, se pasará a los Ayuntamientos con los debates que hubiere provocado para su discusión; si la mayoría de los Ayuntamientos aprobaran la reforma o adición, una vez hecho el cómputo por el Congreso del Estado o Diputación Permanente en su caso, las reformas y adiciones se tendrán como parte de esta Constitución;
"II. Si transcurriere un mes desde la fecha en que los Ayuntamientos hayan recibido el proyecto de reformas, sin que se hubiere recibido en el Congreso o la Diputación Permanente en su caso, el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma;
"III. Las adiciones y reformas hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso y programadas sin necesidad de algún otro trámite."
"**Artículo 148.** El Congreso del Estado o Diputación Permanente en su caso, hará el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

[13] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintidós de mayo de dos mil seis. De la controversia constitucional derivó la tesis jurisprudencial P./J. 14/2008, de rubro: "MUNICIPIOS. SU INTERVENCIÓN EN EL PROCESO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN LOCAL ES ÚNICAMENTE PARA VALIDARLAS CON SU VOTO, PERO NO PARA MODIFICARLAS O REVOCARLAS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1869. P./J. 14/2008.

73. Se indicó que, aunque el Municipio haya emitido su voto a favor de las reformas y adiciones a la Constitución, ello no implica que se puedan considerar como consentidas las normas combatidas, ni tampoco entraña la pérdida del derecho de acción ante este Alto Tribunal para solicitar la invalidez de las mismas.

74. En este sentido, ni de la Constitución o de la ley reglamentaria de la materia se advierte que la controversia constitucional sólo pueda ejercerse por aquellos Municipios que votaron en contra de esas reformas o adiciones; por el contrario, los ordenamientos mencionados legitiman a estos órganos de gobierno a combatir a través de este medio de control constitucional normas de sus Constituciones Locales, sin importar que el Municipio que lo haga, haya votado o no, en contra de las normas constitucionales, cuya invalidez solicite.

75. Consecuentemente, al no considerarse la declaratoria de aprobación por parte de los Municipios como la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, no se actualiza la causa de improcedencia invocada por el Poder Ejecutivo.

c) Cesación de efectos

76. Respecto del artículo 123, inciso a), fracción III, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, este Tribunal Pleno advierte de oficio que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V,[14] de la ley reglamentaria de la materia, por lo que procede sobreseer en la controversia, con apoyo en el artículo 20, fracción II, del citado ordenamiento, por haber cesado los efectos de la norma general impugnada.

77. Este Alto Tribunal ha interpretado que tal hipótesis se surte cuando dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por

[14] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...
"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; ..."

disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo,[15] de la Constitución Federal y 45, párrafo segundo,[16] de su ley reglamentaria. Así se desprende del criterio P./J. 54/2001, de rubro: "CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS."[17]

78. En el caso, el Municipio actor impugna la reforma al artículo 123, inciso a), fracción III, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintidós de febrero de dos mil diecisiete. Conforme a dicho precepto, el 2.5% de los ingresos por concepto de impuesto de traslado de dominio, así como de los derechos sobre financiamiento, debía ser destinado para el equipamiento y desarrollo de los cuerpos de bomberos municipales.

79. No obstante, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, constituye un hecho notorio para este Pleno que, el veintinueve de enero de dos mil veinte, fue publicado en el referido medio de difusión oficial el Decreto Número 660, por el que se derogan los numerales 119 a 125 de la Ley General de Hacienda Municipal de la entidad federativa, en los términos siguientes:

"Capítulo tercero
"Del impuesto adicional
"(Derogado)

"...

"Artículo 123. Derogado. ...

[15] "**Artículo 105.** ...
"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia. ..."
[16] "**Artículo 45.** ...
"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."
[17] Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 882.

"Disposiciones transitorias

"...

"Segunda. El presente decreto iniciará su vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado de Morelos.

"Tercera. Se derogan todas las disposiciones de igual o menor rango que lo establecido en el presente decreto. ..."

80. De lo anterior, se concluye que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva por lo que el artículo 123, inciso a), fracción III, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos ha cesado en sus efectos, en virtud de haber sido derogado por el órgano legislativo estatal y, por tanto, ya no puede producir efecto legal alguno.

81. Aunado a ello, es claro que dicha norma guardaba relación con la potestad tributaria del legislador morelense y, en ese sentido, a nada práctico podría conducir el estudio de una norma que ha dejado de tener vigencia, dado que, como se mencionó, la declaración de invalidez de las sentencias dictadas en controversia constitucional no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal.

82. En consecuencia, se impone sobreseer por cesación de efectos, respecto del artículo 123, inciso a), fracción III, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con el diverso 19, fracción V, ambos de la ley reglamentaria de la materia.

83. No existiendo otro motivo de improcedencia hecho valer por las partes o que se advierta de oficio, se procede al estudio de fondo del asunto.

3. ESTUDIO DE FONDO

84. SÉPTIMO.—Estudio de los conceptos de invalidez relacionados con la reforma del artículo 114-bis, fracción VIII, de la Constitución del Estado de

Morelos, así como el Decreto 1611, por el que se reforma el artículo 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

85. A lo largo de sus conceptos de invalidez, el Municipio actor hace valer los siguientes argumentos:

– El Congreso Local no realizó una valoración del impacto económico que representa la aplicación del decreto, ni la afectación que produce al patrimonio municipal, además de que tampoco atendió al artículo 99 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, que establece que para los decretos que impliquen nuevas erogaciones al gasto público federal, estatal o municipal, se deberán establecer los medios que permitan atender la presión al gasto.

– Que en el presupuesto de egresos fiscal para el año de dos mil diecisiete no se contempla partida que solvente los gastos relativos al funcionamiento, equipamiento y administración del cuerpo de bomberos, lo que hace imposible para el Municipio solventar dichas obligaciones.

– La reforma controvertida no actualiza alguna excepción que justifique la disposición de los recursos municipales por parte de la Legislatura, ni se advierte la fuente de ingresos para atender al cuerpo de bomberos, dado que los preceptos impugnados disponen de las previsiones que estaban destinadas para el Fondo de Fomento para la Industrialización, sin precisar si tal fondo ha desaparecido.

– La aplicación de la reforma no cuenta con la autorización del Cabildo del Municipio actor, puesto que la legislación no faculta a las autoridades estatales afectar la hacienda municipal para cubrir gastos no previstos en el presupuesto de egresos.

– El artículo décimo sexto del Decreto 1370, por el que se aprueba el presupuesto de egresos del gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, establece que las asignaciones presupuestales que deriven de disposiciones generales o transitorias emitidas por el Congreso del Estado que se expidan con posterioridad a la entrada en vigor del propio decreto, deberán considerarse en el proyecto de presupuesto de egresos para el siguiente

año fiscal. Consecuentemente, resulta claro que no hay partida alguna en el presupuesto para obligar al Municipio actor a las cargas presupuestales respecto al cuerpo de bomberos, puesto que el decreto que emitió el presupuesto de egresos de dos mil diecisiete entró en vigor el primero de enero de ese año y los decretos impugnados fueron publicados con posterioridad, esto es, hasta el veintidós de febrero.

– Los decretos en cuestión resultan contrarios al artículo 115, fracciones II y IV, de la Constitución General, que tutela el patrimonio y la hacienda municipal, ya que con la reforma impugnada se dispone de un recurso para destinarlo sin justificación a la formación de un cuerpo de bomberos, sin autorización del Ayuntamiento.

86. Ahora bien, el artículo 114-bis, fracción VIII, de la Constitución del Estado de Morelos señala:

"Artículo 114-bis. Los Ayuntamientos tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"...

"VIII. Seguridad pública, en los términos del Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la presente Constitución y de las leyes que de ambas emanen; así como la policía preventiva municipal y de tránsito, y el cuerpo de bomberos.

"..."

87. Asimismo, el artículo 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos refiere:

"Artículo 123. Los Municipios organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos, considerándose como tales, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes:

"…

"XI. Seguridad pública, tránsito y cuerpo de bomberos;

"…"

88. En los preceptos se establece que los Municipios del Estado de Morelos tendrán a su cargo, entre otras funciones, la prestación del servicio público de bomberos, lo cual el Municipio actor estima violatorio de las garantías que la Constitución Política otorga a su patrimonio y a su hacienda municipal.

Alcance del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con la hacienda municipal.

89. Para poder analizar si le asiste razón al Municipio promovente, es necesario establecer en primer lugar la interpretación y el alcance de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[18] en lo relativo al tema de la hacienda municipal.

90. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en diversos precedentes[19] y ha señalado que:

91. a) Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al **Municipio Libre.**

92. b) Se consagra el **principio de libre administración de la hacienda municipal,** el cual deviene del régimen que estableció el Poder Reformador de

[18] "**Artículo 115.** Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...
"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, ..."

[19] Véase la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro y la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco.

la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

93. Cabe señalar que este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.[20] En ese sentido, se ha dicho que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria. Lo anterior porque mientras las participaciones federales tienen un componente esencialmente resarcitorio, en tanto que su finalidad es compensar la pérdida que sufren los Estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria respecto de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación, las aportaciones federales tienen como finalidad un efecto esencialmente redistributivo, que pretende apoyar el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en aquellos Estados y Municipios más débiles económicamente para impulsar su desarrollo.

94. Así, las aportaciones federales son recursos preetiquetados que no pueden ser reconducidos a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no

[20] Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL). ", y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una preetiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, *a posteriori* en la revisión de la cuenta pública correspondiente.[21]

95. Esto último se ha entendido como el **principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento** de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos que integran la hacienda municipal, inclusive los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria –como las aportaciones federales–, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley.[22]

[21] Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

[22] Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia P./J. 12/2005, cuyo rubro y texto son los siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La citada disposición del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2004, al otorgar a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable la facultad de aprobar la determinación del monto y el rubro al cual se aplicarán las aportaciones federales provenientes del ramo 33 –Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios en lo relativo al fondo de aportaciones para la infraestructura productiva rural–, contraviene el principio de ejercicio directo que, con apego a las normas aplicables, tienen los Ayuntamientos sobre los recursos que integran la hacienda pública municipal, de acuerdo con el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

96. c) También este Alto Tribunal ha establecido respecto tanto de las participaciones como de las aportaciones federales que las mismas se encuentran protegidas por el **principio de integridad de los recursos municipales,**[23] el cual consiste básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, pues en caso de que se entreguen de manera extemporánea se generara el pago de los intereses correspondientes.

97. d) Se consagra el derecho de los Municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.[24]

98. e) Se prevé también el **principio de reserva de fuentes de ingresos municipales,** el cual asegura a los Municipios, que tendrán disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.[25]

[23] Al resolver la controversia constitucional 5/2004, del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

[24] En cuanto a este punto de la integridad de los recursos municipales, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en el sentido de que los Municipios deben percibir efectiva y puntualmente los recursos a que constitucionalmente tienen derecho, y que en el caso de que los Estados no lo hagan así, estarán obligados a pagar los intereses correspondientes que se generen. Este criterio se refleja en la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.", consultable en Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página ochocientos ochenta tres.

[25] Este principio de reserva de fuentes de ingresos municipales se sostuvo por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, al resolver por unanimidad de once votos la controversia constitucional 14/2004, en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro.

99. f) Se establece la facultad constitucional de los Ayuntamientos, para que, en el ámbito de su competencia, propongan a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.[26]

100. Cabe mencionar que los Congresos Locales no tienen, concomitantemente, la obligación de simplemente aceptar las propuestas realizadas por los Municipios, sino que deben decidir con prudencia y sensatez, con una visión global, lo que procede admitir de la proposición y lo que no. En efecto, los Congresos Locales tienen la obligación de ponderar, estudiar y tomar en consideración las propuestas de los Municipios, al decidir razonablemente si admiten o no la propuesta que les planteen, y cuando emitan su decisión, deberán señalar razonablemente, los motivos por los cuales, decidieron aceptar, modificar o rechazar las propuestas de los Municipios.

101. g) Se establece la **facultad de las Legislaturas Estatales para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios.**

102. Así, esta Suprema Corte ha dicho que la fracción IV del artículo 115 constitucional establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, en los que se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito del Constituyente Permanente para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que, el cumplimiento de todos estos aspectos genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal.[27]

[26] Sobre este tema el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia emitió la tesis de jurisprudencia P./J. 122/2004, de rubro: "PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).". Sin embargo, en el tratamiento del proyecto, este tema se aborda más adelante.

[27] Esta sistematización de los precedentes en materia de hacienda pública municipal fue hecha por la Primera Sala en la controversia constitucional 70/2009, resuelta el dos de junio de dos mil diez, por unanimidad de votos, bajo la Ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, la cual dio origen

Análisis de los artículos 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal y 114-bis, fracción VIII, de la Constitución, ambos del Estado de Morelos

103. Precisado el contenido y alcances de la protección que la Constitución Federal otorga a la hacienda pública municipal y las competencias de las Legislaturas Locales y de los Municipios, es necesario analizar los artículos 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal y 114-bis, fracción VIII, de la Constitución, ambos del Estado de Morelos con relación a la determinación del Congreso Local de depositar en los Municipios de esa entidad federativa la prestación del servicio de bomberos.

104. Cabe resaltar que la reforma a los artículos 114-bis, fracción VIII, de la Constitución Local y 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, únicamente elevó a rango de la Constitución Local una cuestión que ya estaba prevista en la legislación local.[28]

---

a la tesis 1a. CXI/2010, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

[28] Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos. "Artículo 132. En cada Municipio se integrarán cuerpos de seguridad pública, de bomberos y de tránsito, de los cuales el presidente municipal tendrá el mando directo e inmediato.
"El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en el Municipio donde resida habitual o transitoriamente.
"La policía preventiva municipal, cuando se den circunstancias o hechos que hagan peligrar la tranquilidad social, acatará las órdenes que le transmita el gobernador del Estado."
"**Artículo 133.** Los cuerpos de seguridad pública considerarán los servicios de policía preventiva municipal, de tránsito y de bomberos, cuyos objetivos son, enunciativa y no limitativamente:
"I. Mantener la paz y el orden público;
"II. Proteger a las personas e instituciones y su patrimonio e intereses;
"III. Auxiliar al Ministerio Público en términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado;
"IV. Auxiliar al Poder Judicial en los asuntos en que éste lo requiera;
"V. Vigilar la correcta vialidad de personas y vehicular en las calles y caminos;
"VI. Auxiliar en los programas de salud, dotación de servicios públicos municipales y vigilancia del correcto mantenimiento de los mismos;
"VII. Efectuar programas que tiendan a prevenir el delito y las faltas administrativas, así como colaborar y participar coordinadamente con las autoridades competentes en la implementación y ejecución de programas estatales en materia de seguridad pública;
"VIII. (Derogada, P.O. 22 de abril de 2015)
"IX. Diseñar la política en materia de seguridad pública para la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres y la familia en el marco de la política integral con perspectiva de género, y
"X. Los demás que establezcan las leyes y sus reglamentos."

105. En ese sentido, tanto las iniciativas como los dictámenes de las comisiones legislativas que dieron origen a los Decretos 1610 y 1611, señalan **que la reforma en cuestión tuvo por objeto obligar a los Municipios a integrar sus propios cuerpos de bomberos en caso de no contar con ellos y destinar los recursos suficientes a dicha institución para llevar a cabo sus labores.**[29]

106. Ahora bien, además de las garantías que la Constitución otorga a la hacienda pública municipal, el artículo 115 reserva al ámbito municipal la pres-

[29] "Como menciona la legisladora, en la actualidad la prestación del servicio público de bomberos no se encuentra contemplado en la Constitución Local, en esos términos, el Ayuntamiento carece de facultades y obligación constitucional para prestar este importante servicio público, lo que deja a la mayoría de los servicios de bomberos en manos de las iniciativas de la sociedad civil y con una obvia falta de marco legal para su actuación. Esta falta de responsabilidad por parte de nuestra entidad con respecto al servicio de bomberos presenta una diversidad de problemas concretos que hacen que el servicio prestado sea deficiente, los problemas más notorios son la falta de recursos económicos tanto para el pago de salarios como para la compra y mantenimiento de equipo, además de la capacitación. Es obligación del Estado garantizar que los ciudadanos tengamos acceso a los servicios públicos necesarios para tener una vivienda digna y decorosa, lo anterior con base al párrafo séptimo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ... Se destaca, que, en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, en su capítulo III, artículos 132 y 133 ya se encuentra contemplado el servicio público de bomberos, dichos artículos establecen lo siguiente: (transcripción). De lo anterior, se desprende que nuestra entidad se encuentra obligada a que cada Municipio se integre por cuerpos de bomberos, pero, es necesario elevar a rango constitucional dicho servicio público, lo anterior, solucionaría mejorar el acceso a los ciudadanos morelenses de dicho servicio, pues en los Municipios donde no se preste, se tenga que comenzar a hacerlo, y, donde ya exista, deberán de tener la misma importancia que otros servicios públicos, lo cual implicaría la obligatoriedad de otorgarle recursos suficientes a los cuerpos de bomberos en toda a entidad para llevar a cabo sus labores. Sin embargo, estas comisiones dictaminadoras consideran que las reformas propuestas carecerían de efectividad y, por tanto, de beneficios a los ciudadanos, si no se garantiza a través de la ley un modo de financiamiento mínimo a los cuerpos de bomberos de los Municipios.
"V. Modificación de la iniciativa:
"...
"Por lo anteriormente expuesto y fundado, las modificaciones versan en lo siguiente:
"– Por cuanto a la fracción IX que se desea adicionar al artículo 114-bis de la Constitución Local, se considera que no es necesario, sino que sólo basta agregarlo al concepto de seguridad pública, como servicio público dentro de la fracción VIII, a los cuerpos de bomberos.
"– Por cuanto a la propuesta adicionar la fracción XII, estas comisiones dictaminadoras consideran que únicamente se debe adicionar el servicio público de bomberos en la fracción XI del artículo 123 de la Ley Orgánica del Municipio del Estado de Morelos, toda vez que en el artículo 132 de la ley antes mencionada, refiere un capítulo exclusivo a la 'Seguridad pública', y es ahí donde se tiene contemplado a los cuerpos de seguridad pública, de tránsito e incluye los bomberos, por la naturaleza de su función.

tación de ciertas funciones y servicios públicos enumerados en la fracción III, en los siguientes términos:

"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.

"b). Alumbrado público.

"c). Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

"d). Mercados y centrales de abasto.

"e). Panteones.

"f). Rastro.

"g). Calles, parques y jardines y su equipamiento.

"h). Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e,

"i). Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

"..."

107. Dicho precepto establece en el inciso i) la posibilidad de que **las Legislaturas Locales determinen asignarles la prestación de otros servicios públicos, atendiendo a sus condiciones territoriales y socio-económicas, así como a su capacidad administrativa y financiera, para lo cual la Constitución no prevé que deba contarse con aprobación o aceptación de los Municipios, ni que ello deba hacerse mediante procedimientos específicos,** por lo que se trata de una cuestión que entra en el ámbito de la competencia estatal para legislar respecto de los servicios públicos municipales, en términos del artículo 115, fracción II, constitucional.

108. De ahí que la determinación de depositar en el ámbito municipal la prestación del servicio de bomberos no vulnera los principios constitucionales que rigen a la hacienda municipal ni se excede de las facultades competenciales que establece la Constitución Federal, ya que a través de ellos el Congreso Local únicamente asignó una competencia con base en una apreciación en torno a las condiciones territoriales y socio-económicas, así como a la capacidad administrativa y financiera de los Municipios del Estado de Morelos, lo cual está dentro de las facultades del órgano legislativo.

109. Aunado a que las leyes estatales en materia municipal deben tener por objeto establecer un marco normativo homogéneo para los Municipios de un Estado respecto de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, por lo que la reforma al artículo estudiado sólo sentó el marco normativo homogéneo y uniforme para los Municipios integrantes del Estado, a quienes les corresponderá dictar sus normas específicas, sin contradecir las bases generales en aras de garantizar el servicio público del cuerpo de bomberos.

110. Lo anterior se refuerza con las consideraciones contenidas en la tesis P./J. 129/2005, de rubro: "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.",[30] en la cual se sostiene que los Municipios tendrán que

"– Se propone, además, una modificación a la fracción III del artículo 123 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, para que el 2.5 del impuesto adicional que actualmente se destina a constituir el Fondo de Fomento a la Industrialización, sea utilizado ahora para el

respetar el contenido de "las bases generales de la administración pública municipal"[31] al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último.

111. Así, la resultante obligación de los Municipios de sufragar los cuerpos de bomberos y el impacto que ello necesariamente tiene en su hacienda, no deriva de una intromisión de la Legislatura Local en cuestiones ajenas a su competencia, ni de una restricción indebida a los ingresos municipales, ya sea por pago tardío o incompleto, por violación a la reserva de fuentes respectiva o por el otorgamiento de subsidios prohibidos, sino que se trata de la consecuencia de cumplir con los servicios y funciones a su cargo, en los términos previstos en las leyes municipales, cuyo contenido no está sujeto a aceptación, aprobación o autorización municipal alguna.

112. Luego, son **infundados** los argumentos del Municipio actor, en los que manifiesta que la Legislatura no previó a su favor los ingresos necesarios para cubrir los gastos derivados de la operación y organización del cuerpo de bomberos, pues del artículo 115, fracción IV, constitucional no se advierte una obligación en tal sentido. Las Legislaturas están obligadas a respetar los principios constitucionales que protegen los ingresos municipales, pero entre dichos principios no hay una prohibición absoluta de imponer a los Municipios obligaciones que deban ser afrontadas con los recursos a su alcance.

---

equipamiento y desarrollo de los cuerpos de bomberos municipales, a fin de fondear, de manera efectiva sus actividades, su equipamiento y desarrollo, cumpliendo así el espíritu de la iniciadora, de prestar atención presupuestal para tan noble labor, cumpliéndose así con lo dispuesto por los artículos 97 y 99 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, al determinarse la fuente de ingresos para el cumplimiento de la asignación presupuestal que implican estas reformas."

[30] Tesis: P./J. 129/2005. Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2067. Registro digital: 176949.

[31] Refiriéndose como tales a las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal.

113. En todo caso, corresponde al ámbito de la valoración legislativa determinar la conveniencia o no de depositar en los Municipios funciones que les supongan mayores erogaciones con cargo a su hacienda, para lo cual se debe tomar en cuenta su capacidad administrativa y financiera, así como sus condiciones territoriales y socio-económicas.

114. Además, debe tenerse en cuenta que en el supuesto de que el Municipio considere que está imposibilitado para prestar el servicio municipal respectivo, puede solicitar al Estado que lo asuma en términos del artículo 115, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[32] así como en los términos de la jurisprudencia P./J. 25/2006, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "SERVICIOS PÚBLICOS Y FUNCIONES MUNICIPALES. PARA QUE SU PRESTACIÓN O EJERCICIO SEAN TRANSFERIDOS AL GOBIERNO DEL ESTADO, DEBE EXISTIR SOLICITUD PREVIA DEL AYUNTAMIENTO, APROBADA CUANDO MENOS POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE SUS INTEGRANTES (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO D), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS)."; así también, en la fracción III, párrafo

[32] "**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:
"...
"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,
"..."

tercero, de dicho precepto constitucional[33] se prevé que los Municipios se coordinen y asocien para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

115. Por tanto, al ser infundados los argumentos del Municipio actor se reconoce la validez de los artículos 114-bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado de Morelos y 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

4. PUNTOS RESOLUTIVOS

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente, pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto del artículo 123, inciso a), fracción III, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Once, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de febrero de dos mil diecisiete, de conformidad con el apartado 2, numeral sexto, inciso c), de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 114-bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Diez, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de febrero de dos mil diecisiete, y 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Once, publicado en dicho medio de difusión oficial en la misma fecha, en los términos del apartado 3 de esta determinación.

---

[33] "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."

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta.*

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados 1 y 2 relativos, respectivamente, a los antecedentes y a los presupuestos procesales, en sus numerales primero, segundo, tercero, cuarto y quinto (competencia, fijación de los actos impugnados y determinación de su existencia, oportunidad, legitimación activa y legitimación pasiva).

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado 2, relativo a los presupuestos procesales, en su numeral sexto, atinente a las causales de improcedencia, en sus incisos a), denominado "Falta de interés legítimo", consistente en declarar infundada la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado, atinente a que el Municipio actor carece de interés legítimo y b), denominado "Definitividad", consistente en declarar infundada la causa de improcedencia esgrimida por el Poder Ejecutivo del Estado, referente a que el Municipio actor incurrió en una afirmativa ficta en las normas reclamadas. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra, por la improcedencia integral del asunto y anunció voto particular.

Se expresó una mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado 2,

relativo a los presupuestos procesales, en su numeral sexto, atinente a las causales de improcedencia, consistente en no sobreseer, de oficio, respecto del artículo 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Once, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de febrero de dos mil diecisiete. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. El señor Ministro Aguilar Morales votó por la improcedencia integral del asunto y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado 2, relativo a los presupuestos procesales, en su numeral sexto, atinente a las causales de improcedencia, en su inciso c), denominado "Cesación de efectos", consistente en sobreseer, de oficio, respecto del artículo 123, inciso a), fracción III, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Once, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de febrero de dos mil diecisiete. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra, por la improcedencia integral del asunto y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado 3, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 114-bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Diez, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de febrero de dos mil diecisiete y 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Once, publicado en dicho medio de difusión oficial en la misma fecha. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Piña

Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra y los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 92/99, P./J. 122/2004, P./J. 12/2005 y P./J. 25/2006 y aislada 1a. CXI/2010 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos X, septiembre de 1999, página 710; XX, diciembre de 2004, página 1124; XXI, marzo de 2005, página 814; XXIII, febrero de 2006, página 1538 y XXXII, noviembre de 2010, página 1213, con números de registro digital: 193266, 179823, 179065, 175761 y 163468, respectivamente.

La tesis de jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL GOBERNADOR DE UN ESTADO EN CONTRA DE UN DECRETO DENTRO DE CUYO PROCESO LEGISLATIVO NO HIZO VALER EL DERECHO DE VETO. ES IMPROCEDENTE POR NO AGOTAR LA VÍA LEGALMENTE PREVISTA PARA LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO, ASÍ COMO POR CONSENTIMIENTO." citada en esta sentencia, aparece publicada con la clave P./J. 55/2001 en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 924, con número de registro digital: 189992.

El voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en las controversias constitucionales 102/2017, 103/2017 y 104/2017 resueltas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesiones de diecinueve y veintiuno de enero de dos mil veintiuno, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de agosto de 2022 y en la página 1996 de esta *Gaceta*.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 103/2017.

1. En la sesión celebrada el veintiuno de enero de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como parcialmente procedente pero infundada la controversia constitucional 103/2017, promovida por el Municipio de Puente de Ixtla, Estado de Morelos. El asunto fue resuelto en términos idénticos a la controversia constitucional 102/2017, presentada por el Municipio de Yecapixtla, Morelos y resuelta el diecinueve de enero de dos mil veintiuno, al considerar que los casos son esencialmente iguales.

2. Por tal razón, en este voto particular remito a las razones que expresé en el voto particular de la controversia constitucional 102/2017, en el entendido que cualquier referencia al Municipio de Yecapixtla deberá entenderse como aplicable al Municipio de Puente de Ixtla.

3. En ese voto particular esencialmente manifesté no compartir las razones de la mayoría que reconocen la validez de las normas impugnadas. En mi opinión, la facultad del Poder Legislativo Local prevista en el inciso i) fracción III del artículo 115 constitucional, para establecer servicios públicos a cargo de los Municipios, como es el caso del servicio de bomberos, necesariamente implica la obligación o requisito para adicionar ese servicio, el que se consideren las condiciones territoriales y socioeconómicas, así como la capacidad administrativa y financiera de cada uno de los Municipios. Sin embargo, al no haberse aportado motivación específica respecto de la viabilidad social y económica para tal fin, se genera una invasión competencial que deriva del nuevo servicio público asignado al Municipio. Lo que me llevó al convencimiento de no reconocer la validez de las modificaciones a los artículos impugnados.

Este voto se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

Voto particular que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en la controversia constitucional 103/2017.

En sesión de veintiuno de enero de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 103/2017, en la que se determinó que era procedente la impugnación de los artículos 114-bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Diez, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa de veintidós de febrero de dos mil diecisiete, y 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado

de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Once, publicado en dicho medio de difusión oficial de la misma fecha, concluyendo con el reconocimiento de su validez.

Al respecto, manifiesto respetuosamente que no coincido con la decisión tomada por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno en relación con la procedencia del estudio de los artículos114-bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, pues considero que era procedente el sobreseimiento integral del asunto, conforme a las consideraciones que expuse en el proyecto de este asunto que presenté ante la Segunda Sala de este Alto Tribunal,[1] que a continuación reitero.

A. Artículo 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos

El **artículo 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos,** no constituye un nuevo acto legislativo y, por ende, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII,[2] en relación con el artículo 21, fracción II, ambos de la ley reglamentaria de la materia.

De conformidad con el más reciente criterio mayoritario sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo, para efectos de su impugnación, al menos, deben satisfacerse dos aspectos: uno de carácter formal, consistente en haber llevado a cabo un procedimiento legislativo y otro de carácter material, consistente en un cambio en el sentido normativo.[3]

---

[1] El proyecto se desechó por una mayoría de cuatro votos de la Ministra Esquivel Mossa y de los Ministros Pérez Dayán, Franco González Salas y Laynez Potisek.

[2] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: …
"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y …"

[3] Al respecto, resulta ilustrativa la tesis **P./J. 25/2016 (10a.),** de contenido siguiente: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO." De texto: "Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen **cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica** que se relacione con el cambio

Así lo sostuvo el Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, en sesión de dieciséis de enero de dos mil veinte.

Pues bien, de los antecedentes legislativos de los decretos impugnados, se advierte que tuvieron como origen que, el veinte de septiembre de dos mil dieciséis, se presentó una iniciativa con proyecto de decreto que proponía reformar la *Constitución Estatal* y la *Ley Orgánica Municipal*, con la intención de establecer *expresamente* el cuerpo de bomberos como un servicio público municipal.

En su momento, la iniciativa fue turnada para su análisis y dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y de Fortalecimiento Municipal; luego, en la valoración de la iniciativa, las citadas comisiones advirtieron una cuestión relevante para la causal de improcedencia que, a mi juicio, se actualiza:

a) Que, en los artículos 132 y 133 de la Ley Orgánica Municipal, ya se encontraba previsto que cada Municipio debía integrar un cuerpo de bomberos, bajo el mando directo e inmediato de los presidentes municipales; sin embargo, las comisiones consideraron oportuno elevar tal competencia a rango constitucional estatal, a efecto de enfatizar su obligatoriedad.

El veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, el Pleno del Congreso aprobó la reforma constitucional estatal y, por conducto de la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios, la envió a los entonces treinta y tres Municipios de la entidad, a efecto de que emitieran su voto. Transcurrido el término de ley, al no recibir manifestación alguna de los Municipios, se entendió aprobada.

El dieciocho de enero de dos mil diecisiete, el Pleno realizó la declaratoria de reforma constitucional correspondiente y aprobó las reformas a las Leyes Orgánica y

---

normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que **la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.**" (Énfasis añadido). *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65.

General de Hacienda Municipal. Ambos decretos fueron publicados en el Periódico Oficial de la entidad el veintidós de febrero de dos mil diecisiete.

Pues bien, es claro que no se colma el segundo de los requisitos que acabo de mencionar (cambio normativo) respecto de la *reforma al artículo123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal*.

A efecto de corroborarlo, debe darse cuenta con el contenido de los preceptos 132 y 133 de la Ley Orgánica Municipal *anteriores a la reforma impugnada*:

"Artículo 132. En cada Municipio se integrarán cuerpos de seguridad pública, de bomberos y de tránsito, de los cuales el presidente municipal tendrá el mando directo e inmediato. …" (Énfasis añadido)

"Artículo 133. Los cuerpos de seguridad pública considerarán los servicios de policía preventiva municipal, de tránsito y de bomberos, cuyos objetivos son, enunciativa y no limitativamente:

"I. Mantener la paz y el orden público;

"II. Proteger a las personas e instituciones y su patrimonio e intereses;

"III. Auxiliar al Ministerio Público en términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado;

"IV. Auxiliar al Poder Judicial en los asuntos en que éste lo requiera;

"V. Vigilar la correcta vialidad de personas y vehicular en las calles y caminos;

"VI. Auxiliar en los programas de salud, dotación de servicios públicos municipales y vigilancia del correcto mantenimiento de los mismos;

"VII. Efectuar programas que tiendan a prevenir el delito y las faltas administrativas, así como colaborar y participar coordinadamente con las autoridades competentes en la implementación y ejecución de programas estatales en materia de seguridad pública;

"VIII. Derogada.

"IX. Diseñar la política en materia de seguridad pública para la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres y la familia en el marco de la política integral con perspectiva de género, y

"X. Los demás que establezcan las Leyes y sus reglamentos." (Énfasis añadido)

Conforme a dichos preceptos, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos establecía, *con anterioridad a la reforma impugnada* que, en materia de seguridad pública, cada Municipio debía integrar un cuerpo de bomberos, bajo el mando directo e inmediato del presidente municipal. Incluso, que a cargo de dicho cuerpo estaba el mantener la paz y el orden público; proteger a las personas e instituciones y su patrimonio e intereses; auxiliar a otros servicios públicos municipales; colaborar y participar coordinadamente con las autoridades competentes en la implementación y ejecución de programas estatales en materia de seguridad pública, entre otros objetivos.

Con base en ello, se puede afirmar que, en la citada ley, cuyo objeto es establecer todas las disposiciones para la organización de la administración pública de los Municipios del Estado, resultándoles de observancia obligatoria, el servicio público de bomberos ya era considerado una competencia municipal, con funciones determinadas.

Por tanto, a mi juicio, la reforma al artículo 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal, no representa un cambio normativo real que afecte la esencia de la institución jurídica regulada.

Esta afirmación se corrobora con los antecedentes legislativos de la reforma, de los que destaca que las comisiones legislativas advirtieron que la delegación a los Municipios del servicio público de bomberos ya se encontraba prevista en la Ley Orgánica Municipal. No obstante, estimaron conveniente adecuar la lista de los servicios públicos a cargo del Municipio, prevista en el artículo 123, como se expone a continuación:

Texto anterior a la reforma:	Texto posterior a la reforma:
"**Artículo 123.** Los Municipios organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos, considerándose como tales, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes: "… "XI. Seguridad pública y tránsito; …"	"**Artículo 123.** Los Municipios organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos, considerándose como tales, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes: "… "XI. Seguridad pública, tránsito **y cuerpo de bomberos;** …"

Así, si bien es cierto que la reforma incluyó *expresamente* el cuerpo de bomberos dentro del catálogo de servicios públicos municipales, también lo es que, por virtud del diverso artículo 132 *vigente con anterioridad a la citada reforma*, cada Municipio ya era responsable de integrar un cuerpo de bomberos, bajo el mando directo e inmediato del presidente municipal, a efecto de cumplir con determinados objetivos.

Lo anterior revela que la norma impugnada, en modo alguno, impactó de manera novedosa un ámbito competencial ya regulado. En otras palabras, la reforma que se pretende controvertir no produjo un efecto normativo real dentro del sistema al que pertenece y, en ese sentido, no es posible considerarlo como un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación vía controversia constitucional.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los diversos 19, fracción VII[4] y 21, fracción II, todos de la ley reglamentaria de la materia, lo procedente era sobreseer en la controversia constitucional, respecto del artículo 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, en virtud de que la demanda se presentó fuera del plazo legal.

B. Artículo 114-bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado de Morelos

Respecto del artículo **114-bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado de Morelos,** considero que se actualiza la diversa causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII,[5] ambos de la ley reglamentaria, por **ausencia de conceptos de invalidez.**

Es criterio del Tribunal Pleno que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede, oficiosamente, buscar elementos que pudieran generar una condición de inconstitucionalidad, esto es, no puede llevar a cabo una proposición de argumentos como si los hubiera elaborado el promovente; tal como se sostiene en la tesis **P. VI/2011,** de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO."[6]

[4] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: …
"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y …"
[5] "**Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar: …
"VII. Los conceptos de invalidez. …"
[6] De texto: "Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la Suprema

En el caso, por virtud del artículo 114-bis, fracción VIII, de la Constitución Estatal se elevó a rango constitucional la delegación municipal del servicio público de bomberos, en los términos siguientes:

"Artículo 114-bis. Los Ayuntamientos tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: …

"VIII. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la presente Constitución y de las leyes que de ambas emanen; así como la policía preventiva municipal y de tránsito, y el cuerpo de bomberos. …" (Énfasis añadido)

Al respecto, los motivos de disenso que se hicieron valer en la demanda están encaminados a demostrar que, en el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, no se contemplaba partida que solventara los gastos relativos al funcionamiento, el equipamiento y la administración del cuerpo de bomberos. En otras palabras, la inconformidad que podría subsistir en la demanda es que, implícitamente, se dispuso de recursos económicos municipales durante el ejercicio de dos mil diecisiete, al ordenarse la formación del cuerpo de bomberos, sin haber realizado alguna modificación presupuestaria para solventar los gastos que ello implicaba.

En realidad, dichos argumentos no combaten el reconocimiento, con *rango constitucional local*, de un servicio público municipal, esto es, el actor no disputa la competencia del *Constituyente Permanente Estatal*, en sí misma considerada, para dejar a su cargo un servicio público diverso a los previstos en los incisos a) al h) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución General;[7] más bien,

---

Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada ley reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error."
Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888.

[7] "**Artículo 115.** …
"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.

el reproche del actor es el impacto al gasto público municipal que ello representó en dos mil diecisiete y que, en su opinión, fue ignorado por el *legislador ordinario local*.

Sin embargo, aunado al hecho de que el cuerpo de bomberos ya se encontraba bajo la responsabilidad municipal, en términos de la legislación estatal vigente con anterioridad a la reforma constitucional, sus argumentos se traducen en una afectación económica ya consumada, por virtud de la conclusión del ejercicio fiscal de dos mil diecisiete; y no en un combate a la reforma constitucional propiamente dicha.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con los diversos 19, fracción VIII y 22, fracción VII, del citado ordenamiento, considero que también se debía sobreseer en la controversia constitucional, respecto del artículo 114-bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado de Morelos.

En mérito de lo expuesto, estimo que debió sobreseerse respecto de todas las normas impugnadas en la controversia constitucional promovida.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, con número de registro digital: 2012802.

Este voto se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la controversia constitucional 103/2017.

En la sesión celebrada el veintiuno de enero de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional

"b). Alumbrado público.
"c). Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
d). Mercados y centrales de abasto.
"e). Panteones.
"f). Rastro.
"g). Calles, parques y jardines y su equipamiento.
"h). Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e,
"i). Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. …"

citada al rubro. En ella, el Municipio de Puente de Ixtla del Estado de Morelos impugnó la reforma llevada a cabo a los artículos 114-Bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado de Morelos y 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del mismo Estado. Consideró que al poner a su cargo el servicio público de bomberos se vulneraba la hacienda municipal pues no se previó el otorgamiento de recursos para afrontar la prestación del servicio y no se contó con la autorización de su Ayuntamiento.

El Tribunal Pleno reconoció la validez de dichas disposiciones puesto que la reforma impugnada únicamente tuvo como objeto elevar a rango constitucional una norma prevista en la Ley Orgánica Municipal desde el año dos mil tres y porque, de conformidad con el inciso i) de la fracción III del artículo 115 constitucional, las Legislaturas Locales cuentan con la facultad de asignar a los Municipios las funciones y servicios públicos que determinen.

Si bien comparto la conclusión sobre la constitucionalidad de las normas, considero de suma importancia señalar que, aunque en el caso, por tratarse de un análisis abstracto de constitucionalidad no se estudiaron los actos que dieron origen a tales reformas, existen requisitos constitucionales que deben respetarse al atribuir la prestación de un servicio público a un Municipio.

De la Constitución se desprende que existen dos vías para ello, la primera, prevista en el artículo 115, fracción III, inciso i), que permite que las Legislaturas Locales determinen qué funciones o servicios públicos deberán prestar los Municipios, siempre atendiendo a sus condiciones territoriales y socio-económicas así como a su capacidad administrativa y financiera. La segunda, derivada de la reforma constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, de cuyo artículo tercero transitorio se desprende que los servicios de competencia municipal que se encontraba prestando el Estado, se pueden transferir a los Municipios, previa aprobación del Ayuntamiento, mediante un programa de transferencia sujeto a plazos.

Esto es, la atribución de la prestación de servicios públicos a los Municipios no es irrestricta, sino que, con independencia de si se trata de la creación de un servicio nuevo o de la transferencia de un servicio que prestaba el Estado, deben observarse los requisitos que para ello previó la Constitución; de ahí que, en mi opinión, este aspecto debió ser reflejado en la parte considerativa de la sentencia emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Este voto se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVERLA EN REPRESENTACIÓN DE UN MUNICIPIO DEL ESTADO DE MORELOS (ARTÍCULO 45, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS TITULARES DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL ESTADO DE MORELOS, ASÍ COMO DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES Y AMPARO CUENTAN CON LAS ATRIBUCIONES PARA REPRESENTAR AL PODER EJECUTIVO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA (ARTÍCULOS 38, FRACCIÓN II, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MORELOS Y 16, FRACCIONES I Y II, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL PODER EJECUTIVO).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MORELOS TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 36, FRACCIÓN XVI, DE LA LEY ORGÁNICA PARA EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUPUESTOS EN LOS QUE SE ACTUALIZA LA IMPROCEDENCIA POR INCUMPLIMIENTO DEL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD (ARTÍCULO 19, FRACCIÓN VI, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 CONSTITUCIONAL).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PROCEDENCIA DE LA PROMOVIDA POR UN MUNICIPIO CONTRA UNA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO AL QUE PERTENECE, NO SE AFECTA POR EL HECHO DE QUE AQUÉL LA HUBIERE APROBADO [DECRETO MIL SEISCIENTOS DIEZ (1610) EN VIRTUD DEL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 114-Bis, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS].

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA PROMOVIDA EN CONTRA DE NORMAS GENERALES QUE CON POSTERIORIDAD A SU PUBLICACIÓN FUERON DEROGADAS

[ARTÍCULO 123, INCISO A), FRACCIÓN III, DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS].

VII. LIBRE ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA MUNICIPAL. SU ALCANCE EN RELACIÓN CON LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES (CONTEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE AL 21 DE ENERO DE 2021).

VIII. INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS MUNICIPALES. ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL (CONTEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE AL 21 DE ENERO DE 2021).

IX. RESERVA DE FUENTES DE INGRESOS MUNICIPALES. ALCANCE DE ESTE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL (CONTEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE AL 21 DE ENERO DE 2021).

X. SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. LA ATRIBUCIÓN DEL LEGISLADOR LOCAL PARA ASIGNAR A LOS MUNICIPIOS LA PRESTACIÓN DE DIVERSOS SERVICIOS A LOS PREVISTOS EN LOS INCISOS DEL A) AL H) DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL, NO ESTÁ CONDICIONADA A SU APROBACIÓN O ACEPTACIÓN DE AQUÉLLOS NI A UN PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO (CONTEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE AL 21 DE ENERO DE 2021).

XI. SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE BOMBEROS. LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE MORELOS PARA ATRIBUIR ESE SERVICIO A LOS MUNICIPIOS DE LA ENTIDAD, NO VULNERA LA HACIENDA MUNICIPAL NI LA ESFERA DE COMPETENCIA MUNICIPAL [DECRETO MIL SEISCIENTOS DIEZ (1610) EN VIRTUD DEL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 114-Bis, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, ASÍ COMO EL ARTÍCULO 123, FRACCIÓN III, DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL, AMBAS DEL ESTADO DE MORELOS].

XII. SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE BOMBEROS. LA ASIGNACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO RESPECTIVO A LOS MUNICIPIOS DEL ESTADO DE MORELOS Y LA RESULTANTE OBLIGACIÓN DE FINANCIARLO, NO IMPLICA UNA INTROMISIÓN DEL LEGISLADOR LOCAL EN LA HACIENDA MUNICIPAL

NI UNA RESTRICCIÓN INDEBIDA A LOS INGRESOS MUNICIPALES [DECRETO MIL SEISCIENTOS DIEZ (1610) EN VIRTUD DEL CUAL SE REFORMA EL ARTÍCULO 114-Bis, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA, ASÍ COMO EL ARTÍCULO 123, FRACCIÓN III, DE LA LEY GENERAL DE HACIENDA MUNICIPAL, AMBAS DEL ESTADO DE MORELOS].

XIII. SERVICIO PÚBLICO MUNICIPAL DE BOMBEROS. LA LEGISLATURA LOCAL NO ESTÁ OBLIGADA A PREVER LOS INGRESOS NECESARIOS PARA CUBRIR LOS GASTOS DERIVADOS DE LA OPERACIÓN Y ORGANIZACIÓN DE ESE SERVICIO PÚBLICO CUANDO LOS ASIGNE A LOS MUNICIPIOS [ARTÍCULOS 114-Bis, FRACCIÓN VIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO MIL SEISCIENTOS DIEZ (1610), Y 123, FRACCIÓN XI, DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MORELOS, REFORMADO MEDIANTE EL DECRETO NÚMERO MIL SEISCIENTOS ONCE (1611), AMBOS PUBLICADOS EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA EL VEINTIDÓS DE FEBRERO DE DOS MIL DIECISIETE].

XIV. LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL (CONTEXTO NORMATIVO VIGENTE AL 21 DE ENERO DE 2021).

XV. SERVICIOS PÚBLICOS MUNICIPALES. SI EL AYUNTAMIENTO CONSIDERA QUE ESTÁ IMPOSIBILITADO PARA PRESTAR ALGUNO DE ELLOS, PUEDE SOLICITAR AL ESTADO QUE LO ASUMA, CONFORME A LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO D), DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (CONTEXTO CONSTITUCIONAL VIGENTE AL 21 DE ENERO DE 2021).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 104/2017. MUNICIPIO DE OCUITUCO, ESTADO DE MORELOS. 21 DE ENERO DE 2021. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día veintiuno de enero de dos mil veintiuno, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional **104/2017,** que se promovió por el Municipio de Ocuituco, Estado de Morelos.

1. ANTECEDENTES

1. **Presentación de la demanda, autoridades demandadas y normas impugnadas.** Por escrito presentado el veintisiete de marzo de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Martha Erika Ibarra Aragón, en su carácter de síndica del Ayuntamiento del Municipio de Ocuituco, Estado de Morelos, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez de los Decretos Números Mil Seiscientos Diez y Mil Seiscientos Once, publicados el veintidós de febrero de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de esa entidad, por los que se reforman, en el primero, el artículo 114-Bis, fracción VIII, de la Constitución del Estado de Morelos y, en el segundo, los artículos 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal y 123, inciso a), fracción III, de la Ley General de Hacienda Municipal, ambas del Estado de Morelos, así como la aplicación de los mismos, por lo que señaló como autoridades emisora y promulgadora a los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa, respectivamente.

2. **Artículos que se estiman violados.** El artículo 115, párrafo primero, y fracciones II y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3. **Conceptos de invalidez.** El Municipio actor hace valer, en síntesis, los siguientes:

4. Con motivo de las reformas contempladas en los Decretos Números Mil Seiscientos Diez y Mil Seiscientos Once, los Municipios tienen a su cargo la organización, reglamentación, administración y funcionamiento del cuerpo de bomberos, lo que implica una grave afectación económica a las arcas municipales, dado que en el presupuesto de egresos fiscal para el año dos mil diecisiete no se contempla previsión alguna para solventarlo.

5. En este sentido, los decretos en cuestión resultan ser contrarios al artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el

cual contiene las garantías de carácter económico, tributario y financiero tendentes a fortalecer la autonomía municipal y establece que los recursos económicos del Municipio están sujetos a un régimen de libre administración, cuya disposición y aplicación deben efectuarse en los términos que fijen las leyes, para el cumplimiento de los fines públicos de los propios Municipios, lo cual encuentra sustento también en los artículos 112 y 114 de la Ley Orgánica Municipal y 97 del Reglamento para el Congreso, ambos del Estado de Morelos.

6. En efecto, los decretos impugnados no fueron debidamente analizados respecto al menoscabo económico que sufrirá el Municipio actor, pues no se consideró que en términos del artículo 99 del Reglamento del Congreso Local, los decretos que impliquen nuevas erogaciones al gasto público federal, estatal o municipal deberán establecer los medios que permitan atender dicho gasto. Por tal razón, resulta imposible para las finanzas del Municipio actor solventar el equipamiento material y humano del cuerpo de bomberos, porque no hay partida alguna en el presupuesto de egresos de dos mil diecisiete.

7. La reforma que se controvierte no actualiza alguna excepción que justifique la disposición de los recursos municipales, además de que no se advierte de dónde se obtendrán los recursos para atender al cuerpo de bomberos dado que dispone de las previsiones que estaban destinadas para el Fondo de Fomento para la Industrialización, sin que los decretos señalen si tal fondo ha desaparecido. Además, la aplicación de la reforma no cuenta con la autorización del Cabildo del Municipio, puesto que la legislación no faculta a las autoridades estatales afectar la hacienda municipal para cubrir gastos no previstos en el presupuesto de egresos.

8. El Municipio es la instancia que mejor conoce sus propias necesidades y con base en esto determina la aplicación de sus recursos, sin que estén afectados por intereses ajenos que los desvíen en rubros no prioritarios o distintos a las necesidades reales del Municipio. Por tanto, la medida de implementar el funcionamiento, equipamiento y administración del cuerpo de bomberos por cada Municipio, incide en la autonomía municipal.

9. Sostiene que el artículo décimo sexto del Decreto Número Mil Trecientos Setenta por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del

Estado de Morelos para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, establece que las asignaciones presupuestales que deriven de disposiciones generales o transitorias emitidas por el Congreso del Estado que se expidan con posterioridad a la entrada en vigor del propio decreto, deberán considerarse en el proyecto de presupuesto de egresos para el siguiente año fiscal. Consecuentemente, resulta claro que no hay partida alguna en el presupuesto vigente para obligar al Municipio actor a las cargas presupuestales respecto al cuerpo de bomberos, puesto que el decreto que emitió el presupuesto de egresos de dos mil diecisiete entró en vigor el primero de enero de ese año y los decretos impugnados fueron publicados el veintidós de febrero.

10. Se reitera la violación al artículo 115, fracciones II y IV, constitucional por no observarse los principios de autonomía municipal, libre administración hacendaria e integridad de los recursos económicos municipales, lo que lleva a la invalidez de la imposición de la destinación de recursos para formar un cuerpo de bomberos sin autorización del Municipio actor.

11. Del artículo 115 constitucional se advierte: i) que el Municipio cuenta con plena capacidad de manejar su patrimonio conforme a la ley, ii) que el patrimonio del Municipio se conforma con la hacienda municipal, iii) que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 constitucional, iv) que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos de forma directa por los Ayuntamientos, v) que la libre administración hacendaria garantiza que sea el Municipio quien determine las prioridades para la aplicación de sus recursos.

12. No obstante lo anterior, las autoridades demandadas pretenden disponer de recursos económicos municipales sin que justifiquen la fuente de su obtención para destinarlos para la formación del cuerpo de bomberos, sin autorización del Municipio actor. Los decretos impugnados tienen efectos que se traducen en un daño patrimonial del Municipio tomando en consideración que los recursos ahí contenidos ya se encuentran destinados, por lo que implementar la reforma cuestionada causaría un menoscabo a las finanzas municipales.

13. **Trámite.** Por acuerdo de veintiocho de marzo de dos mil diecisiete, el entonces Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación,

ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional a la que correspondió el número 104/2017 y ordenó remitir el expediente al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, a quien correspondió la instrucción del asunto.

14. Por proveído de treinta de marzo de dos mil diecisiete, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda; tuvo como autoridades demandadas a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos a quienes mandó emplazar para que formularan su contestación; y ordenó dar vista al procurador general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera, quien no formuló opinión en el presente asunto.

15. **Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.** Mediante escrito recibido el treinta de mayo de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, a través de su consejero jurídico y del director general de Asuntos Constitucionales y Amparo de la mencionada dependencia, dio contestación a la demanda, señalando, en síntesis, lo siguiente:

Causas de improcedencia

16. **a)** El Municipio actor carece de legitimación *ad causam* por no ser titular del derecho que pretende hacer valer, puesto que la autoridad demandada no ha realizado algún acto posterior a la publicación encaminado a la aplicación de la reforma controvertida que invada la competencia del Municipio y, por esta razón, también el Poder Ejecutivo del Estado carece de legitimación pasiva.

17. **b)** Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia consistente en que la controversia constitucional es improcedente cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del conflicto. Ello porque una vez aprobado por el Congreso del Estado el dictamen del Decreto Mil Seiscientos Diez que reformó la fracción VIII del artículo 114-Bis de la Constitución Local, se remitió a los Ayuntamientos integrantes del Estado de Morelos a efecto de que se pronunciaran, en términos del artículo 147 de la Constitución Local, sin que el Ayuntamiento de Ocuituco haya expresado su desaprobación respecto de la reforma citada, lo cual configura su afirmativa ficta.

18. Resulta aplicable por analogía la tesis P./J, 55/2001, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL PROMOVIDA POR EL GOBERNADOR DE UN ESTADO EN CONTRA DE UN DECRETO DENTRO DE CUYO PROCESO LEGISLATIVO NO HIZO VALER EL DERECHO DE VETO. ES IMPROCEDENTE POR NO AGOTAR LA VÍA LEGALMENTE PREVISTA PARA LA SOLUCIÓN DEL CONFLICTO, ASÍ COMO POR CONSENTIMIENTO."

19. **c)** Es extemporánea la impugnación respecto del Decreto Número Mil Seiscientos Diez, toda vez que el Municipio actor tuvo conocimiento del acto desde el momento en que la Legislatura Local remitió a los Ayuntamientos del Estado la reforma en cuestión para que emitieran algún pronunciamiento sobre ella, por lo que, al no haberse impugnado el acto dentro del plazo legal para ello, resulta improcedente este medio de control.

20. Además, el proceso legislativo correspondiente a la aprobación de una norma impugnada no puede calificarse como un hecho nuevo para promover la ampliación de demanda de la controversia constitucional, por lo que los planteamientos de inconstitucionalidad deben incluirse oportunamente en el escrito inicial.

Contestación de la demanda

21. El Municipio actor no formula conceptos de invalidez en los que reclame por vicios propios los actos de promulgación y publicación atribuidos al Poder Ejecutivo, por lo que es falso que esta autoridad vulnere en perjuicio del Municipio actor las disposiciones constitucionales supuestamente violadas; además, estos actos se realizaron con apego a las atribuciones constitucionales y legales concedidas a esta autoridad.

22. El primer planteamiento, relativo a la violación al artículo 115, fracción IV, de la Constitución General, resulta infundado porque los decretos impugnados no emanaron de una iniciativa presentada por el Ejecutivo, ni han sido ejecutados, por lo que no existe la transgresión que aduce el Municipio actor.

23. Se destaca que las leyes estatales en materia municipal deben tener por objeto establecer un marco normativo homogéneo para los Municipios de

un Estado respecto de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad.

24. Ahora bien, de la exposición de motivos del Decreto Número Mil Seiscientos Once se advierte la necesidad de modificar, tanto la Constitución Local como la ley orgánica municipal, para establecer la obligación de todos los Municipios del Estado de contemplar como servicio público el cuerpo de bomberos que resulta indispensable para la ciudadanía, y otorgarles los recursos suficientes para realizar su labor.

25. Por lo anterior, las reformas contenidas en los Decretos Números Mil Seiscientos Diez y Mil Seiscientos Once resultan plenamente constitucionales puesto que la Legislatura sólo sentó el marco normativo homogéneo y uniforme para los Municipios integrantes del Estado, a quienes les corresponderá dictar sus normas específicas, sin contradecir las bases generales en aras de garantizar el servicio público del cuerpo de bomberos.

26. Asimismo, dado que el principio de igualdad y no discriminación permea a todo el ordenamiento jurídico, las reformas pretenden que sea una obligación para todos los Municipios la prestación del servicio de bomberos, lo cual genera condiciones de igualdad a favor de todas las personas.

27. El Municipio actor manifiesta la transgresión de distintos principios que no resultan aplicables al presente caso. La libre administración de la hacienda municipal no se ve afectada, porque existe una fuente de ingresos para solventar el equipamiento del cuerpo de bomberos. El principio de ejercicio directo de los recursos no está amenazado, ya que es el Municipio quien aplica los recursos recaudados al cobrar el impuesto contemplado en el artículo 123, fracción III, de la Ley General de Hacienda Local. Los principios de integridad de los recursos, de reserva de fuente de ingresos municipales, y la facultad de los Ayuntamientos de proponer las cuotas y tarifas, hacen referencia a los ingresos de los Municipios, situación que no corresponde a la litis del asunto que consiste en determinar la constitucionalidad de la obligatoriedad para los Municipios de prestar el servicio público de bomberos. El derecho a percibir contribuciones no se vulnera, puesto que las reformas en cuestión no han coartado dicha facultad.

28. En relación con el argumento sobre la falta de recursos para solventar el gasto que implica la reforma controvertida, lo cierto es que el Poder Legislativo contempló en el Decreto Número Mil Seiscientos Once una modificación a la fracción III del inciso a) del artículo 123 de la Ley General de Hacienda Municipal para que el 2.5% de impuesto que actualmente se destina a constituir el Fondo de Fomento a la Industrialización sea utilizado para el equipamiento y desarrollo de los cuerpos de bomberos, cumpliendo así lo que disponen los artículos 97 y 99 del Reglamento para el Congreso Local.

29. Por lo que hace al segundo planteamiento referente a la violación del artículo 115, fracciones II y IV, de la Constitución General también resulta infundado, porque los Decretos Números Mil Seiscientos Diez y Mil Seiscientos Once de ninguna forma inobservaron los principios de autonomía municipal y libertad hacendaria, pues los Estados tienen competencia para sentar un marco homogéneo a los Municipios a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales, así como generar condiciones de igualdad y no discriminación.

30. **Contestación del Poder Legislativo del Estado de Morelos.** Mediante escrito depositado en la oficina de correos de la localidad el diecinueve de mayo de dos mil diecisiete y recibido el veintiséis siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Poder Legislativo del Estado de Morelos, a través de la presidenta de la Mesa Directiva del Congreso, dio contestación a la demanda, manifestando, esencialmente, lo siguiente:

31. **Causas de improcedencia.** Se actualiza la causa de improcedencia del artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia en relación con el artículo 105, fracción I, de la Constitución General por falta de interés legítimo del Municipio actor, puesto que no existe violación alguna a la autonomía municipal con la aprobación de la norma controvertida. Ello porque el Congreso Local en uso de la facultad que le confiere el artículo 40, fracción II, de la Constitución Local expidió los Decretos Números Mil Seiscientos Diez y Mil Seiscientos Once, los cuales de ninguna forma invaden la esfera de competencia del Municipio actor prevista en el artículo 115 constitucional.

32. Por otra parte, el Municipio actor se duele de los decretos no obstante que, al formar parte del Constituyente Permanente local, tuvo la oportunidad de

inconformarse en el momento en que el decreto de reforma constitucional aprobado por el Congreso Local fue remitido a los Ayuntamientos, de modo que, se entiende que ha consentido la reforma impugnada. En consecuencia, para combatir una norma de nueva cuenta, ésta debe tener un cambio normativo sustantivo, de acuerdo con la doctrina jurisprudencial de este Alto Tribunal, lo que lleva a declarar la improcedencia de este medio de control constitucional y reconocer la validez de los decretos impugnados.

33. **Contestación de la demanda.** Resultan infundados los conceptos de invalidez hechos valer por el Municipio actor.

34. En términos del artículo 115 de la Constitución General, el Municipio tiene personalidad propia y constituye la base de la organización política y administrativa de los Estados, por lo que corresponde al Congreso Local legislar en torno a su organización administrativa y el funcionamiento de las autoridades municipales.

35. Por otra parte, la fracción III del artículo 115 constitucional establece que los Municipios tendrán, además de las funciones y servicios públicos ahí establecidos, los que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Por tal razón, el Congreso del Estado de Morelos consideró viable elevar a rango constitucional local el servicio público de bomberos que sería a cargo de los Ayuntamientos.

36. Se destaca que la ley orgánica municipal local ya tenía contemplado que los Ayuntamientos asumieran el servicio público de bomberos, en términos de los artículos 132 y 133. Sin embargo, se estimó necesario establecerlo expresamente en la Constitución Local con la finalidad de brindar este servicio a los ciudadanos morelenses y así obligar a la prestación de dicho servicio en los Municipios que no lo contemplaran, y en aquellos en que sí existe, otorgar los recursos suficientes a los cuerpos de bomberos para llevar a cabo sus funciones.

37. Se señala que no es posible afirmar que el Estado cumple con sus obligaciones de garantizar el derecho fundamental a una vivienda adecuada, sin aceptar que la obligación implica también el acceso a servicios básicos con

una infraestructura adecuada. El acceso a servicios públicos mínimos, incluido el de seguridad ciudadana y de bomberos, es indispensable para el goce y ejercicio de otros derechos fundamentales, así que el Congreso Local consciente de la necesidad de que cada Municipio debe contar con un cuerpo de bomberos, dio vida al decreto cuya invalidez se solicita.

38. Contrario a lo que señala el Municipio actor respecto a la transgresión de las fracciones II y IV del artículo 115 constitucional, no hay tal vulneración a la autonomía municipal, libre administración hacendaria ni integridad de los recursos económicos, porque la reforma en estudio no le impone al Municipio una carga económica adicional, pues el impuesto del 2.5% asignado originalmente al Fondo de Fomento a la Industrialización, con motivo de la reforma, se destinará para el equipamiento y desarrollo del cuerpo de bomberos municipal.

39. **Cierre de la instrucción.** Agotado el trámite, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia y se puso el expediente en estado de resolución.

40. **Primer returno.** Mediante proveído de dos de enero de dos mil diecinueve, se ordenó returnar el asunto al Ministro Luis María Aguilar Morales, a efecto de que continuara actuando como ponente; esto, con motivo de la conclusión del periodo para el que fue designado como presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

41. **Avocamiento.** Mediante acuerdo de veinticinco de junio de dos mil veinte, el presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que esta Sala se avocaba al conocimiento del presente asunto.

42. **Presentación del primer proyecto.** En sesión de ocho de julio de dos mil veinte, el Ministro Luis María Aguilar Morales presentó un proyecto de resolución en el que propuso el sobreseimiento integral del asunto. Dicho proyecto fue desechado por mayoría de cuatro votos de la Ministra Esquivel Mossa y los Ministros Pérez Dayán, Franco González Salas y Laynez Potisek, por lo que se acordó su returno.

43. **Segundo returno.** Por acuerdo de nueve de julio de dos mil veinte, el presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

ordenó el returno del presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para la formulación del proyecto de resolución respectivo.

2. PRESUPUESTOS PROCESALES

44. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver el presente medio de control constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Ocuituco, Estado de Morelos y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, con motivo de la expedición y promulgación de normas generales.

45. SEGUNDO.—**Fijación de los actos impugnados y determinación de su existencia.** En términos del artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos,[1] se procede a la fijación de los actos objeto de la controversia y a la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados.

46. En su escrito de demanda, el Municipio actor impugnó lo siguiente:

"Norma general: a) Decretos Números Mil Seiscientos Diez y Mil Seiscientos Once, publicados en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' número 5476 de fecha veintidós de febrero de dos mil diecisiete, con vigencia a partir del veintitrés de febrero del año en curso.

"Actos: b) La aplicación de los Decretos Números Mil Seiscientos Diez y Mil Seiscientos Once, publicados en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' órgano

[1] "Artículo 41. Las sentencias deberán contener:
I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."

de difusión oficial del Estado de Morelos número 5476 de fecha veintidós de febrero de dos mil diecisiete, con vigencia a partir del veintitrés de febrero del año en curso. Que traerá como consecuencia el detrimento del presupuesto asignado a los Municipios del Estado de Morelos, tomando en consideración que antes la operatividad del cuerpo de bomberos no estaba a cargo del Municipio, por lo tanto, los gastos de administración, equipamiento que por motivo de su actividad generen, destinando recursos del Fondo de Fomento a la Industrialización sin previa autorización del Cabildo del Ayuntamiento que represento."

47. De lo anterior se advierte que, además de los decretos legislativos impugnados, el Municipio actor combate la aplicación de los mismos, pero sin señalar concretamente en qué consistió dicha aplicación y sin formular conceptos de invalidez en su contra, por lo que este Tribunal Pleno advierte que **el reclamo del Municipio actor radica en la impugnación de los Decretos Números Mil Seiscientos Diez y Mil Seiscientos Once** y, particularmente, de los artículos 114-Bis, fracción VIII, de la Constitución del Estado de Morelos, 123, fracción XI, de la ley orgánica municipal y 123, inciso a), fracción III, de la Ley General de Hacienda Municipal, ambos de esa entidad federativa, los cuales fueron reformados a través de los decretos respectivos, sin que se combata algún acto específico de aplicación de los mismos, por lo que deben tenerse como impugnadas únicamente las normas mencionadas.

48. TERCERO.—**Oportunidad.** El artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[2] prevé que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda respectiva puede promoverse en dos momentos, a saber: (i.) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y, (ii) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

[2] "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:
"...
"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y ..."

49. En el caso, los Decretos Números Mil Seiscientos Diez y Mil Seiscientos Once se impugnan con motivo de su publicación, la cual ocurrió el veintidós de febrero de dos mil diecisiete en el Periódico Oficial del Estado de Morelos, por lo que el plazo para impugnarlos transcurrió del jueves veintitrés de febrero al jueves seis de abril de dos mil diecisiete.[3]Así, al haber sido recibida la demanda el **veintisiete de marzo de ese año** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, **su presentación resulta oportuna.**

50. En este sentido, **se desestima la causa de improcedencia** invocada por las autoridades demandadas, consistente en que el Municipio actor tuvo conocimiento del decreto de reforma a la Constitución Local con motivo de su participación en el procedimiento respectivo, desde el momento en que le fue remitido el dictamen para su aprobación, pues lo que se combate en este asunto es una norma general, cuya impugnación procede a partir de su publicación y no a partir de que se conozca el contenido del dictamen legislativo aprobado por el Congreso respectivo.

51. CUARTO.—**Legitimación activa.** En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución General,[4] el Municipio de Ocuituco, perteneciente al Estado de Morelos es un ente facultado para promover este medio de control constitucional.

52. En su representación comparece Martha Erika Ibarra Aragón con el carácter de síndica, cargo que acredita con copia certificada de la constancia

[3] Descontándose los días veinticinco y veintiséis de febrero, cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de marzo, uno y dos de abril, todos ellos por ser sábados y domingos; así como el veinte de marzo por ser inhábil de conformidad con lo establecido por los artículos 2 y 3 de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General Número 18/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación de diecinueve de noviembre de dos mil trece, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles y de descanso.

[4] "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:
"...
"i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ..."

de mayoría de la elección del Ayuntamiento, emitida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, así como del acta de la sesión solemne de instalación del Ayuntamiento de Ocuituco, correspondiente al periodo constitucional de 2016-2018, celebrada el treinta y uno de diciembre de dos mil quince.

53. Al respecto, el artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos[5] establece que los síndicos serán los representantes jurídicos de los Municipios de la entidad en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte. Así también, el propio Municipio actor es un ente legitimado para instar la presente vía, al ser uno de los previstos en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal.

54. Por lo que, de conformidad con la disposición citada, en relación con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la mate-

[5] "Artículo 45. Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; teniendo además, las siguientes atribuciones:
"...
"II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aun revocarlos."
[6] "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;
"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;
"III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse; y,
"IV. El procurador general de la República."
"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

ria,[6] procede reconocer la representación con que cuenta la síndico del Ayuntamiento de Ocuituco para promover la presente controversia constitucional.

55. En consecuencia, **resulta infundada la causal de improcedencia** invocada por el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, consistente en la falta de legitimación activa del Municipio.

56. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Para la procedencia de la acción se procede al análisis de la legitimación de la parte demandada.

57. **a) Poder Ejecutivo de Morelos.** En su representación comparecen José Anuar González Cianci Pérez y Óscar Pérez Rodríguez, con el carácter de consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado y director general de Asuntos Constitucionales y Amparo, respectivamente, personalidad que acreditaron con un ejemplar del Periódico Oficial de la entidad, correspondiente al diecinueve de abril de dos mil diecisiete, que contiene la publicación del nombramiento del consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado, expedido el diecisiete de abril del año en curso, por el gobernador constitucional del Estado y una copia certificada del nombramiento del director general de Asuntos Constitucionales y Amparo, expedido el uno de diciembre de dos mil dieciséis, por el encargado de despacho de la referida Consejería Jurídica.

58. Dichos funcionarios cuentan con las atribuciones para representar al Poder Ejecutivo de la entidad, de conformidad con los artículos 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos[7] y 16, fracción I y II, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo.[8]

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

[7] "Artículo 38. A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

"...

"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

[8] "Artículo 16. La persona titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo cuenta con las siguientes atribuciones específicas:

59. En consecuencia, **es infundado** el argumento hecho valer por el consejero jurídico del gobernador y el director general, **relacionado con la falta de legitimación pasiva** del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en virtud de que la calidad de demandado en la controversia constitucional deriva de haber promulgado las disposiciones generales impugnadas, esto es, de su intervención en el proceso legislativo, lo que justifica su legitimación pasiva.

60. **b) Poder Legislativo del Estado de Morelos.** En su representación compareció Beatriz Vicera Alastriste, con el carácter de presidenta de la Mesa Directiva, personalidad que acreditó con copia certificada del acta de la sesión ordinaria celebrada el doce de octubre de dos mil dieciséis en la que consta su designación, y cuyas atribuciones para representar en juicio a dicho órgano legislativo están previstas en el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.[9]

61. Por lo que, de conformidad con los artículos 10, fracción II, y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, procede reconocer la legitimación pasiva a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, en su carácter de autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas.

62. SEXTO.—**Causales de improcedencia**

a) Falta de interés legítimo

63. Las autoridades demandadas coinciden en señalar que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamen-

"I. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado en todos los juicios o negocios en que participe como parte o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico en materia procesal constitucional;
II. Representar, con el carácter de apoderado legal, al gobernador, a las secretarías, dependencias y entidades de la administración pública estatal, en todos los asuntos de orden constitucional en que sean parte; ..."

[9] "Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva:
"...
"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado; ..."

taria de la materia en relación con la fracción I del artículo 105 constitucional por falta de interés legítimo del Municipio actor.

64. Al respecto, el Poder Ejecutivo manifiesta que el Municipio no es titular del derecho que pretende hacer valer, ya que con posterioridad a la publicación de la reforma impugnada el Ejecutivo no ha realizado ningún acto que afecte la competencia del promovente y, por esta razón, carece de legitimación pasiva.

65. Dicho planteamiento **es infundado,** ya que lo impugnado en este asunto son los Decretos Legislativos Números Mil Seiscientos Diez y Mil Seiscientos Once con motivo de su publicación y no de su aplicación, como quedó resuelto en el apartado 2.2, por lo que el interés legítimo del Municipio actor se surte en función del contenido de los preceptos impugnados, los cuales le asignan la prestación del servicio público de bomberos y, correlativamente, la legitimación pasiva del Ejecutivo se surte en su carácter de autoridad promulgadora, de conformidad con el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional.

66. Por su parte, el Congreso Local aduce que en uso de la facultad que le confiere la Constitución de Morelos, expidió los decretos combatidos, los cuales no invaden la esfera competencial del Municipio actor reconocida en el artículo 115 de la Constitución General.

67. Dicho argumento debe desestimarse porque la determinación de la afectación que genera a la esfera competencial del Municipio actor la expedición de los Decretos Números Mil Seiscientos Diez y Mil Seiscientos Once, es una cuestión que involucra el estudio del fondo del asunto, por lo que no puede ser motivo de análisis en este considerando. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia número P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

b) Definitividad.

68. El Poder Ejecutivo aduce que se surte la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia, toda

vez que el Municipio actor no agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto respecto del Decretos Número Mil Seiscientos Diez por el que se reformó la fracción VIII del artículo 114-Bis de la Constitución de Morelos, pues al formar parte del Constituyente Permanente local no expresó la desaprobación de la reforma en cuestión, lo cual constituye una afirmativa ficta.

69. Es **infundada** la causa de improcedencia alegada.

70. El Pleno de la Suprema Corte ha establecido que de la citada fracción VI del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia,[10] se desprenden tres hipótesis para considerar que se actualiza la causa de improcedencia por falta de definitividad del acto impugnado:

1. Que esté prevista legalmente una vía en contra del acto impugnado en la controversia constitucional, que no se haya agotado y a través de la cual pudiera ser revocado, modificado o nulificado y, por tanto, sea apta para la solución del propio conflicto.

2. Que habiéndose interpuesto dicha vía o medio legal, aún no se haya dictado la resolución correspondiente, por la cual pudiera modificarse o anularse el acto controvertido a través de aquélla; y,

3. Que el acto impugnado se haya emitido dentro de un procedimiento, que no ha concluido, esto es, que esté pendiente de dictarse la resolución definitiva, en el que la cuestión debatida constituya la materia propia de la controversia constitucional.

71. Lo anterior, según se advierte de la tesis P./J. 12/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO NO SE HAYA PROMOVIDO PREVIAMENTE EL RECURSO O MEDIO DE DEFENSA LEGAL-

[10] "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; ..."

MENTE PREVISTO PARA RESOLVER EL CONFLICTO O, SI HABIÉNDOLO HECHO, ESTÁ PENDIENTE DE DICTARSE LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA."[11]

72. En el caso, las autoridades demandadas aducen la actualización del primer supuesto, pues a su juicio, de los artículos 147 y 148 de la Constitución del Estado de Morelos,[12] para que pueda reformarse o adicionarse dicho ordenamiento se requiere, además de la aprobación de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, **la aprobación de la mayoría de los Ayuntamientos.**

73. Sobre este aspecto, al resolverse la controversia constitucional 32/2005,[13] esta Suprema Corte sostuvo que la participación de los Ayuntamientos en el acto

[11] De texto: "La causal de improcedencia a que se refiere la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica un principio de definitividad para efectos de las controversias constitucionales, que involucra dos cuestiones específicas que consisten, una, en la existencia legal de un recurso o medio de defensa en virtud del cual puedan combatirse el o los actos materia de impugnación en la controversia y lograr con ello su revocación, modificación o nulificación, caso en el que la parte afectada está obligada a agotarlo previamente a esta acción; otra, la existencia de un procedimiento iniciado que no se ha agotado, esto es, que está sustanciándose o que se encuentra pendiente de resolución ante la misma o alguna otra autoridad y cuyos elementos litigiosos sean esencialmente los mismos que los que se plantean en la controversia constitucional, caso en el que el afectado debe esperar hasta la conclusión del procedimiento, para poder impugnar la resolución y, en su caso, las cuestiones relativas al procedimiento desde su inicio.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo IX, abril de 1999, tesis P./J. 12/99, página 275, con número de registro digital: 194292.

[12] "Artículo 147. Esta Constitución puede ser adicionada o reformada con los requisitos siguientes:
"I. Iniciada la reforma y aprobada por los votos de las dos terceras partes del número total de diputados, se pasará a los Ayuntamientos con los debates que hubiere provocado para su discusión; si la mayoría de los Ayuntamientos aprobaran la reforma o adición, una vez hecho el cómputo por el Congreso del Estado o Diputación Permanente en su caso, las reformas y adiciones se tendrán como parte de esta Constitución;
"II. Si transcurriere un mes desde la fecha en que los Ayuntamientos hayan recibido el Proyecto de Reformas, sin que se hubiere recibido en el Congreso o la Diputación Permanente en su caso, el resultado de la votación, se entenderá que aceptan la adición o reforma;
"III. Las adiciones y reformas hechas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que afecten a esta Constitución, serán inmediatamente adoptadas por el Congreso y programadas sin necesidad de algún otro trámite."
"Artículo 148. El Congreso del Estado o Diputación Permanente en su caso, hará el cómputo de los votos de los Ayuntamientos y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."

[13] Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de veintidós de mayo de dos mil seis. De la controversia constitucional derivó la tesis jurisprudencial P./J. 14/2008, de rubro: "MUNICIPIOS. SU INTERVENCIÓN EN EL PROCESO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN LOCAL ES ÚNICAMENTE PARA

de aprobación de las reformas constitucionales locales que expida el Congreso se limita a aprobar o no las nuevas disposiciones que pretendan incorporarse a la Constitución del Estado, esto es, son entes públicos que intervienen en el proceso de formación de las normas locales supremas para validar con su voto las modificaciones en la Constitución, discutidas y aprobadas previamente por el Congreso Local, pero no para modificar o revocar las reformas en cuestión, por lo que menos aún puede considerarse dicha votación como una vía legalmente prevista para la solución del conflicto.

74. Se indicó que, aunque el Municipio haya emitido su voto a favor de las reformas y adiciones a la Constitución, ello no implica que se puedan considerar como consentidas las normas combatidas, ni tampoco entraña la pérdida del derecho de acción ante este Alto Tribunal para solicitar la invalidez de las mismas.

75. En este sentido, ni de la Constitución ni de la ley reglamentaria de la materia se advierte que la controversia constitucional sólo pueda ejercerse por aquellos Municipios que votaron en contra de esas reformas o adiciones; por el contrario, los ordenamientos mencionados legitiman a estos órganos de gobierno a combatir a través de este medio de control constitucional normas de sus Constituciones Locales, sin importar que el Municipio que lo haga, haya votado o no, en contra de las normas constitucionales, cuya invalidez solicite.

76. Consecuentemente, al no considerarse la declaratoria de aprobación por parte de los Municipios como la vía legalmente prevista para la solución del conflicto, no se actualiza la causa de improcedencia invocada por el Poder Ejecutivo.

c) Cesación de efectos

77. Respecto del artículo 123, inciso a), fracción III, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, este Tribunal Pleno advierte de oficio

---

VALIDARLAS CON SU VOTO, PERO NO PARA MODIFICARLAS O REVOCARLAS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).". [J]; Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1869, P./J. 14/2008, con número de registro digital: 170256.

que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V,[14] de la ley reglamentaria de la materia, por lo que procede sobreseer en la controversia, con apoyo en el artículo 20, fracción II, del citado ordenamiento, por haber cesado los efectos de la norma general impugnada.

78. Este Alto Tribunal ha interpretado que tal hipótesis se surte cuando dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo,[15] de la Constitución Federal y 45, párrafo segundo,[16] de su ley reglamentaria. Así se desprende del criterio P./J. 54/2001, de rubro: "CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS."[17]

79. En el caso, el Municipio actor impugna la reforma al artículo 123, inciso a), fracción III, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial de la entidad federativa el veintidós de febrero de dos mil diecisiete. Conforme a dicho precepto, el 2.5% de los ingresos por concepto de impuesto de traslado de dominio, así como de los derechos sobre financiamiento, debía ser destinado para el equipamiento y desarrollo de los cuerpos de bomberos municipales.

80. No obstante, en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria, constituye un hecho notorio para este Pleno que, el veintinueve de enero de dos mil veinte, fue publicado en el referido

---

[14] "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ...
"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia, ..."
[15] "Artículo 105. ...
"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."
[16] "Artículo 45. ...
"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."
[17] Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 882, con número de registro digital: 190021.

medio de difusión oficial el Decreto Número Seiscientos Sesenta, por el que se derogan los numerales 119 a 125 de la Ley General de Hacienda Municipal de la entidad federativa, en los términos siguientes:

"Capítulo tercero
"Del impuesto adicional

"(Derogado)

"...

"Artículo 123. Derogado. ...

"Disposiciones transitorias

"...

"Segunda. El presente decreto iniciará su vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', órgano de difusión oficial del Gobierno del Estado de Morelos.

"Tercero. Se derogan todas las disposiciones de igual o menor rango que lo establecido en el presente decreto. ..."

81. De lo anterior, se concluye que la norma anterior fue plenamente sustituida por la nueva por lo que el artículo 123, inciso a), fracción III, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos ha cesado en sus efectos, en virtud de haber sido derogado por el órgano legislativo estatal y, por tanto, ya no puede producir efecto legal alguno.

82. Aunado a ello, es claro que dicha norma guardaba relación con la potestad tributaria del legislador morelense y, en ese sentido, a nada práctico podría conducir el estudio de una norma que ha dejado de tener vigencia, dado que, como se mencionó, la declaración de invalidez de las sentencias dictadas en controversia constitucional no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal.

83. En consecuencia, se impone sobreseer por cesación de efectos, respecto del artículo 123, inciso a), fracción III, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con el diverso 19, fracción V, ambos de la ley reglamentaria de la materia.

84. No existiendo otro motivo de improcedencia hecho valer por las partes o que se advierta de oficio, se procede al estudio de fondo del asunto.

3. ESTUDIO DE FONDO

85. SÉPTIMO.—Estudio de los conceptos de invalidez relacionados con la reforma del artículo 114-Bis, fracción VIII, de la Constitución del Estado de Morelos, así como el Decreto Número Mil Seiscientos Once, por el que se reforma el artículo 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

86. A lo largo de sus conceptos de invalidez, el Municipio actor hace valer los siguientes argumentos:

- El Congreso Local no realizó una valoración del impacto económico que representa la aplicación del decreto, ni la afectación que produce al patrimonio municipal, además de que tampoco atendió al artículo 99 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, que establece que para los decretos que impliquen nuevas erogaciones al gasto público federal, estatal o municipal, se deberán establecer los medios que permitan atender la presión al gasto.

- Que en el presupuesto de egresos fiscal para el año de dos mil diecisiete no se contempla partida que solvente los gastos relativos al funcionamiento, equipamiento y administración del cuerpo de bomberos, lo que hace imposible para el Municipio solventar dichas obligaciones.

- La reforma controvertida no actualiza alguna excepción que justifique la disposición de los recursos municipales por parte de la Legislatura, ni se advierte la fuente de ingresos para atender al cuerpo de bomberos, dado que los preceptos impugnados disponen de las previsiones que estaban destinadas para el Fondo de Fomento para la Industrialización, sin precisar si tal fondo ha desaparecido.

- La aplicación de la reforma no cuenta con la autorización del Cabildo del Municipio actor, puesto que la legislación no faculta a las autoridades estatales afectar la hacienda municipal para cubrir gastos no previstos en el presupuesto de egresos.

- El artículo décimo sexto del Decreto Mil Trescientos Setenta por el que se aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, establece que las asignaciones presupuestales que deriven de disposiciones generales o transitorias emitidas por el Congreso del Estado que se expidan con posterioridad a la entrada en vigor del propio decreto, deberán considerarse en el proyecto de presupuesto de egresos para el siguiente año fiscal. Consecuentemente, resulta claro que no hay partida alguna en el presupuesto para obligar al Municipio actor a las cargas presupuestales respecto al cuerpo de bomberos, puesto que el decreto que emitió el presupuesto de egresos de dos mil diecisiete entró en vigor el primero de enero de ese año y los decretos impugnados fueron publicados con posterioridad, esto es, hasta el veintidós de febrero.

- Los decretos en cuestión resultan contrarios al artículo 115, fracciones II y IV, de la Constitución General, que tutela el patrimonio y la hacienda municipal, ya que con la reforma impugnada se dispone de un recurso para destinarlo sin justificación a la formación de un cuerpo de bomberos, sin autorización del Ayuntamiento.

87. Ahora bien, el artículo 114-Bis, fracción VIII, de la Constitución del Estado de Morelos señala:

"Artículo 114-Bis. Los Ayuntamientos tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"...

"VIII. Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la presente Constitución y de las leyes que de ambas emanen; así como la policía preventiva municipal y de tránsito, y el cuerpo de bomberos."

88. Asimismo, el artículo 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos refiere:

"Artículo 123. Los Municipios organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos, considerándose como tales, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes:

"...

"XI. Seguridad pública, tránsito y cuerpo de bomberos..."

89. En los preceptos se establece que los Municipios del Estado de Morelos tendrán a su cargo, entre otras funciones, la prestación del servicio público de bomberos, lo cual el Municipio actor estima violatorio de las garantías que la Constitución Política otorga a su patrimonio y a su hacienda municipal.

Alcance del artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con la hacienda municipal

90. Para poder analizar si le asiste razón al Municipio promovente, es necesario establecer en primer lugar la interpretación y el alcance de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[18] en lo relativo al tema de la hacienda municipal.

91. Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en diversos precedentes[19] y ha señalado que:

[18] "Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...
"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor."

[19] Véase la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro y la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco.

92. a) Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al **Municipio Libre.**

93. b) Se consagra el **principio de libre administración de la hacienda municipal,** el cual deviene del régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades, todo esto en los términos que fijen las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos, de tal manera que, atendiendo a sus necesidades propias y siendo éstos los que de mejor manera y en forma más cercana las conocen, puedan priorizar la aplicación de sus recursos sin que se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento u otra razón, los obligaran a ejercer sus recursos en rubros no prioritarios o distintos de sus necesidades reales.

94. Cabe señalar que este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente sobre una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no sobre la totalidad de los mismos.[20] En ese sentido, se ha dicho que, tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria. Lo anterior porque mientras las participaciones federales tienen un componente esencialmente resarcitorio, en tanto que su finalidad es compensar la pérdida que sufren los Estados por la renuncia a su potestad tributaria originaria respecto de ciertas fuentes de ingresos, cuya tributación se encomienda a la Federación, las aportaciones federales tienen como finalidad un efecto esencialmente redistributivo, que pretende apoyar el desarrollo estatal y municipal, operando con mayor intensidad en aquellos Estados y Municipios más débiles económicamente para impulsar su desarrollo.

[20] Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos catorce y quinientos quince, con números de registro digital 192331 y 192330, respectivamente.

95. Así, las aportaciones federales son recursos preetiquetados que no pueden ser reconducidos a otro tipo de gasto más que el indicado por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal, aunque esto último no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una preetiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, *a posteriori* en la revisión de la cuenta pública correspondiente.[21]

96. Esto último se ha entendido como el **principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento** de los recursos que integran la hacienda pública municipal, el cual implica que todos los recursos que integran la hacienda municipal, inclusive los que no están sujetos al régimen de libre administración hacendaria –como las aportaciones federales–, deben ejercerse en forma directa por los Ayuntamientos o por quienes ellos autoricen conforme a la ley.[22]

[21] Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. Las participaciones y aportaciones federales son recursos que ingresan a la hacienda municipal, pero únicamente las primeras quedan comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria de los Municipios conforme a lo dispuesto por el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; por su parte, las aportaciones federales no están sujetas a dicho régimen, dado que son recursos netamente federales que se rigen por disposiciones federales.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* «Novena Época», Tomo XI, febrero de 2000, página 514, con número de registro digital: 192327.

[22] Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la Hacienda Municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia P./J. 12/2005, cuyos rubro y texto son los siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. La citada disposición del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2004, al otorgar a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural Sustentable la facultad de aprobar la determinación del monto y el rubro al cual se aplicarán las aportaciones federales provenientes del ramo 33 –Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios en lo relativo al fondo de aportaciones para la infraestructura productiva rural–, contraviene el principio de ejercicio

97. c) También este Alto Tribunal ha establecido respecto, tanto de las participaciones como de las aportaciones federales que las mismas se encuentran protegidas por el **principio de integridad de los recursos municipales,**[23] el cual consiste básicamente, en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, pues en caso de que se entreguen de manera extemporánea se generara el pago de los intereses correspondientes.

98. d) Se consagra el derecho de los Municipios a percibir las contribuciones, incluyendo las tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.[24]

99. e) Se prevé también el **principio de reserva de fuentes de ingresos municipales,** el cual asegura a los Municipios, que tendrán disponibles ciertas fuentes de ingreso para atender el cumplimiento de sus necesidades y responsabilidades públicas.[25]

---

directo que, con apego a las normas aplicables, tienen los Ayuntamientos sobre los recursos que integran la hacienda pública municipal, de acuerdo con el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[23] Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

[24] En cuanto a este punto de la integridad de los recursos municipales, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado en el sentido de que los Municipios deben percibir efectiva y puntualmente los recursos a que constitucionalmente tienen derecho, y que en el caso de que los Estados no lo hagan así, estarán obligados a pagar los intereses correspondientes que se generen. Este criterio se refleja en la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.", consultable en Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, junio de 2004, página ochocientos ochenta tres, con número de registro digital: 181288.

[25] Este principio de reserva de fuentes de ingresos municipales se sostuvo por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia, al resolver por unanimidad de once votos la controversia constitucional 14/2004 en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro.

100. f) Se establece la facultad constitucional de los Ayuntamientos, para que en el ámbito de su competencia, propongan a las Legislaturas Estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.[26]

101. Cabe mencionar que los Congresos Locales no tienen, concomitantemente, la obligación de simplemente aceptar las propuestas realizadas por los Municipios, sino que deben decidir con prudencia y sensatez, con una visión global, lo que procede admitir de la proposición y lo que no. En efecto, los Congresos Locales tienen la obligación de ponderar, estudiar y tomar en consideración las propuestas de los Municipios, al decidir razonablemente si admiten o no la propuesta que les planteen, y cuando emitan su decisión, deberán señalar razonablemente, los motivos por los cuales, decidieron aceptar, modificar o rechazar las propuestas de los Municipios.

102. g) Se establece la **facultad de las Legislaturas Estatales para aprobar las leyes de ingresos de los Municipios.**

103. Así, esta Suprema Corte ha dicho que la fracción IV del artículo 115 constitucional establece un conjunto de previsiones cuyo objetivo consiste en regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales, en los que se establecen diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo cual resulta totalmente congruente con el propósito del Constituyente Permanente para el fortalecimiento de la autonomía municipal a nivel constitucional, por lo que, el cumplimiento de todos estos aspectos genera y garantiza el respeto a la autonomía municipal.[27]

[26] Sobre este tema el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia, emitió la tesis de jurisprudencia P./J. 122/2004, de rubro: "PREDIAL MUNICIPAL. CONDICIONES A LAS QUE DEBEN SUJETARSE LAS LEGISLATURAS LOCALES EN LA REGULACIÓN DEL IMPUESTO RELATIVO (INTERPRETACIÓN DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).". Sin embargo, en el tratamiento del proyecto, este tema se aborda más adelante.

[27] Esta sistematización de los precedentes en materia de hacienda pública municipal fue hecha por la Primera Sala en la controversia constitucional 70/2009, resuelta el dos de junio de dos mil diez, por unanimidad de votos, bajo la ponencia del Ministro José Ramón Cossío Díaz, la cual dio origen

Análisis de los artículos 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal y 114-Bis, fracción VIII, de la Constitución, ambos del Estado de Morelos

104. Precisado el contenido y alcances de la protección que la Constitución Federal otorga a la hacienda pública municipal y las competencias de las Legislaturas Locales y de los Municipios, es necesario analizar los artículos 123, fracción XI, de la ley orgánica municipal y 114-Bis, fracción VIII, de la Constitución, ambos del Estado de Morelos con relación a la determinación del Congreso Local de depositar en los Municipios de esa entidad federativa la prestación del servicio de bomberos.

105. Cabe resaltar que la reforma a los artículos 114-Bis, fracción VIII, de la Constitución Local y 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, únicamente elevó a rango de la Constitución Local una cuestión que ya estaba prevista en la legislación local.[28]

---

a la tesis 1a. CXI/2010, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

[28] Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

"Artículo 132. En cada Municipio se integrarán cuerpos de seguridad pública, de bomberos y de tránsito, de los cuales el presidente Municipal tendrá el mando directo e inmediato.

"El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en el Municipio donde resida habitual o transitoriamente.

"La policía preventiva municipal, cuando se den circunstancias o hechos que hagan peligrar la tranquilidad social, acatará las órdenes que le transmita el gobernador del Estado."

"Artículo 133. Los cuerpos de seguridad pública considerarán los servicios de policía preventiva municipal, de tránsito y de bomberos, cuyos objetivos son, enunciativa y no limitativamente:

"I. Mantener la paz y el orden público;

"II. Proteger a las personas e instituciones y su patrimonio e intereses;

"III. Auxiliar al Ministerio Público en términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado;

"IV. Auxiliar al Poder Judicial en los asuntos en que éste lo requiera;

"V. Vigilar la correcta vialidad de personas y vehicular en las calles y caminos;

"VI. Auxiliar en los programas de salud, dotación de servicios públicos municipales y vigilancia del correcto mantenimiento de los mismos;

"VII. Efectuar programas que tiendan a prevenir el delito y las faltas administrativas, así como colaborar y participar coordinadamente con las autoridades competentes en la implementación y ejecución de programas estatales en materia de seguridad pública;

"VIII. (Derogada, P.O. 22 de abril de 2015)

106. En ese sentido, tanto las iniciativas como los dictámenes de las comisiones legislativas que dieron origen a los Decretos Números Mil Seiscientos Diez y Mil Seiscientos Once señalan **que la reforma en cuestión tuvo por objeto obligar a los Municipios a integrar sus propios cuerpos de bomberos en caso de no contar con ellos y destinar los recursos suficientes a dicha institución para llevar a cabo sus labores.**[29]

"IX. Diseñar la política en materia de seguridad pública para la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres y la familia en el marco de la política integral con perspectiva de género; y,
"X. Los demás que establezcan las leyes y sus reglamentos."

[29] "Como menciona la legisladora, en la actualidad la prestación del servicio público de bomberos no se encuentra contemplado en la Constitución Local, en esos términos, el Ayuntamiento carece de facultades y obligación constitucional para prestar este importante servicio público, lo que deja a la mayoría de los servicios de bomberos en manos de las iniciativas de la sociedad civil y con una obvia falta de marco legal para su actuación. Esta falta de responsabilidad por parte de nuestra entidad con respecto al servicio de bomberos presenta una diversidad de problemas concretos que hacen que el servicio prestado sea deficiente, los problemas más notorios son la falta de recursos económicos tanto para el pago de salarios como para la compra y mantenimiento de equipo, además de la capacitación. Es obligación del Estado garantizar que los ciudadanos tengamos acceso a los servicios públicos necesarios para tener una vivienda digna y decorosa, lo anterior con base al párrafo séptimo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ... Se destaca, que, en la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, en su capítulo III, artículos 132 y 133 ya se encuentra contemplado el servicio público de Bomberos, dichos artículos establecen lo siguiente: [transcripción] De lo anterior, se desprende que nuestra entidad se encuentra obligada a que cada Municipio se integre por cuerpos de bomberos, pero, es necesario elevar a rango constitucional dicho servicio público, lo anterior, solucionaría mejorar el acceso a los ciudadanos morelenses de dicho servicio, pues en los Municipios donde no se preste, se tenga que comenzar a hacerlo, y, donde ya exista, deberán de (sic) tener la misma importancia que otros servicios públicos, lo cual implicaría la obligatoriedad de otorgarle recursos suficientes a los Cuerpos de Bomberos en toda a entidad para llevar a cabo sus labores. Sin embargo, estas Comisiones Dictaminadoras consideran que las reformas propuestas carecerían de efectividad y, por lo tanto, de beneficios a los ciudadanos, si no se garantiza a través de la Ley un modo de financiamiento mínimo a los Cuerpos de Bomberos de los Municipios.
"V. Modificación de la iniciativa:
"...
"Por lo anteriormente expuesto y fundado, las modificaciones versan en lo siguiente:
"–Por cuanto a la fracción IX que se desea adicionar al artículo 114-Bis de la Constitución Local, se considera que no es necesario, sino que sólo basta agregarlo al concepto de seguridad pública, como servicio público dentro de la fracción VIII, a los cuerpos de Bomberos.
"–Por cuanto a la propuesta de adicionar la fracción XII, estas Comisiones Dictaminadoras consideran que únicamente se debe de (sic) adicionar el servicio público de bomberos en la fracción XI del artículo 123 de la Ley Orgánica del Municipal del Estado de Morelos, toda vez que en artículo 132 de la Ley antes mencionada, refiere un capítulo exclusivo a la 'Seguridad Pública', y es ahí donde se

107. Ahora bien, además de las garantías que la Constitución otorga a la hacienda pública municipal, el artículo 115 reserva al ámbito municipal la prestación de ciertas funciones y servicios públicos enumerados en la fracción III, en los siguientes términos:

"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.

"b) Alumbrado público.

"c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

"d) Mercados y centrales de abasto.

"e) Panteones.

"f) Rastro.

---

tiene contemplado a los cuerpos de seguridad pública, de tránsito e incluye los bomberos, por la naturaleza de su función.—Se propone, además, una modificación a la fracción III, del artículo 123 de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, para que el 2.5 del impuesto adicional que actualmente se destina a constituir el Fondo de Fomento a la Industrialización, sea utilizado ahora para el equipamiento y desarrollo de los Cuerpos de Bomberos Municipales, a fin de fondear, de manera efectiva sus actividades, su equipamiento y desarrollo, cumpliendo así el espíritu de la iniciadora, de prestar atención presupuestal para tan noble labor, cumpliéndose así con lo dispuesto por los artículos 97 y 99 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, al determinarse la fuente de ingresos para el cumplimiento de la asignación presupuestal que implican estas reformas."

"g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.

"h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e,

"i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera."

108. Dicho precepto establece en el inciso i) la posibilidad de que **las Legislaturas Locales determinen asignarles la prestación de otros servicios públicos, atendiendo a sus condiciones territoriales y socio-económicas, así como a su capacidad administrativa y financiera, para lo cual la Constitución no prevé que deba contarse con aprobación o aceptación de los Municipios, ni que ello deba hacerse mediante procedimientos específicos,** por lo que se trata de una cuestión que entra en el ámbito de la competencia estatal para legislar respecto de los servicios públicos municipales, en términos del artículo 115, fracción II, constitucional.

109. De ahí que la determinación de depositar en el ámbito municipal la prestación del servicio de bomberos no vulnera los principios constitucionales que rigen a la hacienda municipal ni se excede de las facultades competenciales que establece la Constitución Federal, ya que a través de ellos el Congreso Local únicamente asignó una competencia con base en una apreciación en torno a las condiciones territoriales y socio-económicas, así como a la capacidad administrativa y financiera de los Municipios del Estado de Morelos, lo cual está dentro de las facultades del órgano legislativo.

110. Aunado a que las leyes estatales en materia municipal deben tener por objeto establecer un marco normativo homogéneo para los Municipios de un Estado respecto de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, por lo que la reforma al artículo estudiado sólo sentó el marco normativo homogéneo y uniforme para los Municipios integrantes del Estado, a quienes les corresponderá dictar sus normas específicas, sin contradecir las bases generales en aras de garantizar el servicio público del cuerpo de bomberos.

111. Lo anterior se refuerza con las consideraciones contenidas en la tesis P./J. 129/2005, de rubro: "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.",[30] en la cual se sostiene que los Municipios tendrán que respetar el contenido de "las bases generales de la administración pública municipal"[31] al dictar sus reglamentos, pues lo establecido en ellas les resulta plenamente obligatorio por prever un marco que da uniformidad a los Municipios de un Estado en aspectos fundamentales, el cual debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, sin que esa facultad legislativa del Estado para regular la materia municipal le otorgue intervención en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a este último.

112. Así, la resultante obligación de los Municipios de sufragar los cuerpos de bomberos y el impacto que ello necesariamente tiene en su hacienda, no deriva de una intromisión de la Legislatura Local en cuestiones ajenas a su competencia, ni de una restricción indebida a los ingresos municipales, ya sea por pago tardío o incompleto, por violación a la reserva de fuentes respectiva o por el otorgamiento de subsidios prohibidos, sino que se trata de la consecuencia de cumplir con los servicios y funciones a su cargo, en los términos previstos en las leyes municipales, cuyo contenido no está sujeto a aceptación, aprobación o autorización municipal alguna.

113. Luego, son **infundados** los argumentos del Municipio actor, en los que manifiesta que la Legislatura no previó a su favor los ingresos necesarios para cubrir los gastos derivados de la operación y organización del cuerpo de bomberos, pues del artículo 115, fracción IV, constitucional no se advierte una obligación en tal sentido. Las Legislaturas están obligadas a respetar los principios constitucionales que protegen los ingresos municipales, pero entre dichos principios no hay una prohibición absoluta de imponer a los Municipios obligaciones que deban ser afrontadas con los recursos a su alcance.

[30] Tesis: P./J. 129/2005. Disponible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2067, registro digital: 176949.
[31] Refiriéndose como tales a las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal.

114. En todo caso, corresponde al ámbito de la valoración legislativa determinar la conveniencia o no de depositar en los Municipios funciones que les supongan mayores erogaciones con cargo a su hacienda, para lo cual se debe tomar en cuenta su capacidad administrativa y financiera, así como sus condiciones territoriales y socio-económicas.

115. Además, debe tenerse en cuenta que en el supuesto de que el Municipio considere que está imposibilitado para prestar el servicio municipal respectivo, puede solicitar al Estado que lo asuma en términos del artículo 115, fracción II, inciso d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[32] así como en los términos de la jurisprudencia P./J. 25/2006, emitida por este Tribunal Pleno, de rubro: "SERVICIOS PÚBLICOS Y FUNCIONES MUNICIPALES. PARA QUE SU PRESTACIÓN O EJERCICIO SEAN TRANSFERIDOS AL GOBIERNO DEL ESTADO, DEBE EXISTIR SOLICITUD PREVIA DEL AYUNTAMIENTO, APROBADA CUANDO MENOS POR LA MAYORÍA CALIFICADA DE LAS DOS TERCERAS PARTES DE SUS INTEGRANTES [INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, INCISO D), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS]."; así también, en la fracción III, párrafo tercero, de dicho precepto

[32] "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:
"...
"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."

constitucional[33] se prevé que los Municipios se coordinen y asocien para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

116. Por tanto, al ser infundados los argumentos del Municipio actor se reconoce la validez de los artículos 114-Bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado de Morelos y 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos.

4. PUNTOS RESOLUTIVOS

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente, pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee respecto del artículo 123, inciso a), fracción III, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Once, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de febrero de dos mil diecisiete, de conformidad con el apartado 2, numeral sexto, inciso c), de esta decisión.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 114-Bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Diez, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de febrero de dos mil diecisiete, y 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, reformado

[33] "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."

mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Once, publicado en dicho medio de difusión oficial en la misma fecha, en los términos del apartado 3 de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados 1 y 2 relativos, respectivamente, a los antecedentes y a los presupuestos procesales, en sus numerales primero, segundo, tercero, cuarto y quinto (competencia, fijación de los actos impugnados y determinación de su existencia, oportunidad, legitimación activa y legitimación pasiva).

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado 2, relativo a los presupuestos procesales, en su numeral sexto, atinente a las causales de improcedencia, en sus incisos a), denominado "Falta de interés legítimo", consistente en declarar infundada la causa de improcedencia hecha valer por el Poder Ejecutivo del Estado, atinente a que el Municipio actor carece de interés legítimo y b), denominado "Definitividad", consistente en declarar infundada la causa de improcedencia esgrimida por el Poder Ejecutivo del Estado, referente a que el Municipio actor incurrió en una afirmativa ficta en las normas reclamadas. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra, por la improcedencia integral del asunto y anunció voto particular.

Se expresó una mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado 2, relativo a los presupuestos procesales, en su numeral sexto, atinente a las causales de improcedencia, consistente en no sobreseer, de oficio, respecto del artículo 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Once, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de febrero de dos mil diecisiete. El señor Ministro Pérez Dayán votó en contra. El señor Ministro Aguilar Morales votó por la improcedencia integral del asunto y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado 2, relativo a los presupuestos procesales, en su numeral sexto, atinente a las causales de improcedencia, en su inciso c), denominado "Cesación de efectos", consistente en sobreseer, de oficio, respecto del artículo 123, inciso a), fracción III, de la Ley General de Hacienda Municipal del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Once, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de febrero de dos mil diecisiete. El señor Ministro Aguilar Morales votó en contra, por la improcedencia integral del asunto y anunció voto particular.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales obligado por la mayoría, Pardo Rebolledo, Piña Hernández en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Laynez Potisek con consideraciones adicionales, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado 3, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 114-Bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Diez,

publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de febrero de dos mil diecisiete y 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Once, publicado en dicho medio de difusión oficial en la misma fecha. El señor Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández y Laynez Potisek anunciaron sendos votos concurrentes. La señora Ministra y los señores Ministros Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Ríos Farjat reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Nota: Las tesis aislada 1a. CXI/2010 y de jurisprudencia P./J. 25/2006, P./J. 12/2005, P./J. 122/2004, P./J. 55/2001 y P./J. 92/99 citadas en esta sentencia, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XXXII, noviembre de 2010, página 1213, con número de registro digital: 163468; XXIII, febrero de 2006, página 1538, con número de registro digital: 175761; XXI, marzo de 2005, página 814, con número de registro digital: 179065; XX, diciembre de 2004, página 1124, con número de registro digital: 179823; XIII, abril de 2001, página 924, con número de registro digital: 189992 y X, septiembre de 1999, página 710, con número de registro digital: 193266, respectivamente.

El voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en las controversias constitucionales 102/2017, 103/2017 y 104/2017 resueltas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesiones de diecinueve y veintiuno de enero de dos mil veintiuno, aparece publicado en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas y en la página 1996 de esta *Gaceta*.

Esta sentencia se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 22 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

Voto particular que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en la controversia constitucional 104/2017.

En sesión de veintiuno de enero de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 104/2017, en la que se determinó que era procedente la impugnación de los artículos 114-Bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Diez, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa de veintidós de febrero de dos mil diecisiete, y 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, reformado mediante el Decreto Número Mil Seiscientos Once, publicado en dicho medio de difusión oficial de la misma fecha, concluyendo con el reconocimiento de su validez.

Al respecto, manifiesto respetuosamente que no coincido con la decisión tomada por la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno en relación con la procedencia del estudio de los artículos114-Bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos y 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, pues considero que era procedente el sobreseimiento integral del asunto, conforme a las consideraciones que expuse en el proyecto de este asunto que presenté ante la Segunda Sala de este Alto Tribunal,[1] que a continuación reitero.

A. Artículo 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos

El **artículo 123**, **fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos,** no constituye un nuevo acto legislativo y, por ende, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII,[2] en relación con el 21, fracción II, ambos de la ley reglamentaria de la materia.

De conformidad con el más reciente criterio mayoritario sustentado por el Pleno de este Alto Tribunal, para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo, para efectos de su impugnación, al menos, deben satisfacerse dos aspectos: uno de carácter formal, consistente en haber llevado a cabo un

[1] El proyecto se desechó por una mayoría de cuatro votos de la Ministra Esquivel Mossa y de los Ministros Pérez Dayán, Franco González Salas y Laynez Potisek.

[2] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...
"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21; ..."

procedimiento legislativo y otro de carácter material, consistente en un cambio en el sentido normativo.[3]

Así lo sostuvo el Tribunal Pleno al fallar la acción de inconstitucionalidad 121/2017 y sus acumuladas 122/2017, 123/2017 y 135/2017, en sesión de dieciséis de enero de dos mil veinte.

Pues bien, de los antecedentes legislativos de los decretos impugnados, se advierte que tuvieron como origen que, el veinte de septiembre de dos mil dieciséis, se presentó una iniciativa con proyecto de decreto que proponía reformar la *Constitución Estatal* y la *Ley Orgánica Municipal*, con la intención de establecer *expresamente* el cuerpo de bomberos como un servicio público municipal.

En su momento, la iniciativa fue turnada para su análisis y dictamen a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Legislación y de Fortalecimiento Municipal; luego, en la valoración de la iniciativa, las citadas comisiones advirtieron una cuestión relevante para la causal de improcedencia que, a mi juicio, se actualiza:

[3] Al respecto, resulta ilustrativa la tesis **P./J. 25/2016 (10a.),** de contenido siguiente: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.". De texto: "Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen **cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica** que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que **la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema**.". (Énfasis añadido). *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta* (sic), Décima Época, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65, con número de registro digital: 2012802.

a) Que, en los artículos 132 y 133 de la Ley Orgánica Municipal, ya se encontraba previsto que cada Municipio debía integrar un cuerpo de bomberos, bajo el mando directo e inmediato de los presidentes municipales; sin embargo, las comisiones consideraron oportuno elevar tal competencia a rango constitucional estatal, a efecto de enfatizar su obligatoriedad.

El veintinueve de noviembre de dos mil dieciséis, el Pleno del Congreso aprobó la reforma constitucional estatal y, por conducto de la Secretaría de Servicios Legislativos y Parlamentarios, la envió a los entonces treinta y tres Municipios de la entidad, a efecto de que emitieran su voto. Transcurrido el término de ley, al no recibir manifestación alguna de los Municipios, se entendió aprobada.

El dieciocho de enero de dos mil diecisiete, el Pleno realizó la declaratoria de reforma constitucional correspondiente y aprobó las reformas a las Leyes Orgánica y General de Hacienda Municipal. Ambos decretos fueron publicados en el Periódico Oficial de la entidad el veintidós de febrero de dos mil diecisiete.

Pues bien, es claro que no se colma el segundo de los requisitos que acabo de mencionar (cambio normativo) respecto de la *reforma al artículo123, fracción XI, de la ley orgánica municipal*.

A efecto de corroborarlo, debe darse cuenta con el contenido de los preceptos 132 y 133 de la Ley Orgánica Municipal *anteriores a la reforma impugnada*:

"Artículo 132. En cada Municipio se integrarán cuerpos de seguridad pública, de bomberos y de tránsito, de los cuales el presidente Municipal tendrá el mando directo e inmediato. ..." (Énfasis añadido).

"Artículo 133. Los cuerpos de seguridad pública considerarán los servicios de policía preventiva municipal, de tránsito y de bomberos, cuyos objetivos son, enunciativa y no limitativamente:

"I. Mantener la paz y el orden público;

"II. Proteger a las personas e instituciones y su patrimonio e intereses;

"III. Auxiliar al Ministerio Público en términos de lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado;

"IV. Auxiliar al Poder Judicial en los asuntos en que éste lo requiera;

"V. Vigilar la correcta vialidad de personas y vehicular en las calles y caminos;

"VI. Auxiliar en los programas de salud, dotación de servicios públicos municipales y vigilancia del correcto mantenimiento de los mismos;

"VII. Efectuar programas que tiendan a prevenir el delito y las faltas administrativas, así como colaborar y participar coordinadamente con las autoridades competentes en la implementación y ejecución de programas estatales en materia de seguridad pública;

"VIII. Derogada.

"IX. Diseñar la política en materia de seguridad pública para la prevención, atención y erradicación de la violencia contra las mujeres y la familia en el marco de la política integral con perspectiva de género; y,

"X. Los demás que establezcan las leyes y sus reglamentos." (Énfasis añadido).

Conforme a dichos preceptos, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos establecía, *con anterioridad a la reforma impugnada* que, en materia de seguridad pública, cada Municipio debía integrar un cuerpo de bomberos, bajo el mando directo e inmediato del presidente Municipal. Incluso, que a cargo de dicho cuerpo estaba el mantener la paz y el orden público; proteger a las personas e instituciones y su patrimonio e intereses; auxiliar a otros servicios públicos municipales; colaborar y participar coordinadamente con las autoridades competentes en la implementación y ejecución de programas estatales en materia de seguridad pública, entre otros objetivos.

Con base en ello, se puede afirmar que, en la citada ley, cuyo objeto es establecer todas las disposiciones para la organización de la administración pública de los Municipios del Estado, resultándoles de observancia obligatoria, el servicio público de bomberos ya era considerado una competencia municipal, con funciones determinadas.

Por tanto, a mi juicio, la reforma al artículo 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal, no representa un cambio normativo real que afecte la esencia de la institución jurídica regulada.

Esta afirmación se corrobora con los antecedentes legislativos de la reforma, de los que destaca que las Comisiones Legislativas advirtieron que la delegación a

los Municipios del servicio público de bomberos ya se encontraba prevista en la ley orgánica municipal. No obstante, estimaron conveniente adecuar la lista de los servicios públicos a cargo del Municipio, prevista en el artículo 123, como se expone a continuación:

Texto anterior a la reforma:	Texto posterior a la reforma:
"Artículo 123. Los Municipios organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos, considerándose como tales, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes: ...	"Artículo 123. Los Municipios organizarán y reglamentarán la administración, funcionamiento, conservación y explotación de sus servicios públicos, considerándose como tales, de manera enunciativa y no limitativa, los siguientes: ...
"XI. Seguridad pública y tránsito; ..."	"XI. Seguridad pública, tránsito **y cuerpo de bomberos;** ..."

Así, si bien es cierto que la reforma incluyó *expresamente* el cuerpo de bomberos dentro del catálogo de servicios públicos municipales, también lo es que, por virtud del diverso artículo 132 *vigente con anterioridad a la citada reforma*, cada Municipio ya era responsable de integrar un cuerpo de bomberos, bajo el mando directo e inmediato del presidente municipal, a efecto de cumplir con determinados objetivos.

Lo anterior revela que la norma impugnada, en modo alguno, impactó de manera novedosa un ámbito competencial ya regulado. En otras palabras, la reforma que se pretende controvertir no produjo un efecto normativo real dentro del sistema al que pertenece y, en ese sentido, no es posible considerarlo como un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación vía controversia constitucional.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los diversos 19, fracción VII,[4] y 21, fracción II, todos de la ley reglamentaria de la materia, lo procedente era sobreseer en la controversia constitucional, respecto del artículo 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, en virtud de que la demanda se presentó fuera del plazo legal.

[4] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ...
"VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21; ..."

B. Artículo 114-Bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado de Morelos

Respecto del artículo **114-Bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado de Morelos,** considero que se actualiza la diversa causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII,[5] ambos de la ley reglamentaria, por **ausencia de conceptos de invalidez.**

Es criterio del Tribunal Pleno que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede, oficiosamente, buscar elementos que pudieran generar una condición de inconstitucionalidad, esto es, no puede llevar a cabo una proposición de argumentos como si los hubiera elaborado el promovente; tal como se sostiene en la tesis **P. VI/2011,** de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO."[6]

En el caso, en virtud del artículo 114-Bis, fracción VIII, de la Constitución Estatal se elevó a rango constitucional la delegación municipal del servicio público de bomberos, en los términos siguientes:

"Artículo 114-Bis. Los Ayuntamientos tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: ...

"VIII. Seguridad Pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la presente Constitución y de las leyes que de ambas emanen; así como la policía preventiva municipal y de tránsito, y el cuerpo de bomberos." (Énfasis añadido).

[5] "**Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar: ...
"VII. Los conceptos de invalidez."

[6] De texto: "Los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen la obligación para la Suprema Corte de Justicia de la Nación de que, al dictar sentencia, corrija los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examine, en su conjunto, los razonamientos de las partes, así como el deber de suplir la deficiencia de la demanda, contestación y alegatos o agravios, lo cual presupone, cuando menos, que exista causa de pedir. De ahí que ante la ausencia de conceptos de invalidez o de razonamientos que constituyan causa de pedir, respecto de un precepto señalado como reclamado en una demanda de controversia constitucional, debe sobreseerse en el juicio conforme al numeral 19, fracción VIII, en relación con los diversos 20, fracción II y 22, fracción VII, de la citada ley reglamentaria, pues en esas condiciones, cualquier pronunciamiento de constitucionalidad sería de oficio y no en suplencia de la queja ni por corrección de error.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888, con número de registro digital: 161359.

Al respecto, los motivos de disenso que se hicieron valer en la demanda están encaminados a demostrar que, en el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal de dos mil diecisiete, no se contemplaba partida que solventara los gastos relativos al funcionamiento, el equipamiento y la administración del cuerpo de bomberos. En otras palabras, la inconformidad que podría subsistir en la demanda es que, implícitamente, se dispuso de recursos económicos municipales durante el ejercicio de dos mil diecisiete, al ordenarse la formación del cuerpo de bomberos, sin haber realizado alguna modificación presupuestaria para solventar los gastos que ello implicaba.

En realidad, dichos argumentos no combaten el reconocimiento, con *rango constitucional local*, de un servicio público municipal, esto es, el actor no disputa la competencia del *Constituyente Permanente Estatal*, en sí misma considerada, para dejar a su cargo un servicio público diverso a los previstos en los incisos a) al h) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución General;[7] más bien, el reproche del actor es el impacto al gasto público municipal que ello representó en dos mil diecisiete y que, en su opinión, fue ignorado por el *legislador ordinario local*.

Sin embargo, aunado al hecho de que el cuerpo de bomberos ya se encontraba bajo la responsabilidad municipal, en términos de la legislación estatal vigente con anterioridad a la reforma constitucional, sus argumentos se traducen en una afectación económica ya consumada, por virtud de la conclusión del ejercicio fiscal de dos mil diecisiete; y no en un combate a la reforma constitucional propiamente dicha.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con los diversos 19, fracción VIII, y 22, fracción VII, del citado ordenamiento, considero que también se debía sobreseer en la

[7] "**Artículo 115.** ...
"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.
"b) Alumbrado público.
"c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.
"d) Mercados y centrales de abasto.
"e) Panteones.
"f) Rastro.
"g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.
"h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e,
"i) Los demás que las Legislaturas Locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera."

controversia constitucional, respecto del artículo 114 Bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado de Morelos.

En mérito de lo expuesto, estimo que debió sobreseerse respecto de todas las normas impugnadas en la controversia constitucional promovida.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.) citada en este voto, también aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas.

Este voto se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la controversia constitucional 104/2017.

1. En la sesión celebrada el veintiuno de enero de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió como parcialmente procedente pero infundada la controversia constitucional 104/2017, promovida por el Municipio de Ocuituco, Estado de Morelos. El asunto fue resuelto en términos idénticos a la controversia constitucional 102/2017, presentada por el Municipio de Yecapixtla, Morelos y resuelta el diecinueve de enero de dos mil veintiuno, al considerar que los casos son esencialmente iguales.

2. Por tal razón, en este voto particular remito a las razones que expresé en el voto particular de la controversia constitucional 102/2017, en el entendido que cualquier referencia al Municipio de Yecapixtla deberá entenderse como aplicable al Municipio de Ocuituco.

3. En ese voto particular esencialmente manifesté no compartir las razones de la mayoría que reconocen la validez de las normas impugnadas. En mi opinión, la facultad del Poder Legislativo Local prevista en el inciso i), fracción III del artículo 115 constitucional, para establecer servicios públicos a cargo de los Municipios, como es el caso del servicio de bomberos, necesariamente implica la obligación o requisito para adicionar ese servicio, el que se consideren las condiciones territoriales y socio-económicas, así como la capacidad administrativa y financiera de cada uno de los Municipios. Sin embargo, al no haberse aportado motivación específica respecto de la viabilidad social y económica para tal fin, se genera una invasión competencial que deriva del nuevo servicio público asignado al Municipio. Lo que me llevó al convencimiento de no reconocer la validez de las modificaciones a los artículos impugnados.

Este voto se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Javier Laynez Potisek en la controversia constitucional 104/2017.

En la sesión celebrada el veintiuno de enero de dos mil veintiuno, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro. En ella el Municipio de Ocuituco del Estado de Morelos impugnó la reforma llevada a cabo a los artículos 114-Bis, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado de Morelos y 123, fracción XI, de la Ley Orgánica Municipal del mismo Estado. Consideró que al poner a su cargo el servicio público de bomberos se vulneraba la hacienda municipal pues no se previó el otorgamiento de recursos para afrontar la prestación del servicio y no se contó con la autorización de su Ayuntamiento.

El Tribunal Pleno reconoció la validez de dichas disposiciones puesto que la reforma impugnada únicamente tuvo como objeto elevar a rango constitucional una norma prevista en la Ley Orgánica Municipal desde el año dos mil tres y porque, de conformidad con el inciso i) de la fracción III del artículo 115 constitucional, las Legislaturas Locales cuentan con la facultad de asignar a los Municipios las funciones y servicios públicos que determinen.

Si bien comparto la conclusión sobre la constitucionalidad de las normas, considero de suma importancia señalar que, aunque en el caso, por tratarse de un análisis abstracto de constitucionalidad no se estudiaron los actos que dieron origen a tales reformas, existen requisitos constitucionales que deben respetarse al atribuir la prestación de un servicio público a un Municipio.

De la Constitución se desprende que existen dos vías para ello, la primera, prevista en el artículo 115, fracción III, inciso i), que permite que las Legislaturas Locales determinen qué funciones o servicios públicos deberán prestar los Municipios, siempre atendiendo a sus condiciones territoriales y socio-económicas, así como a su capacidad administrativa y financiera. La segunda, derivada de la reforma constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, de cuyo artículo tercero transitorio se desprende que los servicios de competencia municipal que se encontraba prestando el Estado, se pueden transferir a los Municipios, previa aprobación del Ayuntamiento, mediante un programa de transferencia sujeto a plazos.

Esto es, la atribución de la prestación de servicios públicos a los Municipios no es irrestricta, sino que, con independencia de si se trata de la creación de un servicio nuevo o de la transferencia de un servicio que prestaba el Estado, deben observarse los requisitos que para ello previó la Constitución; de ahí

que, en mi opinión, este aspecto debió ser reflejado en la parte considerativa de la sentencia emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Este voto se publicó el viernes 19 de agosto de 2022 a las 10:27 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

I. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER EJECUTIVO EL ESTADO DE NUEVO LEÓN PUEDE SER REPRESENTADO EN JUICIO POR EL SUBSECRETARIO DE ASUNTOS JURÍDICOS Y ATENCIÓN CIUDADANA DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO LOCAL (ARTÍCULO 44, FRACCIONES XVII Y XVIII, DEL REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARÍA GENERAL DE GOBIERNO DE ESA ENTIDAD FEDERATIVA).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA PERSONA QUE PRESIDA LA MESA DIRECTIVA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN REPRESENTACIÓN DEL CONGRESO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA.

IV. CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I EL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS.

V. FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. VICIOS QUE AL IMPEDIR LA DELIBERACIÓN PÚBLICA INFORMADA DURANTE SU DESARROLLO PROVOCAN SU INVALIDEZ.

VII. VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA.

VIII. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE CULMINÓ CON LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN. EL HECHO DE QUE LAS COMISIONES UNIDAS DEL CONGRESO LOCAL HAYAN ADICIONADO UN PÁRRAFO AL PROYECTO DE DECRETO DE REFORMAS, DESPUÉS DE LA DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE LA ASAMBLEA, SIN EXPONER LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS CON LOS QUE DETERMINARON MODIFICAR EL DICTAMEN PRELIMINAR, NO CONSTITUYE UN VICIO CON POTENCIAL INVALIDATORIO DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO LUGAR AL DECRETO NÚM. 140 QUE REFORMA POR ADICIÓN DE UN SEGUNDO Y TERCER PÁRRAFOS A LA FRACCIÓN XXIV DEL ARTÍCULO 85 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 24 DE MAYO DE 2019).

IX. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO PARA LA REFORMA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN. EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 150 DE DICHO ORDENAMIENTO, PARA QUE LAS REFORMAS Y ADICIONES QUE SE PROPONGAN SEAN PARTE DE ESA CONSTITUCIÓN, SE REQUIERE SU APROBACIÓN POR LAS DOS TERCERAS PARTES DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO LOCAL (PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO QUE DIO LUGAR AL DECRETO NÚM. 140 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 24 DE MAYO DE 2019).

X. DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL (ARTÍCULO 85, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN).

XI. DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA (ARTÍCULO 85, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN).

XII. DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (ARTÍCULO 85, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN).

XIII. FACULTAD REGLAMENTARIA DEL EJECUTIVO LOCAL. SUS LÍMITES (ARTÍCULO 85, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN).

XIV. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA INCORPORACIÓN NORMATIVA HECHA POR EL CONGRESO LOCAL PARA QUE EN EL CASO DE AUSENCIAS INJUSTIFICADAS MAYORES A QUINCE DÍAS HÁBILES DE LOS TITULARES DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS, DE LA TESORERÍA GENERAL DEL ESTADO Y DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL ESTATAL, EL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO REALICE LA PROPUESTA AL CONGRESO DE QUIENES DEBERÁN OCUPAR DICHOS CARGOS DENTRO DE UN PLAZO DE NOVENTA DÍAS NATURALES, NO ACTUALIZA UNA INTROMISIÓN A LA ESFERA COMPETENCIAL DEL EJECUTIVO LOCAL (ARTÍCULO 85, FRACCIÓN XXIV, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN).

XV. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL AL TENOR DE LA CUAL SERÁN INEXISTENTES LOS ACTOS EMITIDOS POR QUIENES OCUPEN LOS CARGOS DE SECRETARIO DE FINANZAS Y TESORERO GENERAL DEL ESTADO Y TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL ESTATAL, CUANDO DESPUÉS DE LA AUSENCIA INJUSTIFICADA POR MÁS DE QUINCE DÍAS HÁBILES DE LOS

TITULARES DE ESTAS DEPENDENCIAS, DURANTE LOS NOVENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES EL EJECUTIVO LOCAL NO REALICE LA PROPUESTA AL CONGRESO DEL ESTADO SOBRE QUIENES DEBERÁN OCUPAR DICHOS CARGOS, VIOLA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES AL LIMITARSE LAS ATRIBUCIONES QUE LE FUERON CONFERIDAS AL PODER EJECUTIVO LOCAL PARA PROVEER EN LA ESFERA ADMINISTRATIVA (INVALIDEZ DEL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN XXIV DEL ARTÍCULO 85 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN).

XVI. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL AL TENOR DE LA CUAL SERÁN INEXISTENTES LOS ACTOS EMITIDOS POR QUIENES OCUPEN LOS CARGOS DE SECRETARIO DE FINANZAS Y TESORERO GENERAL DEL ESTADO Y TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL ESTATAL, CUANDO DESPUÉS DE LA AUSENCIA INJUSTIFICADA POR MÁS DE QUINCE DÍAS HÁBILES DE LOS TITULARES DE ESTAS DEPENDENCIAS, DURANTE LOS NOVENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES EL EJECUTIVO LOCAL NO REALICE LA PROPUESTA AL CONGRESO DEL ESTADO SOBRE QUIENES DEBERÁN OCUPAR DICHOS CARGOS, GENERA INCERTIDUMBRE POR EL DESCONOCIMIENTO DE VALIDEZ DE LOS MISMOS, LO CUAL VIOLA EL PRINCIPIO SEGURIDAD JURÍDICA (INVALIDEZ DEL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN XXIV DEL ARTÍCULO 85 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN).

XVII. NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LE RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

XVIII. 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.

XIX. GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.

XX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ QUE SURTE SUS EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN XXIV DEL ARTÍCULO 85 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE NUEVO LEÓN).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 266/2019. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. 12 DE ENERO DE 2021. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: OSCAR VÁZQUEZ MORENO.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de doce de enero de dos mil veintiuno.

VISTOS, para resolver los autos de la controversia constitucional identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda, autoridad demandada y norma impugnada.** Por oficio recibido el quince de julio de dos mil diecinueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Homero Antonio Cantú Ochoa, con el carácter de subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, promovió controversia constitucional en contra del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, solicitando la invalidez del Decreto Núm. 140, publicado en el Periódico Oficial Local el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, a través del cual se reformó el artículo 85, fracción XXIV, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** El Ejecutivo Local estimó violados los principios constitucionales contenidos en los artículos 16, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además, hizo valer como conceptos de invalidez los siguientes:

Primero

Señala que el proceso legislativo del decreto impugnado contiene vicios que trascienden fundamentalmente a la reforma a la Constitución Local emergida del mismo, en contravención al principio de legalidad contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que en el caso en particular, es patente la violación a lo dispuesto en los artículos 47, inciso c), y 109 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, debido a que en el dictamen de Comisiones no se consignaron, bajo la palabra "consideraciones", las razones y fundamentos con los que los diputados integrantes determinaron modificar las solicitudes o iniciativas originales. Agrega que en el dictamen correspondiente tampoco se le dio a conocer a la asamblea las modificaciones a las iniciativas turnadas para estudio ni los argumentos en los que se hubiese apoyado para modificarlas.

Sobre el particular, menciona que la iniciativa que generó el consecuente procedimiento legislativo se limitó a proponer en relación con la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, la adición de un solo párrafo, es decir, la del párrafo segundo, bajo la idea de establecer, para el caso de las ausencias mayores a quince días hábiles sin causa justificada de los titulares de los cargos anteriores, que la propuesta se debería realizar por parte del titular del Poder Ejecutivo al Congreso del Estado dentro del plazo de noventa días naturales. Que a eso se limitó el análisis de las Comisiones Unidas de Legislación y de Puntos Constitucionales de la Legislatura del Estado.

Sin embargo, aduce que sin justificación alguna, en forma sorpresiva e intempestiva, se sometió en definitiva el proyecto de decreto impugnado, en el cual se incluyó un párrafo más de contenido siguiente: "*En caso de no cumplirse las disposiciones antes mencionadas, los actos emanados de quien realiza las funciones, cualquiera que sea su denominación, serán inexistentes*", sin que para ello, las referidas comisiones hubiesen realizado el análisis y discusión de dicha porción normativa. Lo cual se corrobora al no existir argumento alguno respecto de la necesidad de modificar la iniciativa original.

Segundo

Sostiene que el mencionado Decreto 140 contraría los principios de legalidad y de división de poderes inmersos en los artículos 16, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Después de exponer una serie de ideas con relación al principio de división de poderes y lo que sobre el particular ha sostenido este Alto Tribunal, el promovente aduce que la separación, equilibrio, colaboración y coordinación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León se evidenciaban en la versión inmediata anterior a la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en congruencia a lo dispuesto en los artículos 81 y 85, fracción X, del referido ordenamiento legal, así como en lo dispuesto en los diversos 2, 9, 15, párrafo segundo, 17, párrafo primero y 18, fracciones III y XIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León.

Esto, porque si bien se regulaba la coparticipación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Nuevo León, en lo referente a la propuesta por parte de aquél y a la aprobación de la Legislatura sobre los cargos de secretario de Finanzas y tesorero general del Estado y del titular del Órgano Interno de Control. Lo cierto es que ello se hacía respetando la facultad reglamentaria del gobernador, como titular y depositario del Poder Ejecutivo, reconocida en la fracción X del referido artículo 85 de la Constitución Local y en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León.

Argumenta que con el decreto impugnado, a través del cual se adicionaron los párrafos segundo y tercero de la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Local, la separación y el equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León sufrió una franca ruptura, debido a que contienen una regulación que en el nivel jerárquico de la normatividad constitucional local no tiene justificación alguna, de modo que es inapropiada su incorporación en la Ley Suprema del Estado de Nuevo León, porque se trata de un aspecto vinculado con la administración pública cuyo tratamiento no es de orden constitucional o legal, sino reglamentario, a cargo del gobernador, de conformidad con el artículo 85, fracción X, de la mencionada Constitución Local, en relación con

el diverso 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León.

Que tal afirmación se corrobora con lo dispuesto en el artículo 24 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, que establece que: "En los casos de ausencia, el secretario será suplido, en el ámbito de sus respectivas competencias, por los titulares de las autoridades (titulares de las subsecretarías, de la Procuraduría Fiscal, de la Unidad de Fomento a la Inversión y al Financiamiento de Proyectos y Unidad de Información Financiera y Seguimiento), previstas en el artículo 6 de este reglamento." En tanto que el artículo 23 del Reglamento Interior de la Contraloría y Transparencia Gubernamental establece: "El contralor general, en sus ausencias temporales menores a quince días será suplido por el funcionario de la Contraloría y Transparencia Gubernamental que el propio contralor designe. Cuando la ausencia sea mayor, el gobernador del Estado podrá designar a un encargado del despacho hasta en tanto se reincorpora el titular de la dependencia o se designe un titular, según sea el caso."

Estima que el actual párrafo primero (anterior párrafo único) de la fracción XXIV del artículo 85 en comento, es suficiente para colmar la regulación idónea a nivel de la Constitución Local, en torno a la colaboración y coordinación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales para la designación de los titulares de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado y del Órgano Interno de Control Estatal (Contraloría y Transparencia Gubernamental), debido a que se limita a la propuesta y la aprobación de quienes habrían de asumir la titularidad de dichos cargos públicos.

Así las cosas, dice que una vez expedidos formalmente los nombramientos o designaciones, previa protesta de ley, se asume la titularidad de las dependencias respectivas pertenecientes a la administración pública estatal, por lo que considerando que el gobernador es también jefe de ésta y del titular del Poder Ejecutivo, se reserva a su favor la regulación de la estructura orgánica, tal como lo estatuye en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León. Agrega, que en dichos aspectos queda implícito lo referente a los de funcionalidad, en la cual está inmersa la previsión de los casos de ausencia de los titulares de diferentes dependencias.

Sostiene que en el decreto impugnado subyace la clara intención de cometer un fraude a la ley, pues sabedor el Congreso del Estado de que, en términos de lo dispuesto en los artículos 86, fracción III, y 151 de la Constitución Local, el gobernador está impedido para hacer observaciones (derecho de veto) respecto de reformas a las disposiciones de índole constitucional local, maliciosamente adicionó en la fracción XXIV del artículo 85, dos nuevos párrafos, con el notorio propósito de evadir en forma artificiosa la previsible oposición por parte del titular del Poder Ejecutivo del Estado, ante la disimulada intrusión del Poder Legislativo.

Asegura que el decreto impugnado es una maniobra del Congreso del Estado para incursionar en la esfera del Ejecutivo, a pesar de ya encontrarse regulada la situación de las ausencias del secretario de Finanzas, del tesorero general del Estado y del titular del Órgano Interno de Control.

Tercero

Considera que el Decreto Núm. 140 transgrede el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, porque adolece de graves faltas de claridad y de previsión.

Argumenta que en el segundo párrafo de la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Local, no se hace distinción entre las ausencias definitivas o temporales, tampoco se aclara cuáles son las causas justificativas de la ausencia ni se precisa qué autoridad sería competente para pronunciarse sobre la justificación o injustificación. Así como tampoco el procedimiento que habría de seguirse para emitir el pronunciamiento relativo.

Refiere que falta claridad y precisión en cuanto al plazo de noventa días naturales para que el titular del Poder Ejecutivo realice al Congreso la propuesta sobre los cargos de secretario de Finanzas y del tesorero general del Estado, y del titular del Órgano Interno de Control. Esto, al no indicarse el dato referente para la iniciación de dicho plazo, pues no se expone a partir de cuándo iniciaría el respectivo cómputo cronológico.

En cuanto al tercer párrafo de la fracción XXIV del artículo 85, dice que se deja en la indefinición bajo qué procedimiento se determinará la inexistencia y

qué autoridad sería competente para emitir la determinación. Señala que no se indican parámetros para fijar el alcance que tendría la inexistencia prevista en esa disposición de la Constitución Local.

Finalmente, menciona que en el articulado transitorio no se regula la situación que imperaría en relación con los casos que, a la fecha de iniciación de vigencia del decreto, integren los supuestos normativos arrojados por la reforma efectuada a la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

TERCERO.—**Trámite de la demanda.** Mediante proveído de quince de julio de dos mil diecinueve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la controversia constitucional **266/2019;** por razón de turno, designó como instructor del procedimiento al señor Ministro **Alberto Pérez Dayán.**

Por acuerdo de dieciocho siguiente, los Ministros integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitieron a trámite la demanda, tuvieron como demandado al Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, al que se le ordenó emplazar para que formulara su contestación a la demanda y enviara copia certificada de todos los antecedentes legislativos del decreto impugnado. Finalmente, ordenaron dar vista a la Fiscalía General de la República y a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal para los efectos legales conducentes.

CUARTO.—**Contestación de la demanda.** La Septuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, por conducto de su presidente, dio contestación a la demanda mediante oficio presentado el veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el que sostuvo, fundamentalmente, lo siguiente:

"En relación con las manifestaciones vertidas por la parte actora en el sentido de que el Decreto 140 es producto de un proceso legislativo afectado de vicios que trascendieron fundamentalmente hacia la reforma a la Constitución Local emergida del mismo; refiere que devienen inoperantes dichos planteamien-

tos, porque los argumentos enderezados en ese sentido sólo se encaminan a evidenciar vicios de legalidad, en tanto que, agrega, la controversia constitucional no tiene por objeto resolver ese tipo de alegaciones sino aquellos relativos a un posible problema de invasión de esferas competenciales.

"Sostiene que en el caso en particular el Congreso del Estado de Nuevo León, al expedir el decreto impugnado, cumplió con todas las formalidades del proceso legislativo y con los requisitos de fundamentación y motivación. Además, señala que no se violentaron las garantías de audiencia y seguridad jurídica, ya que el Poder Legislativo no está constreñido por disposición legal o constitucional alguna para escuchar en defensa a los gobernados ante la expedición de la norma.

"Insiste que en la especie no se violaron las formalidades del proceso legislativo con la emisión del Decreto 140 impugnado, antes bien, asegura, se cumplieron con las disposiciones aplicables al proceso de aprobación; a saber: los artículos 65, 66 y 70 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León; 37, 39, 47, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 112 Bis, 113, 114, 115, 116, 126, 126 Bis, 127, 128, 129, 130, 131 y 132 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

"Refiere que, tratándose de ese tipo de alegaciones, este Alto Tribunal ha sostenido que en principio es necesario determinar si las violaciones al procedimiento legislativo provocan la invalidez de la norma emitida o, si por el contrario, no tienen la relevancia invalidatoria.

"Que en la especie debe considerarse que precisamente conforme a las disposiciones contenidas en la propia Constitución Local, en la Ley Orgánica del Poder Legislativo y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, se despliega el ejercicio soberano de autorregulación interna de esa soberanía, en el que ejerce sus facultades en lo que no prohíbe la Constitución Federal o la del Estado. Que de esos ordenamientos se desprende que las comisiones elaborarán dictámenes, informes, opiniones o resoluciones relativos a los asuntos que se encomienden.

"Así las cosas, refiere que el límite de la soberanía de la Legislatura del Estado reside en la tutela de los derechos humanos, lo cual se cumplió con la

reforma por adición del artículo 85 de la Constitución Local, al respetar las formalidades establecidas por dicha legislación en los artículos 148 a 152.

"Con relación al segundo de los conceptos de invalidez, argumenta que el Congreso del Estado ha sido respetuoso del principio de división de poderes y, por ende, no se transgrede ni se afecta el ejercicio de las competencias atribuidas al Ejecutivo del Estado, pues incluso, refiere, con la citada reforma, únicamente, se propone un plazo determinado para que se haga el nombramiento correspondiente de los cargos de secretario de Finanzas y tesorero general del Estado y del titular del Órgano Interno de Control Estatal, con la finalidad de que los titulares de dichos organismos desempeñen sus funciones en estricto derecho como lo marca el ordenamiento que rige la materia, con lo cual se da certeza jurídica a la investidura que requiere el titular de dicho nombramiento.

"Señala que la adición al artículo 85 de la Constitución Local no viola el principio de división de poderes consagrado en el artículo 116 de la Constitución Federal, ya que debe tomarse en cuenta que ese principio no es tajante ni rígido sino flexible y opera sobre la base de la colaboración entre poderes.

"Que la adición constitucional impugnada tiene como propósito el objetivar y dar certeza jurídica con la publicación, a que el Poder Ejecutivo cumpla con su deber constitucional de proponer a los titulares de las dependencias, tal como lo dispone el propio artículo 85, por lo que insiste en que las porciones normativas impugnadas fueron apegadas al procedimiento legislativo.

"Menciona que el Poder Ejecutivo se compone de unidades administrativas de alta jerarquía en comparación con otras instituciones, sus actividades son diversas, sus titulares nombrados y removidos por el gobernador del Estado y su actividad va hacia la perspectiva del desarrollo estatal.

"Así las cosas, aduce que, con las porciones normativas impugnadas, únicamente, se le quiere dar certeza al funcionamiento del Poder Ejecutivo, señalando un tiempo determinado para el nombramiento de los titulares de las áreas involucradas, esto con el simple efecto de no dejar un vacío. Que con ello se respeta el principio de división de poderes, pues el Ejecutivo continúa con su facultad de nombrar las propuestas sobre los cargos de secretario de Finanzas y

tesorero general del Estado y del titular del Órgano Interno de Control Estatal, en tanto que al Legislativo le corresponde aprobar dichas propuestas de acuerdo con lo establecido en la fracción XXIII del artículo 63 de la Constitución Local.

"Con respecto al tercer concepto de invalidez, argumenta que la Legislatura del Estado respetuosa de las atribuciones que la Constitución Local le confiere al Ejecutivo, determinó que se dé un tiempo definido para el nombramiento de los titulares de las referidas dependencias, con la finalidad de que realicen sus funciones en apego y estricto derecho al ordenamiento que rige la materia, además de la certeza que ello genera a la ciudadanía. Que del precepto impugnado no se desprendía un tiempo en el que pudiera ser nombrado el titular de los mencionados órganos, lo cual generaba una laguna que le permitía al titular del Ejecutivo hacer la designación correspondiente en cualquier momento.

"Finalmente, menciona que la violación alegada por el actor no es determinante en la toma de decisiones y mucho menos genera sumisión por parte del Ejecutivo del Estado para su soberanía."

QUINTO.—**Cierre de instrucción.** Sustanciado el procedimiento, el veintiuno de noviembre de dos mil diecinueve tuvo verificativo 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 la que se hizo relación de las constancias de autos y se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas por las partes. Asimismo, se abrió el periodo de alegatos y posteriormente, se puso el expediente en estado de resolución.

Del acta relativa a la audiencia de ley se desprende que **el fiscal general de la República** no formuló pedimento ni expresó alegato alguno.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo establecido en

el punto segundo del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que se plantea un conflicto suscitado entre dos poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de una norma de carácter general.

SEGUNDO.—**Oportunidad de la demanda.** Conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II y 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de normas generales, el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o bien, a partir del día siguiente al en que se produzca su primer acto de aplicación.

Así, para poder establecer si la presente controversia se promovió oportunamente, es necesario tener en cuenta que la parte actora señaló como acto impugnado el Decreto Núm. 140, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, a través del cual se reformó el artículo 85, fracción XXIV, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de dicha entidad federativa.

De lo que se sigue que la precitada norma general se impugna con motivo de su publicación y, por ende, el referido plazo de treinta días hábiles transcurrió del lunes veintisiete de mayo al viernes cinco de julio de dos mil diecinueve.[1]

Por tanto, si la demanda relativa se presentó a través de la Oficina de Correos de México el **cinco de julio de dos mil diecinueve**[2] y se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hasta el quince de julio de dos mil diecinueve, es dable concluir que la presente controversia constitucional se promovió dentro del plazo legal previsto para ello, atento a lo establecido en el artículo 8o. de la Ley

[1] Al efecto, deben excluirse los días veinticinco y veintiséis de mayo, uno, dos, ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós, veintitrés, veintinueve y treinta de junio de dos mil diecinueve, por ser sábados y domingos. Lo anterior de conformidad con lo previsto en los artículos 3o., fracción III, de la ley de la materia y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
[2] Según se advierte a folio 32 del expediente.

Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia P./J. 17/2002,[3] de rubro y contenido siguientes:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS). El artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando las partes radiquen fuera del lugar de la residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán presentar sus promociones en las oficinas de correos del lugar de su residencia, mediante pieza certificada con acuse de recibo y que para que éstas se tengan por presentadas en tiempo se requiere: a) que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos; b) que el depósito se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, c) que el depósito se realice dentro de los plazos legales. Ahora bien, del análisis de precepto mencionado, se concluye que tiene por objeto cumplir con el principio de seguridad jurídica de que debe estar revestido todo procedimiento judicial, de manera que quede constancia fehaciente, tanto de la fecha en que se hizo el depósito correspondiente como de aquella en que fue recibida por su destinatario; y por finalidad que las partes tengan las mismas oportunidades y facilidades para la defensa de sus intereses que aquellas cuyo domicilio se encuentra ubicado en el mismo lugar en que tiene su sede este Tribunal, para que no tengan que desplazarse desde el lugar de su residencia hasta esta ciudad a presentar sus promociones, evitando así que los plazos dentro de los cuales deban ejercer un derecho o cumplir con una carga procesal puedan resultar disminuidos por razón de la distancia."

[3] Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, abril de 2002, página 898, de la Novena Época, con número de registro digital: 187268.

TERCERO.—**Legitimación activa.** En términos del artículo 105, fracción I, inciso h), de la Constitución General,[4] el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León tiene legitimación para promover este medio de control constitucional.

En su representación comparece Homero Antonio Cantú Ochoa, con el carácter de subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, cargo que acredita con la copia certificada del nombramiento contenido en el oficio 14-A/2015, de seis de octubre de dos mil quince.[5]

Al respecto, de los artículos 20, fracción XXXIX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y 44, fracción XVII, del Reglamento Interior de la Secretaría General de Gobierno,[6] se desprende que el referido subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana no sólo está

[4] "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: ...
"h) Dos poderes de una misma entidad federativa, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. ..."

[5] Visible a folio 25 del expediente.

[6] "Artículo 20. La Secretaría General de Gobierno es la dependencia encargada de la conducción de la política interior del Estado y del apoyo técnico jurídico del gobernador del Estado, le corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, el despacho de los siguientes asuntos:
"...
"XXXIX. Representar jurídicamente al gobernador del Estado en asuntos extrajudiciales y en los juicios o procedimientos en que este sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los medios de control de la constitucionalidad local. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas; ..."
"Artículo 44. Corresponde al subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana, las siguientes atribuciones:
"...
"XVII. Representar jurídicamente al secretario y, sin perjuicio de lo establecido en la fracción XXXIX del artículo 20 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León y en parte inicial del artículo 10 de este reglamento, al titular del Poder Ejecutivo, en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial, administrativa o laboral, en que sea parte, tenga el carácter de tercero o le resulte algún interés jurídico, así como en asuntos de carácter extrajudicial."

facultado para representar al secretario general de Gobierno, sino inclusive, al titular del Poder Ejecutivo de la mencionada entidad federativa, en todo tipo de juicios, recursos y procedimientos ante cualquier autoridad judicial, en que este sea parte.

En consecuencia, de conformidad con las disposiciones citadas, en relación con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,[7] procede reconocer la representación del subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, para promover la presente controversia constitucional.

Legitimación pasiva. A continuación se analizará la legitimación de la parte demandada, en atención a que ésta es una condición necesaria para la procedencia de la acción, consistente en que dicha parte, sea la obligada por la ley a satisfacer la exigencia que se demanda.

En representación del Poder Legislativo demandado compareció Juan Carlos Ruíz García, con el carácter de diputado presidente de la Mesa Directiva de la

[7] "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;
"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;
"III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse; y,
"IV. El procurador general de la República."
"Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.
"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.
"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

Septuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, cargo que acredita con la copia certificada del Decreto Núm. 151, expedido el uno de septiembre de dos mil diecinueve, a través del cual quedó aprobada la integración de la directiva para el segundo año del ejercicio constitucional de la LXXV Legislatura del Estado.[8]

Dicho lo anterior, el funcionario está facultado para representar al Poder Legislativo de la entidad, en términos de los artículos 60, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León y 24, fracción XV, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado.[9]

En tal virtud, de conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, debe reconocerse legitimación pasiva al Poder Legislativo del Estado de Nuevo León.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Las partes no expusieron argumentos para sostener la improcedencia de esta controversia constitucional ni este Tribunal Pleno advierte de oficio que en el caso sea aplicable alguna causa de improcedencia, por lo que se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por la parte actora.

QUINTO.—**Precisión de la norma reclamada.** Del análisis al ocurso inicial de demanda presentado por el subsecretario de Asuntos Jurídicos y Atención Ciudadana de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Nuevo León, se advierte que impugna la validez del Decreto Núm. 140, publicado en el Periódico Oficial Local el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, a través del cual se reformó el artículo 85, fracción XXIV, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, de contenido siguiente:

[8] Folios 99 a 101 del expediente.

[9] "Artículo 60. Son atribuciones de los integrantes de la directiva las siguientes:
"I. Del presidente...
"c) Representar al Poder Legislativo en los asuntos de carácter legal y protocolario, pudiendo delegar dicha representación de acuerdo a lo dispuesto en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado."
"Artículo 24. Además de las atribuciones establecidas en la Ley Orgánica del Poder Legislativo, al presidente del Congreso le corresponde: ...
"XV. Tener la representación legal del Congreso: ..."

"**Decreto**
"**Núm. 140.**

"**Artículo único.** Se reforma por adición de un segundo y tercer párrafo a la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, para quedar como sigue:

"**Artículo 85.** Al Ejecutivo corresponde:

"I. al XXIII. ...

"XXIV. Someter a la aprobación del Congreso, la propuesta sobre los cargos de secretario de Finanzas y tesorero general del Estado y del titular del Órgano Interno de Control Estatal y, en su caso, expedir el nombramiento correspondiente.

"**En el caso de ausencias mayores a quince días hábiles sin causa justificada de los titulares de los cargos anteriores se deberá de realizar la propuesta por parte del titular del Poder Ejecutivo al Congreso del Estado dentro del término de noventa días naturales.**

"**En caso de no cumplirse las disposiciones antes mencionadas, los actos emanados de quien realiza las funciones, cualquiera que sea su denominación, serán inexistentes.**"

SEXTO.—**Consideraciones y fundamentos.** La síntesis de los conceptos de invalidez formulados por la parte actora revela que el primero de ellos se endereza en tratar de evidenciar las violaciones al proceso legislativo que dio origen al Decreto Núm. 140 impugnado, el cual, de resultar fundado, haría innecesario el estudio del resto de los argumentos hechos valer, encaminados a demostrar, en lo individual, la inconstitucionalidad de las porciones normativas reclamadas.[10]

[10] Sirve de apoyo la **jurisprudencia P./J. 42/2007,** de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. CUANDO SE ADUCEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ POR VIOLACIONES FORMALES Y DE FONDO RESPECTO DE NORMAS GENERALES DE LOS ESTADOS O DE LOS MUNICIPIOS IMPUGNADAS POR LA FEDERACIÓN, DE MUNICIPIOS RECLAMADAS POR LOS ESTADOS O EN LOS

En ese entendido, por cuestión de método, el examen de los referidos planteamientos se emprende en el propio orden en el que fueron planteados por el demandante.

I. Por lo que ve a las violaciones del proceso legislativo

Según se pudo observar en párrafos precedentes, la parte actora en su **primer concepto de invalidez** señala que el proceso legislativo del decreto impugnado contiene vicios que trascienden, fundamentalmente, a la reforma de la Constitución Local emergida del mismo, en contravención al principio de legalidad contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Que en el caso en particular, es patente la violación a lo dispuesto en los artículos 47, inciso c), y 109 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, debido a que en el dictamen de Comisiones no se consignaron, bajo la palabra "consideraciones", las razones y fundamentos con los que los diputados integrantes determinaron modificar las solicitudes o iniciativas originales. Agrega que en el dictamen correspondiente tampoco se le dio a conocer a la asamblea las modificaciones a las iniciativas turnadas para estudio ni los argumentos en los que se hubiese apoyado para modificarlas.

Menciona que la iniciativa que generó el consecuente procedimiento legislativo se limitó a proponer con relación a la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, la adición de un solo párrafo, es decir, la del párrafo segundo, bajo la idea de establecer, para el caso de las ausencias mayores a quince días hábiles sin causa justificada de los titulares de los cargos anteriores, que la propuesta se debería realizar por parte del titular del Poder Ejecutivo al Congreso del Estado dentro del término

---

CASOS A QUE SE REFIEREN LOS INCISOS C), H) Y K) DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DEBE PRIVILEGIARSE EL ESTUDIO DE LOS PRIMEROS (INTERRUPCIÓN DE LA JURISPRUDENCIA P./J. 47/2006).". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1639, con número de registro digital: 172559.

de noventa días naturales. Que a eso se limitó el análisis de las Comisiones Unidas de Legislación y de Puntos Constitucionales de la Legislatura del Estado.

Sin embargo, aduce que sin justificación alguna, en forma sorpresiva e intempestiva, se sometió en definitiva el proyecto de decreto impugnado, en el cual se incluyó un párrafo más de contenido siguiente: "*En caso de no cumplirse las disposiciones antes mencionadas, los actos emanados de quien realiza las funciones, cualquiera que sea su denominación, será inexistente*"; sin que para ello, las referidas comisiones hubiesen realizado el análisis y discusión de dicha porción normativa. Lo cual se corrobora al no existir argumento alguno respecto de la necesidad de modificar la iniciativa original.

Lo cual resulta **infundado.**

A fin de evidenciar lo anterior, es menester partir de lo que este Tribunal Pleno ha establecido en múltiples precedentes,[11] en relación con que, en un Estado democrático, la Constitución Federal impone ciertos requisitos de publicidad y participación para la creación, reforma, modificación o supresión de las normas, sin los cuales no pueden éstas considerarse válidas, de modo que para lograr el respeto de los principios de democracia y representatividad que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo reviste importancia el contenido de las leyes, sino además, la forma en que son creadas o reformadas, en virtud de que las formalidades esenciales del procedimiento legislativo resguardan o aseguran el cumplimiento de los principios democráticos.

De este modo, se ha sostenido que la violación a las formalidades del procedimiento legislativo debe abordarse en esta sede constitucional desde la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa, elegida como modelo de Estado, de acuerdo con los artículos 39, 40 y 41 de la Constitución Federal, por lo que la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales debe intentar equilibrar

[11] Entre otros, las acciones de inconstitucionalidad 9/2005, 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006 y 107/2008.

dos principios distintos:[12] por un lado, un principio que se podría llamar de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales, cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a la necesidad de no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto y, por otro, un principio de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar, automáticamente, irrelevantes todas las infracciones procedimentales que se produzcan en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto.

Este último está estrechamente vinculado con la esencia y valor de la democracia, como sistema de adopción de decisiones públicas en contextos caracterizados por el pluralismo político, como es el caso de México y de la mayor parte de las democracias contemporáneas. La democracia representativa es un sistema político valioso, no sólo porque, en su contexto, las decisiones se toman por una mayoría determinada de los votos de los representantes de los ciudadanos, sino porque aquello que se somete a votación ha podido ser objeto de deliberación, tanto por las mayorías como por las minorías políticas. Precisamente, es este peso representativo y la naturaleza de la deliberación pública, lo

[12] Sobre el particular resulta aplicable la tesis plenaria P. XLIX/2008, de rubro y contenido siguientes: "FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACIÓN DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO. Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto."

que otorga todo su sentido a la reglamentación del procedimiento legislativo y a la necesidad de imponer su indefectible respeto.

En efecto, la adopción de decisiones por mayoría, regla básica que permite resolver, en última instancia, las diferencias de opinión, es una condición necesaria de la democracia, pero no suficiente. No todo sistema que adopta la regla de la mayoría es necesariamente democrático. Junto a la regla de la mayoría, hay que tomar en consideración el valor de la representación política, material y efectiva de los ciudadanos, que tienen todos y cada uno de los grupos políticos con representación parlamentaria, así sean los minoritarios, como viene a subrayar el artículo 41 constitucional y el modo en que la aportación de información y puntos de vista por parte de todos los grupos parlamentarios contribuyen a la calidad de aquello que finalmente se somete a votación.

Si el simple respeto a las reglas de votación por mayoría pudiera convalidar cualquier desconocimiento de las reglas que rigen el procedimiento legislativo previo, la dimensión deliberativa de la democracia carecería de sentido, precisamente porque las minorías, por su propia naturaleza, están predestinadas a no imponerse en la votación final, a menos que su opinión coincida con un número suficiente de integrantes de otras fuerzas políticas; por tanto, aquí cobran toda su importancia las reglas que garantizan la participación efectiva de las minorías, al regular, verbigracia, la conformación del orden del día, las convocatorias a las sesiones, las reglas de integración de la Legislatura, la estructuración del proceso de discusión o el reflejo de las conclusiones en los soportes documentales correspondientes.

Así, es dable establecer que el órgano legislativo, antes de ser un órgano decisorio, tiene que ser un órgano deliberante, en el que encuentren cauce de expresión las opiniones de todos los grupos, tanto los mayoritarios como los minoritarios. Lo anterior se debe a que las reglas que disciplinan el procedimiento legislativo protegen el derecho de las minorías a influir y moldear, en el transcurso de la deliberación pública, aquello que va a ser objeto de la votación final y, por tanto, otorga pleno sentido a su condición de representantes de los ciudadanos.

De conformidad con lo expuesto, para determinar si, en un caso concreto, las violaciones al procedimiento legislativo redundan en violación a las garantías

de debido proceso y de legalidad, consagradas en los artículos 14, segundo párrafo y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal, y provocan la invalidez de la norma emitida o si, por el contrario, no tienen relevancia invalidatoria, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares:

1. El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad. En otras palabras, es necesario que se respeten los cauces que permitan, tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias, expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras, así como a las que regulan el objeto y desarrollo de los debates.

2. El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas.

3. Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

El cumplimiento de los anteriores criterios siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, puesto que de lo que se trata es, precisamente, determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Los anteriores criterios, en otras palabras, no pueden proyectarse, por su propia naturaleza, sobre cada una de las actuaciones que se lleven a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, puesto que su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada una de estas actuaciones, a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo.

Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo pocas veces es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender las vicisitudes o avatares que tan frecuentemente se presentan

en el desarrollo de los trabajos parlamentarios. La entrada en receso de la Legislatura o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, por ejemplo, son circunstancias que se presentan habitualmente y ante las cuales la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados, debe hacerse cargo de las particularidades del caso concreto, sin que ello pueda desembocar, en cualquier caso, en su final desatención.

Significativo resulta precisar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver diversas acciones de inconstitucionalidad, ha considerado que dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma, de forma tal que provocan su invalidez o inconstitucionalidad; asimismo, que pueden suscitarse irregularidades de esa misma naturaleza que, por su entidad, no afecten su validez, siempre que se haya cumplido con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno de la Legislatura Estatal y publicada oficialmente.

Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 94/2001,[13] publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, agosto de dos mil uno, página cuatrocientos treinta y ocho, con número de registro digital: 188907, bajo el rubro y contenido siguientes:

"VIOLACIONES DE CARÁCTER FORMAL EN EL PROCESO LEGISLATIVO. SON IRRELEVANTES SI NO TRASCIENDEN DE MANERA FUNDAMENTAL A LA NORMA. Dentro del procedimiento legislativo pueden darse violaciones de carácter formal que trascienden de manera fundamental a la norma misma, de tal manera que provoquen su invalidez o inconstitucionalidad y violaciones de la misma naturaleza que no trascienden al contenido mismo de la norma y, por ende, no afectan su validez. Lo primero sucede, por ejemplo, cuando una norma se aprueba sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos por la ley, en cuyo caso la violación formal trascendería de modo fundamental, provo-

[13] Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, agosto de 2001, página 438, de la Novena Época, con número de registro digital: 188907.

cando su invalidez. En cambio cuando, por ejemplo, las comisiones no siguieron el trámite para el estudio de las iniciativas, no se hayan remitido los debates que la hubieran provocado, o la iniciativa no fue dictaminada por la comisión a la que le correspondía su estudio, sino por otra, ello carece de relevancia jurídica si se cumple con el fin último buscado por la iniciativa, esto es, que haya sido aprobada por el Pleno del órgano legislativo y publicada oficialmente. En este supuesto los vicios cometidos no trascienden de modo fundamental a la norma con la que culminó el procedimiento legislativo, pues este tipo de requisitos tiende a facilitar el análisis, discusión y aprobación de los proyectos de ley por el Pleno del Congreso, por lo que si éste aprueba la ley, cumpliéndose con las formalidades trascendentes para ello, su determinación no podrá verse alterada por irregularidades de carácter secundario."

De lo anterior se advierte que en el desarrollo del procedimiento legislativo, que finaliza con la publicación de la norma de que se trate, pueden desprenderse una serie de violaciones de índole formal que sí repercuten en la validez de la porción normativa relativa, ejemplo de ello sería cuando la ley o decreto se apruebe sin el quórum necesario o sin el número de votos requeridos, motivo por el cual en este supuesto, la violación sí transcendería de modo fundamental a su validez.

Caso contrario sucedería cuando en el procedimiento legislativo se emplee un trámite distinto al previsto en la normatividad aplicable para el análisis o estudio de una iniciativa de ley o decreto; ejemplo de esto acontecería cuando una propuesta sea dictaminada por una comisión legislativa distinta a la que no le correspondía efectuar esa función; en este supuesto, la anotada violación es formal, pero a pesar de acreditarse su persistencia, carecería de relevancia jurídica, debido a que se contrae al cumplimiento de requisitos secundarios, que a pesar de que existe precepto legal que ordene su cumplimiento, lo cierto es que tiene por objeto o finalidad facilitar el estudio, discusión y aprobación de los proyectos de decreto o ley, quedando subsanada dicha irregularidad cuando el Pleno de la Legislatura aprueba el contenido de las propuestas, en estricto acatamiento de las formalidades que realmente trascienden en la elaboración, discusión y aprobación de normas generales.

De ese modo, el análisis que el órgano jurisdiccional debe realizar es el que se dirige a determinar si la existencia de una violación o irregularidad en el procedimiento trasciende o no de modo fundamental en la validez constitucional de la norma que se reclame.

Disposiciones que regulan el procedimiento de reformas constitucionales en el Estado de Nuevo León.

En función de analizar si la creación del ordenamiento combatido es acorde con las formalidades del proceso legislativo, deben tenerse en cuenta las disposiciones constitucionales y legales que rigen aquél en la entidad federativa.

Al respecto, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León dispone que en cualquier tiempo puede ser reformada ésta. Empero, las reformas que se propongan, para ser admitidas a discusión, necesitarán el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso (artículo 148).[14]

Prevé que de ser tomadas en consideración las adiciones o reformas, se deberán publicar y circular profusamente con extracto de la discusión, pudiendo ser votadas en ese mismo periodo de sesiones; por lo cual se tendrá que seguir el procedimiento que para su discusión y aprobación establece la ley de la materia (artículo 149).[15]

Que para ser aprobadas y se tengan como parte de la Constitución, las adiciones o reformas propuestas, se necesitará el voto de las dos terceras partes, cuando menos, de los diputados integrantes de la Legislatura (artículo 150);[16] y para ello se deberán guardar las mismas reglas prescritas para las leyes co-

[14] "Artículo 148. En cualquier tiempo puede ser reformada esta Constitución, mas las reformas que se propongan, para ser admitidas a discusión, necesitarán el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso."
[15] "Artículo 149. Tomadas en consideración las adiciones o reformas se publicarán y circularán profusamente con extracto de la discusión, pudiendo ser votadas en ese mismo periodo de sesiones, siguiendo el procedimiento para su discusión y aprobación que establece la ley de la materia."
[16] "Artículo 150. Para que las adiciones o reformas propuestas sean aprobadas, y se tengan como parte de esta Constitución, necesitarán el voto de las dos terceras partes, cuando menos, de los diputados que integran la Legislatura."

munes, excepto el derecho de observaciones que no podrá ejercer el gobernador, según lo dispuesto en la fracción III del artículo 86 (artículo 151).[17]

La Ley Orgánica del Poder Legislativo de dicha entidad federativa, establece que la organización y funcionamiento del Congreso por lo que corresponde a debates, sesiones, iniciativas, votaciones, ceremonias, procedimientos para expedición de leyes, decretos, acuerdos y demás atribuciones del proceso legislativo previstas en las leyes correspondientes, serán regulados por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso (artículo 51).[18]

Ahora, del referido reglamento se desprenden las formalidades siguientes:

En cuanto a la iniciativa de ley se aprecia que deberá presentarse por escrito y estar firmada, en la cual se deberá incluir una parte con la exposición de motivos que la fundamente y concluirá sugiriendo la forma en que se solicite sea aprobada por el Congreso. Que las iniciativas que presenten los diputados o cualquier autoridad pública en el Estado, deberán acompañarse, además, en archivos electrónicos, incluyendo los anexos que contengan (artículo 103).[19]

Se advierte que ninguna ley ni reglamento podrá reformarse sin previa iniciativa turnada a la comisión o comisiones correspondientes y que ésta haya dictaminado, salvo por acuerdo expreso de la Legislatura, en tratándose de casos urgentes o de obvia resolución (artículo 106).[20]

[17] "Artículo 151. Para las adiciones o reformas a que se refieren los artículos anteriores se guardarán las mismas reglas que quedan prescritas respecto de las leyes comunes, excepto el derecho de observaciones que no podrá ejercer el gobernador, según la fracción III del art. 86."
[18] "Artículo 51. La organización y funcionamiento del Congreso por lo que corresponde a debates, sesiones, iniciativas, votaciones, ceremonial, procedimientos para expedición de leyes, decretos y acuerdos y demás atribuciones del proceso legislativo previstas en las leyes correspondientes, se regulará por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso."
[19] "Artículo 103. Las iniciativas a que se refiere el artículo anterior, deberán presentarse por escrito y firmadas, incluyendo una parte con la exposición de los motivos que la fundamenten y concluirán sugiriendo la forma en que se solicite sean aprobadas por el Congreso.
"Las iniciativas que presenten los diputados o cualquier autoridad pública en el Estado, deberán acompañarse además en archivo electrónico, incluyendo los anexos que contenga. Será potestativo para el ciudadano acompañar a su iniciativa la versión en archivo electrónico de la misma."
[20] "Artículo 106. Ninguna ley ni reglamento podrá reformarse sin que primero pase a la comisión o comisiones correspondientes y ésta haya dictaminado. Sólo podrá dispensarse este requisito en algún asunto que por acuerdo expreso de la Legislatura se califique de urgente o de obvia resolución."

Que una vez que se haya dado cuenta con alguna iniciativa, de resultar procedente, se turnará a la comisión respectiva, para que con arreglo a lo dispuesto en los artículos 47 y 48 del reglamento, la estudie y formule el dictamen respectivo (artículo 108).[21]

Sobre este último aspecto, del propio reglamento se desprende que el dictamen es la resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún Comité o Comisión del Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la asamblea, la cual estará sujeta a la discusión y aprobación del Pleno, siempre y cuando dicho documento esté suscrito por la mayoría de los integrantes de la comisión respectiva y sea entregado a los diputados con una anticipación de veinticuatro horas (artículo 49).[22]

Dentro de las reglas que deben observase para la redacción de los dictámenes se identifican las siguientes:

a) Se expresará el nombre del comité, comisión o comisiones que lo presenten; número de expediente que le fue asignado; la identificación clara del asunto de que se trate; la fecha en que le fue turnado dicho asunto y el nombre del promovente o promoventes;

"Artículo 107. Ninguna ley ni reglamento podrá tener reformas sin previa iniciativa turnada a las comisiones de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 73 de la Constitución Política del Estado."

[21] "Artículo 108. Una vez que se haya dado cuenta con alguna iniciativa, si es procedente se turnará a la comisión que corresponda, para que con arreglo a los artículos 47 y 48 de este reglamento, la estudie y formule el dictamen respectivo.

"El expediente iniciado se pondrá a disposición del presidente de la comisión correspondiente en archivo electrónico a través del sistema interno de transmisión y comunicación de información del Congreso denominado intranet, sin perjuicio de proporcionarlo documentalmente si lo solicita."

[22] "Artículo 49. Para que el dictamen de cualquiera de las comisiones pueda ser sometido a la asamblea deberá presentarse suscrito por la mayoría de los diputados que integren la comisión correspondiente y ser entregado con una anticipación de veinticuatro horas a los diputados, salvo los casos en que el asunto haya sido recibido con el carácter de urgente, por acuerdo del Pleno, a solicitud del orador o de algún otro diputado, o por un acuerdo legislativo. Si algún diputado disintiera del criterio sustentado, podrá formular su voto particular, que dará a conocer por su lectura íntegra en la misma sesión, inmediatamente después de que sea leído el dictamen de que se trate.

"La entrega de dictámenes se hará en archivo electrónico a través del sistema interno de transmisión y comunicación de información del Congreso denominado intranet, debiendo quedar constancia de su recepción, a cuyo efecto, la oficialía mayor recabará los recibos que confirmen que el archivo electrónico de que se trate ha quedado a disposición de los interesados."

b) Bajo la palabra "antecedentes" se consignará de una manera concisa y clara, lo conducente a la exposición de motivos de la iniciativa o escrito presentado;

c) Bajo la palabra "consideraciones" se consignarán clara y concisamente las razones y fundamentos en que se basen los integrantes de la comisión o comité para la procedencia, modificación a la solicitud original o el rechazo de esta;

d) La parte resolutiva que contendrá la propuesta concreta para ser sometida a consideración del Pleno; y,

e) Deberá contener la mayoría de las firmas de los miembros de la comisión o comité (artículo 47).[23]

El reglamento señala que si la comisión estima necesario incluir modificaciones a la iniciativa que le fue turnada para su estudio, las dará a conocer a la asamblea en su dictamen, exponiendo los argumentos en que se apoye (artículo 109).[24]

[23] "Artículo 47. Se denomina dictamen a la resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún Comité o Comisión del Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la asamblea, la cual está sujeta a la discusión y aprobación del Pleno.
"En la redacción de los dictámenes se observarán las reglas siguientes:
"a) Se expresará el nombre del comité, comisión o comisiones que lo presentan; número de expediente que le fue asignado; la identificación clara del asunto de que se trate; la fecha en que le fue turnado dicho asunto, y el nombre del promovente o los promoventes;
"b) Bajo la palabra ANTECEDENTES, se consignará de una manera concisa y clara, lo conducente a la exposición de motivos de la iniciativa o escrito presentado;
"c) A continuación bajo la palabra CONSIDERACIONES, se consignarán clara y concisamente las razones y fundamentos en que se basen los integrantes de la comisión o comité para la procedencia, modificación a la solicitud original o el rechazo de ésta;
"d) La parte resolutiva que contendrá la propuesta concreta para ser sometida a consideración del Pleno; y,
"e) La mayoría de las firmas de los miembros de la comisión o comité."
[24] "Artículo 109. Si la comisión estimare necesario incluir modificaciones a la iniciativa que le fue turnada para estudio, las dará a conocer a la asamblea en su dictamen, exponiendo los argumentos en que se apoye."

Que conocido el dictamen por la asamblea, ésta determinará si se somete o no a su consideración la iniciativa de que se trate, sea cual fuere el sentido del mismo (artículo 110).[25]

Por lo que ve a la discusión y aprobación del dictamen. Del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso se advierte que una vez leído el dictamen por uno o varios de los miembros de la comisión que lo presenten, será entregado al presidente quien lo pondrá a consideración de la asamblea para su discusión y aprobación (artículo 111).[26]

En primer término, el presidente preguntará si existen reservas en lo particular por parte de los diputados, las cuales únicamente serán anunciadas por el número de artículos, mismas que serán anotadas por el primer secretario. Acto continuo, se discutirá el dictamen en lo general y se someterá a votación. En caso de aprobarse en lo general, se discutirán los artículos reservados en lo particular en forma creciente de número de artículo, quedando aprobados todos los artículos no reservados (artículo 112).[27]

El Pleno del Congreso, a petición del orador o de algún otro diputado, podrá acordar que los dictámenes que hayan sido programados por la Oficialía Mayor, para su presentación en el Pleno y que hayan sido circulados a los integrantes

[25] "Artículo 110. Conocido el dictamen por la Asamblea, ésta determinará si se somete o no a su consideración, la iniciativa de que se trate, sea cual fuere el sentido del dictamen."
[26] "Artículo 111. El dictamen será leído por uno o varios miembros de la comisión que lo presente, terminada su lectura lo entregará al presidente quien lo pondrá a consideración de la Asamblea para su discusión y aprobación.
"La Asamblea podrá acordar aplazar su discusión y aprobación fijando una fecha posterior para ello."
[27] "Artículo 112. Todo dictamen relativo a una iniciativa de ley se conocerá por la Asamblea; acto seguido, el presidente preguntará si existen reservas en lo particular por parte de los diputados, las cuales únicamente serán enunciadas por el número de artículo. Las reservas en lo particular serán anotadas por el primer secretario.
"Posteriormente se discutirá el dictamen en lo general y se someterá a votación; en caso de no ser aprobado en tal sentido, se tendrá por desechado. En caso de aprobarse en lo general, acto seguido se discutirán los artículos reservados en lo particular en forma creciente de número de artículo, quedando aprobados todos los artículos no reservados. Si se desechan por parte de la Asamblea las propuestas de los artículos reservados, se tendrán por aprobados en la forma que se contienen en el dictamen correspondiente. En caso de que se aprueben por la asamblea las propuestas de los artículos reservados, se incorporará el nuevo texto aprobado en el decreto respectivo."

de la Legislatura con al menos veinticuatro horas de anticipación, podrán recibir la dispensa de su lectura o determinarse que, únicamente, se lean los resolutivos, procediéndose de inmediato a su discusión y votación (artículo 112 Bis).[28]

También se desprende que la asamblea podrá votar los dictámenes para su resolución, tanto como fueron presentados originalmente en la iniciativa como en la propuesta mayoritaria por la comisión, o bien por el voto particular de alguno de los diputados, para lo cual se deberán considerar los argumentos en que se apoye (artículo 113).[29] Incluso, podrá votar en forma distinta de la propuesta, modificando total o parcialmente el dictamen de que se trate (artículo 114).[30]

Se dice que cuando el dictamen presentado por la comisión no sea discutido en forma alguna, el presidente de la directiva pedirá al de la comisión que corresponda, que haga una explicación breve de los fundamentos en que se apoyó el sentido del dictamen. Después de la exposición, no habiendo oposición, la asamblea resolverá sobre el fondo de la iniciativa sin necesidad de los trámites establecidos en el propio artículo 111 (artículo 116).[31]

---

[28] "Artículo 112 Bis. El Pleno del Congreso, a petición del orador o de algún otro diputado, podrá acordar que los dictámenes que hayan sido programados por la Oficialía Mayor, para su presentación en el Pleno y que hayan sido circulados a los integrantes de la Legislatura con al menos veinticuatro horas de anticipación, podrán recibir la dispensa de su lectura o determinarse que únicamente se lean los resolutivos, procediéndose de inmediato a su discusión y votación.
"Para efecto de lo dispuesto por el presente artículo los grupos legislativos, y en su caso los diputados que no formen parte de un grupo legislativo, llevarán el registro oficial de la fecha y hora de circulación de los dictámenes a través del sistema interno de transmisión y comunicación de información del Congreso denominado intranet.
"Para que proceda la dispensa el secretario deberá dar fe de que del registro oficial de la fecha y hora en que se circularon los dictámenes, se desprende que han transcurrido las veinticuatro horas a que hace referencia el párrafo primero del presente artículo."
[29] "Artículo 113. La asamblea puede votar los dictámenes para su resolución, tanto como éstos fueron presentados originalmente en la iniciativa como en la propuesta mayoritaria por la comisión, o bien por el voto particular de alguno de los diputados, considerando en cualquiera de los casos los argumentos en que se apoya.
"Primeramente el voto particular se votará siguiendo el procedimiento del artículo 126 en su párrafo tercero de este reglamento, y de acuerdo al resultado de la votación, se atenderá a lo dispuesto por el artículo 49 Bis del presente ordenamiento legal."
[30] "Artículo 114. Puede votar también la Asamblea en forma distinta de la propuesta, modificando total o parcialmente el dictamen de que se trate."
[31] "Artículo 116. Cuando el dictamen presentado por la comisión no sea discutido en forma alguna, el presidente de la directiva pedirá al de la comisión que corresponda, que haga una explicación breve de los fundamentos en que se apoyó el sentido del dictamen.

Que terminada la lectura del dictamen que presente la comisión o habiéndose otorgado la dispensa que prevé el artículo 112 Bis, el presidente lo someterá al Pleno del Congreso para su discusión, para lo cual le ordenará al primer secretario elaborar una lista de diputados en contra del dictamen y una lista de los que deseen participar a favor (artículo 126).[32]

En el supuesto de que existan intervenciones por parte de los integrantes de la Legislatura, una vez concluidas, el presidente preguntará a la asamblea si considera suficientemente discutido el asunto, si resuelve negativamente, continuará la discusión pero bastará que hablen un diputado a favor y otro en contra, para que el presidente vuelva a inquirir a la asamblea sobre si se considera suficientemente discutido el asunto, en cuyo caso, pasará de inmediato a la votación respectiva (artículo 129).[33]

Finalmente, una vez discutido y aprobado por la asamblea el dictamen correspondiente, se comunicará al Ejecutivo la resolución que se dicte para que proceda a su promulgación y publicación (artículo 119).[34]

De lo antes expuesto se obtiene que para que un precepto de la Constitución Local pueda ser adicionado o reformado, es necesario, en primer término,

"Después de la exposición, no habiendo oposición, la asamblea podrá resolver desde luego sobre el fondo de la iniciativa, sin necesidad de los trámites establecidos en el artículo 111 de este reglamento."

[32] "Artículo 126. Terminada la lectura del dictamen que presente la comisión, o habiéndose otorgado la dispensa que prevé el artículo 112 Bis, el presidente lo someterá al Pleno del Congreso para su discusión, para lo cual ordenará al primer secretario elabore una lista de diputados en contra del dictamen y una lista de los que deseen participar a favor de éste."

[33] "Artículo 129. Concluidas las intervenciones a que se refiere el artículo 126 de este reglamento, el presidente preguntará a la asamblea si considera suficientemente discutido el asunto. Si se resuelve negativamente, continuará la discusión, pero bastará que hablen un diputado en pro y otro en contra, para que el presidente vuelva a inquirir a la Asamblea sobre si se considera suficientemente discutido el asunto, en cuyo caso, pasará de inmediato a la votación respectiva.

"En todo caso, la comisión dictaminadora podrá inscribir como oradores a miembros de la comisión para defender su dictamen, a menos de que el Pleno del Congreso acuerde que está suficientemente discutido."

[34] "Artículo 119. Formulado el dictamen en el caso del artículo anterior y conocido y resuelto por la Asamblea de conformidad con las disposiciones de este capítulo, se comunicará al Ejecutivo la resolución que se dicte, para que se proceda en el sentido de la misma."

que sea **admitido a discusión** a través de un dictamen que al efecto emita la comisión respectiva de la iniciativa correspondiente; y que ello esté avalado por el voto de la mayoría de los miembros presentes del Congreso.

De ser tomadas en consideración las adiciones o reformas se deberán **publicar y circular profusamente con extracto de la discusión,** para una posterior discusión y votación calificada que, incluso, pudiera ser en ese mismo periodo de sesiones,[35] siguiendo el procedimiento que para su discusión y aprobación establece la ley de la materia.

Procedimiento de reforma constitucional en estudio.

De las constancias de autos se desprenden los siguientes hechos en el desarrollo del procedimiento de reforma a la Constitución del Estado de Nuevo León.

1. El veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho, diputados integrantes del Grupo Legislativo de Movimiento Ciudadano de la Septuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, propusieron **iniciativa** por la que se adiciona un segundo párrafo a la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, entre otros aspectos.[36]

De la exposición de motivos se desprende que la intención de dicho grupo parlamentario fue la de tratar de erradicar las prácticas generadas ante la ausencia prolongada de algunos titulares de las dependencias de la administración pública central y paraestatal, y su falta de designación, así como la falta de observancia a los reglamentos interiores expedidos por el propio gobernador del Estado, con relación a las ausencias y suplencias de los servidores públicos.

[35] De acuerdo con lo establecido en el artículo 55 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León "*La Legislatura tendrá cada año de ejercicio dos periodos ordinarios de sesiones. El **primero** se iniciará el día 1o. de septiembre y terminará el día 20 de diciembre; el **segund**o comenzará el día 1o. de febrero y terminará el día 1o. de mayo; ambos periodos podrán ser prorrogados hasta por treinta días* ..."
[36] Folios 126 a 133 del expediente.

Así las cosas, propusieron a la asamblea la aprobación del proyecto de decreto siguiente:

"... Artículo primero. Se reforma por adición de un segundo párrafo, la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, para quedar como sigue:

"Artículo 85. Al Ejecutivo corresponde:

"I. a XXIII. ...

"XXIV. ...

"En el caso de ausencias mayores a quince días, de los titulares de los cargos anteriores y de la **Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado,** se deberá de (sic) realizar la propuesta, por parte del titular del Poder Ejecutivo al Congreso, dentro del término **de treinta días naturales.** ..."

2. Ese mismo día, una vez radicada la iniciativa bajo el número de expediente legislativo **12211/LXXV,** fue turnada para su estudio y dictamen a las Comisiones Unidas de Legislación y Puntos Constitucionales.

3. El **dictamen,** con algunas modificaciones, fue sometido a la consideración del Pleno del Congreso del Estado para su **apertura a discusión.**[37]

De dicho documento se desprende para lo que interesa lo siguiente:

"... Es por eso, que estas Comisiones Unidas de Dictamen Legislativo coinciden con la iniciativa de reforma que se presenta, si bien se establece en un reglamento que rige el interior de cada dependencia se debe de (sic) establecer claramente en nuestro máximo ordenamiento jurídico para que de acuerdo a la jerarquización de leyes prevalezca la norma suprema y mandate la obligación de nombrar en un tiempo determinado a los titulares que requieran la aprobación del Congreso del Estado, en este punto se menciona que será de treinta días.

[37] Ibídem, folios 213 a 226.

"...

"Atendiendo a lo que se establece en el artículo 109 del Reglamento Interior para el Congreso del Estado de Nuevo León, se hace una precisión en los días en que se deben de (sic) hacer los nombramientos en caso de ausencia de los organismos por parte del titular del Ejecutivo la iniciativa contempla 30 días **pero se cree conveniente establecerlo en 90 días naturales para que de esta manera se tenga tiempo para analizar el mismo y así dar mayor certeza jurídica a dicho nombramiento ya que en algunos casos se debe hacer mediante convocatoria pública.**

"Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos a la atenta consideración del Pleno de ese H. Congreso, para ser admitido a discusión, de conformidad con lo establecido en los artículos 148 y artículo (sic) 152 de la Constitución Política Estatal, el siguiente proyecto de:

"Decreto.

"Artículo primero. Se reforma por adición de un segundo párrafo, la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, para quedar como sigue:

"Artículo 85. Al Ejecutivo corresponde:

"I. a XXIII. ...

"XXIV. ...

"En el caso de ausencias mayores a quince días hábiles **sin causa justificada,** de los titulares de los cargos anteriores, se deberá de (sic) realizar la propuesta, por parte del titular del Poder Ejecutivo al Congreso del **Estado,** dentro del término **de noventa días naturales.**

"TRANSITORIO.

"ÚNICO.—El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

"(Firmas de los integrantes de las Comisiones de Legislación y de Puntos Constitucionales) ..."

4. Según se advierte del Diario de Debates Número 49-LXXV S.E.,[38] en sesión extraordinaria del primer periodo ordinario de sesiones celebrada el veintiuno de diciembre de dos mil dieciocho, existiendo el quórum de ley, se dio noticia que el dictamen correspondiente cumplió con las veinticuatro horas de circulación, se aprobó la dispensa de trámite establecido en el artículo 112 Bis del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León, para leer únicamente el proemio y resolutivo del dictamen (preliminar) con proyecto de Decreto Expediente 12211/LXXV, luego se sometió a discusión, lo cual fue aprobado por unanimidad de treinta y dos votos.

Posteriormente, al no existir oradores en contra del dictamen, se le dio intervención a los diputados Alejandra García Ortiz, Zeferino Juárez Mata e Ivonne Bustos Paredes, quienes se manifestaron a favor. Acto continuo, el presidente en funciones le solicitó a la secretaría elaborar los extractos de las discusiones respecto de dicho dictamen a fin de publicarlas en el Periódico Oficial del Estado.

En virtud de lo anterior, el Congreso del Estado expidió el Acuerdo 056,[39] de cuyo contenido se desprende lo siguiente:

"... Artículo único. En los términos y para los efectos de lo dispuesto por el artículo 149 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, se publica el extracto de las discusiones que se suscitaron; así como el proyecto de decreto, respecto al dictamen presentado por las Comisiones Unidas de Legislación y Puntos Constitucionales, que se aprobó en la sesión ordinaria celebrada el día 21 de diciembre de 2018, al presentarse este dictamen con proyecto de decreto que reforma el artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y el artículo 63 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, asentadas en el Diario de Debates Núm. 49-LXXV S.O. (sic).

[38] *http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/diario_debates.php*
[39] Folios 195 a 201 del expediente.

"Envíese al Ejecutivo del Estado, para su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

"En consecuencia, deberá presentarse a la brevedad el dictamen respectivo de reformas y modificaciones a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y a la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, **para su discusión y votación calificada,** en cumplimiento al artículo 152 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León ..."

5. El viernes once de enero de dos mil diecinueve se **publicó** en el Periódico Oficial del Estado,[40] el Acuerdo Número 056, con el cual se presenta el dictamen con proyecto de decreto que reforma el artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y el artículo 63 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, asentados en el Diario de Debates Núm. 49-LXXV S.E.

De dicha publicación se desprenden las **intervenciones** de los diputados Alejandra García Ortiz (por parte de grupo legislativo del Partido Revolucionario Institucional), Zeferino Juárez Mata (por parte del grupo legislativo del Partido del Trabajo) e Ivonne Bustos Paredes, quienes se manifestaron a favor del referido dictamen y un **extracto** de la reforma propuesta:

"... Artículo primero. Se reforma por adición de un segundo párrafo, la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, para quedar como sigue:

"Artículo 85. Al Ejecutivo corresponde:

"I. a XXIII. ...

"XXIV. ...

"En el caso de ausencias mayores a quince días hábiles **sin causa justificada,** de los titulares de los cargos anteriores, se deberá de realizar la propuesta,

[40] Ibídem, folios 202 a 210.

por parte del titular del Poder Ejecutivo al Congreso del **Estado,** dentro del término **de noventa días naturales**. ..."

6. Posteriormente, siguiendo el procedimiento de reforma, en sesión ordinaria celebrada el catorce de mayo de dos mil diecinueve las Comisiones Unidas de Legislación y de Puntos Constitucionales de la Septuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, presentaron a la asamblea el **dictamen** con proyecto de decreto que reforma el artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León,[41] que contiene modificaciones al documento original, del que se desprende para lo que aquí interesa lo siguiente:

"... Consideraciones.

"La competencia que le resulta a estas Comisiones Unidas de Legislación y Puntos Constitucionales para conocer de la presente iniciativa se encuentra sustentada por los numerales 65, fracción I, 66, fracción I, inciso a), 70, fracción II, III y demás relativos de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Nuevo León, así como lo dispuesto en los artículos 37 y 39, fracciones II y III, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

"En la sesión ordinaria celebrada el día 21 de diciembre de 2018, se presentó dictamen con proyecto de decreto que reforma el artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y el artículo 63 de la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Nuevo León, asentadas en el Diario de Debates Núm. 49-LXXV S.O. (sic).

"...

"En este sentido la primera reforma que nos ocupa es a nuestro Máximo Ordenamiento estatal el cual establece en su artículo 85 lo siguiente:

"...

[41] Ibídem, folios 180 a 193.

"Es de advertirse que del precepto legal antes referido no se desprende el tiempo en el que pueda ser nombrado el titular de cada uno de los órganos antes descritos dejando una laguna legal que deja a criterio del titular del Ejecutivo su designación dejando muchas de las veces por un tiempo indefinido a encargados de despacho si bien es cierto que es facultad exclusiva del Poder Ejecutivo, están sujeto en algunos de los casos a la aprobación que debe hacer el Congreso del Estado (sic).

"En esa tesitura, es que la presente iniciativa contempla, se dé un tiempo definido con la finalidad de que los titulares de dichos organismos realicen sus funciones en apego y estricto derecho que marca el ordenamiento que rige la materia con la intención de dar certeza jurídica que requiere la investidura de dicho puesto y evitar como pasa actualmente dejar encargados de despacho sin el procedimiento que debe revestir dicho nombramiento.

"...

"Es por eso, que estas Comisiones Unidas de Dictamen Legislativo coinciden con la iniciativa de reforma que se presenta, si bien se establece en el reglamento que rige el interior de cada dependencia, se debe de (sic) establecer, claramente, en nuestro Máximo Ordenamiento jurídico para que de acuerdo a la jerarquización de leyes prevalezca la Norma Suprema y mandate la obligación de nombrar en un tiempo determinado a los titulares que requieran la aprobación del Congreso del Estado, en este punto se menciona que será de treinta días.

"...

"Atendiendo a lo que se establece en el artículo 109 del Reglamento Interior para el Congreso del Estado de Nuevo León, se hace una precisión en los días en que se deben de (sic) hacer los nombramientos en caso de ausencias de los organismos por parte del titular del Ejecutivo la iniciativa contempla 30 días, pero se cree conveniente establecerlo en 90 días naturales para que de esta manera se tenga tiempo para analizar el mismo y así dar mayor certeza jurídica a dicho nombramiento.

"Por otra parte y por acuerdo derivado de diversas opiniones de los integrantes de las Comisiones Unidas dictaminadoras se deja para mayor estudio

lo referente al artículo segundo del decreto. Asimismo, con la finalidad de precisar, en caso de no manifestarse al respeto de la suplencia en el término que se pretende establecer en la presente reforma los actos que emanen del que esté como encargado, se deben tomar como nulos (sic).

"Por lo anteriormente expuesto y fundado, sometemos en definitiva el siguiente proyecto de:

"Decreto

"Artículo primero. Se reforma por adición de un segundo y tercer párrafo a la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, para quedar como sigue:

"Artículo 85. Al Ejecutivo corresponde:

"I. al XXIII.

"XXIV.

"En el caso de ausencias mayores a quince días hábiles sin causa justificada de los titulares de los cargos anteriores se deberá realizar la propuesta por parte del titular del Poder Ejecutivo al Congreso del Estado dentro del término de **noventa días naturales.**

"**En caso de no cumplirse las disposiciones antes mencionadas, los actos emanados de quien realiza las funciones, cualquiera que sea su denominación, serán inexistentes** ..."

7. Según se desprende del Diario de Debates Número 91-LXXXV P.,[42] correspondiente a la referida sesión ordinaria del segundo periodo ordinario de sesiones prorrogado, del catorce de mayo de dos mil diecinueve, existiendo el quórum de ley y de acuerdo con el orden del día, el presidente pasó al punto correspondiente de "informe de comisiones" y para lo que aquí nos ocupa, le

[42] Ibídem, folios 241 a 253.

concedió el uso de la palabra al diputado Luis Donaldo Colosio Rioja, quien de conformidad con el acuerdo tomado por el Pleno, **procedió a dar lectura íntegra al dictamen con proyecto de decreto bajo el número de expediente Legislativo 12211/LXXV.** Acto continuo, al no existir algún diputado que hubiese querido reservar algún artículo o artículos transitorios, el presidente sometió a consideración de la asamblea en lo general el dictamen correspondiente.

Al no existir oradores en contra, le concedió el uso de la voz al diputado Horacio Jonatán Tijerina Hernández, quien manifestó estar a favor del dictamen de las Comisiones Unidas.

Posteriormente, se procedió a la votación correspondiente, de la cual se aprobó por unanimidad de cuarenta y un votos el dictamen relativo al expediente número 12211/LXXV.

8. Finalmente, el viernes veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve se **publicó** en el Periódico Oficial del Estado[43] el Decreto Núm. 140, por el que se reforma por adición de un segundo y tercer párrafos a la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Ahora bien, lo antes expuesto permite a este Alto Tribunal Pleno establecer que en términos generales se cumplió con el procedimiento de reformas a la Constitución Local previsto constitucional y legalmente.

Esto es así, pues como se pudo observar, el antecedente primigenio del decreto impugnado, lo constituyó la **iniciativa** por la que originalmente se adicionaba un segundo párrafo a la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, misma que fue propuesta por diputados integrantes del Grupo Legislativo de Movimiento Ciudadano de la Septuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, quienes están facultados para ello en términos del artículo 102 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.[44]

[43] Ibídem, folios 236 a 239.
[44] "Artículo 102. La iniciativa de ley, en los términos de los artículos 68 y 69 de la Constitución Política Local, corresponde a todo diputado, autoridad pública en el Estado o cualquier ciudadano nuevoleonés."

Dicha iniciativa se **turnó** a las Comisiones Unidas de Legislación y Puntos Constitucionales, mismas que una vez que la **dictaminaron** con las primeras modificaciones que estimaron pertinentes, sometieron a la consideración del Pleno del Congreso del Estado el dictamen correspondiente para su **apertura a discusión.**

En sesión extraordinaria del primer periodo ordinario de sesiones, ese dictamen se **discutió** y se **aprobó por unanimidad de los miembros presentes del Congreso** (cumpliendo las formalidades establecidas para tal efecto) y, como consecuencia de ello, se **publicó** en el Periódico Oficial del Estado, un extracto de las intervenciones de aquellos diputados que se manifestaron a favor del referido dictamen.

Posteriormente, siguiendo con el proceso legislativo de reforma constitucional, las referidas Comisiones Unidas presentaron a la asamblea el dictamen con proyecto de decreto que reforma el artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León (con nuevas modificaciones). En sesión ordinaria del segundo periodo ordinario de sesiones prorrogado, se **dio lectura íntegra** al dictamen con proyecto de decreto bajo el número de expediente Legislativo 12211/LXXV y el presidente lo puso a **discusión,** tanto en lo general como en lo particular.

Luego, se procedió a la **votación** correspondiente, de la cual se aprobó por unanimidad de cuarenta y uno votos el dictamen relativo al expediente número 12211/LXXV y, finalmente, se **publicó** en el Periódico Oficial del Estado.

Así las cosas, tal como se anticipó, la relatoría de esos hechos permite a este Alto Tribunal Pleno determinar que en términos generales se cumplió con el procedimiento de reformas a la Constitución Local previsto constitucional y legalmente; y, con ello, el fin último perseguido por la iniciativa, como lo es, que haya sido aprobada por el Pleno de la Legislatura y publicada oficialmente, de acuerdo con lo establecido por este Alto Tribunal en la antes invocada jurisprudencia P./J. 92/2001.

Lo anterior, sin que pase inadvertido para quienes resuelven que, en la especie, tal como lo denuncia el promovente, se actualizaron una serie de viola-

ciones formales al procedimiento, como lo es el hecho de que después de sometido a discusión de la asamblea el dictamen con proyecto de decreto que reforma el artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, de que se aprobó por la mayoría de los miembros presentes del Congreso y que finalmente se publicó el extracto de las intervenciones de aquellos diputados que se manifestaron a favor del dictamen, para posteriormente continuar con el proceso de reforma constitucional; las Comisiones Unidas incorporaron al primer documento un párrafo,[45] sin exponer las razones y fundamentos con los que determinaron modificar el dictamen preliminar, tal como lo exigen los artículos 47, inciso c) y 109 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.

Sin embargo, esos vicios no tienen el potencial invalidatorio que alega el titular del Ejecutivo.

En primer lugar, porque en el dictamen definitivo las Comisiones Unidas manifestaron su intención de hacer las modificaciones al documento original, al señalar:

"... Atendiendo a lo que se establece en el artículo 109 del Reglamento Interior para el Congreso del Estado de Nuevo León, se hace una precisión en los días en que se deben de (sic) hacer los nombramientos en caso de ausencias de los organismos por parte del titular del Ejecutivo la iniciativa contempla 30 días, pero se cree conveniente establecerlo en 90 días naturales para que de esta manera se tenga tiempo para analizar el mismo y así dar mayor certeza jurídica a dicho nombramiento...

"**Por otra parte y por acuerdo derivado de diversas opiniones de los integrantes de las Comisiones Unidas dictaminadoras se deja para mayor estudio lo referente al artículo segundo del decreto. Asimismo, con la finalidad de precisar, en caso de no manifestarse al respecto de la suplencia en el término que se pretende establecer en la presente reforma los actos que emanen del que esté como encargado, se deben tomar como nulos**. ..."

[45] De contenido siguiente: "En caso de no cumplirse las disposiciones antes mencionadas, los actos emanados de quien realiza las funciones, cualquiera que sea su denominación, serán inexistentes."

Lo cual, de alguna manera les permitió a los integrantes de la Septuagésima Quinta Legislatura del Congreso del Estado de Nuevo León, imponerse de su contenido.

En segundo lugar, porque en la sesión ordinaria del segundo periodo ordinario de sesiones prorrogado, del catorce de mayo de dos mil diecinueve, se **dio lectura íntegra** al dictamen con proyecto de decreto bajo el número de expediente legislativo 12211/LXXV, el presidente lo puso a **discusión,** tanto en lo general como en lo particular y se aprobó por unanimidad de cuarenta y un votos, sin que el dictamen referido se discutiera en lo particular en atención a que ningún diputado hizo reserva en ese sentido.

Lo anterior significa que las violaciones formales denunciadas no trascienden de manera fundamental a la reforma impugnada, si se toma en consideración que, finalmente, **se respetó el derecho a la participación de todas fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad,** pues todos los diputados que asistieron a la sesión en que se discutió el dictamen estuvieron en condiciones de exponer sus argumentos a favor o en contra y votar según lo consideraron conducente, tal como sucedió en el caso del diputado Horacio Jonatán Tijerina Hernández, quien se manifestó a favor del dictamen de las Comisiones Unidas.

Por su parte, el procedimiento deliberativo culminó con **la correcta aplicación de las reglas de votación** establecidas en el artículo 150 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León,[46] debido a que la votación por la que se aprobó el dictamen de reformas constitucionales fue superior a las dos terceras partes de los miembros del Congreso.

En tanto que, además, se cumplió con el requisito que **la liberación parlamentaria y la votación realizada fueran públicas,** debido a que la sesión del Congreso del Estado en que se leyó y discutió el dictamen del decreto de refor-

[46] "Artículo 150. Para que las adiciones o reformas propuestas sean aprobadas, y se tengan como parte de esta Constitución, necesitarán el voto de las dos terceras partes, cuando menos, de los diputados que integran la Legislatura."

mas fue pública, tal como se advierte del acta correspondiente, en términos de lo establecido en el último párrafo del artículo 79 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León.[47]

Todo lo anterior permite constatar que los vicios evidenciados no tienen el potencial invalidatorio que alega el Ejecutivo. De ahí que resultan infundadas las alegaciones de la parte disconforme enderezadas en ese sentido.

II. En cuanto a la invasión de esferas competenciales

En el segundo concepto de invalidez, la parte actora sostiene que el mencionado Decreto Núm. 140 contraría los principios de legalidad y de división de poderes inmersos en los artículos 16, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así las cosas, después de exponer una serie de ideas con relación al principio de división de poderes y lo que sobre el particular ha sostenido este Alto Tribunal, el promovente aduce que la separación, equilibrio, colaboración y coordinación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León se evidenciaban en la versión inmediata anterior a la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, en congruencia a lo dispuesto en los artículos 81 y 85, fracción X, del referido ordenamiento legal, así como en lo dispuesto en los diversos 2, 9, 15, párrafo segundo, 17, párrafo primero y 18, fracciones III y XIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León.

[47] "Artículo 79. Serán sesiones ordinarias las que se celebren durante los periodos a que se refiere el artículo 55 de la Constitución Política Local, y tendrán lugar a parir (sic) de las once horas los días lunes, martes y miércoles de cada semana, salvo los casos de día de asueto que señale la Ley Federal del Trabajo y el convenio laboral entre el sindicato del personal del Congreso y las autoridades estatales correspondientes o, por acuerdo del Pleno en otro sentido.
"Serán sesiones extraordinarias las que se celebren en día distinto a los señalados en el párrafo anterior y deberán ser convocadas por el presidente de la directiva y a falta de este por quien deba sustituirlo de acuerdo al artículo 21 del presente reglamento.
"**Las sesiones del Pleno del Congreso serán públicas, excepción hecha de lo dispuesto por los artículos 81 y 82 del presente reglamento.**"

Esto, porque si bien se regulaba la participación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Nuevo León, en lo referente a la propuesta por parte de aquél y a la aprobación de la Legislatura sobre los cargos de secretario de Finanzas y tesorero general del Estado, y del titular del Órgano Interno de Control. Lo cierto es que ello se hacía respetando la facultad reglamentaria del gobernador, como titular y depositario del Poder Ejecutivo, reconocida en la fracción X del referido artículo 85 de la Constitución Local y en el diverso 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León.

Argumenta que con el decreto impugnado, a través del cual se adicionaron los párrafos segundo y tercero de la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Local, la separación y el equilibrio entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León sufrió una franca ruptura, debido a que contienen una regulación que en el nivel jerárquico de la normatividad constitucional local no tiene justificación alguna, de modo que es inapropiada su incorporación en la Ley Suprema del Estado de Nuevo León, porque se trata de un aspecto vinculado con la administración pública cuyo tratamiento no es de orden constitucional o legal, sino reglamentario, a cargo del gobernador, de conformidad con el artículo 85, fracción X, de la mencionada Constitución Local, en relación con el diverso 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León.

Que tal afirmación se corrobora con lo dispuesto en el artículo 24 del Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, que establece que: "En los casos de ausencia, el secretario será suplido, en el ámbito de sus respectivas competencias, por los titulares de las autoridades (titulares de las subsecretarías, de la Procuraduría Fiscal, de la Unidad de Fomento a la Inversión y al Financiamiento de Proyectos y Unidad de Información Financiera y Seguimiento), previstas en el artículo 6 de este reglamento.". En tanto que el numeral 23 del Reglamento Interior de la Contraloría y Transparencia Gubernamental prevé: "El contralor general, en sus ausencias temporales menores a quince días será suplido por el funcionario de la Contraloría y Trasparencia Gubernamental que el propio contralor designe. Cuando la ausencia sea mayor, el gobernador del Estado podrá designar a un encargado del despacho hasta en tanto se reincorpore el titular de la dependencia o se designe un titular, según sea el caso."

Estima que el actual párrafo primero (anterior párrafo único) de la fracción XXIV del artículo 85 en comento, es suficiente para colmar la regulación idónea a nivel de la Constitución Local, en torno a la colaboración y coordinación de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Locales para la designación de los titulares de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, y del Órgano Interno de Control Estatal (Contraloría y Transparencia Gubernamental), debido a que se limita a la propuesta y la aprobación de quienes habrían de asumir la titularidad de dichos cargos públicos.

Así las cosas, dice que una vez expedidos, formalmente, los nombramientos o designaciones, previa protesta de ley, se asume la titularidad de las dependencias respectivas pertenecientes a la administración pública estatal, por lo que considerando que el gobernador es también jefe de ésta y del titular del Poder Ejecutivo, se reserva a su favor la regulación de la estructura orgánica, tal como lo estatuye en el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León. Agrega, que entre dichos aspectos queda implícito lo referente a los de funcionalidad, en la cual está inmersa la previsión de los casos de ausencia de los titulares de diferentes dependencias.

Sostiene que en el decreto impugnado subyace la clara intención de cometer un fraude a la ley, pues sabedor el Congreso del Estado de que, en términos de lo dispuesto en los artículos 86, fracción III, y 151 de la Constitución Local, el gobernador está impedido para hacer observaciones (derecho de veto) respecto de reformas a las disposiciones de índole constitucional local, maliciosamente, adicionó en la fracción XXIV del artículo 85 dos nuevos párrafos, con el notorio propósito de evadir en forma artificiosa la previsible oposición por parte del titular del Poder Ejecutivo del Estado, ante la disimulada intrusión del Poder Legislativo.

Asegura que el decreto impugnado es una maniobra del Congreso del Estado para incursionar en la esfera del Ejecutivo, a pesar de ya encontrarse regulada la situación de las ausencias del secretario de Finanzas y del tesorero general del Estado, y del titular del Órgano Interno de Control.

Lo cual resulta **infundado** por una parte y **fundado,** por otra.

A fin de constatar lo anterior, resulta importante hacer algunas precisiones. El principio de división de poderes está expresamente previsto para el ámbito estatal en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[48] cuyo primer párrafo establece que el poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, principio que se recoge también en el artículo 30 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.[49]

En relación con el principio de división de poderes, el Tribunal Pleno ha señalado que es una norma de rango constitucional que exige un equilibrio entre los distintos poderes del Estado y de las entidades federativas, mediante un sistema de peso y contrapeso tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto, capaz de producir una distorsión que desarmonice el sistema de competencias previsto constitucionalmente o afecte los principios democráticos reconocidos en la Norma Suprema.[50]

También ha sido criterio reiterado de esta Suprema Corte que la división funcional de atribuciones que establece la Constitución no opera de manera rígida, sino flexible, ya que el reparto de funciones encomendadas a cada uno de los poderes no constituye una separación absoluta y determinante, sino por el contrario, entre ellos se debe presentar una coordinación o colaboración para

[48] "Artículo 116. El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo ..."

[49] "Artículo 30. El Gobierno del Estado de Nuevo León, es republicano, democrático, laico, representativo y popular; se ejercerá por los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; siendo la base de su organización política y administrativa del Municipio Libre. Estos poderes derivan del pueblo y se limitan sólo al ejercicio de las facultades expresamente designadas en esta Constitución. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un solo individuo."

[50] "DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". Jurisprudencia P./J. 52/2005, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, julio de 2005, página 954, con número de registro digital: 177980.

lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantice la unidad política del Estado.[51]

Asimismo, se ha establecido que para respetar el principio en comento, los poderes públicos de las entidades federativas están obligados a respetar tres mandatos prohibitivos, a saber: a) la no intromisión, b) la no dependencia; y, c) la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.

La intromisión se ha explicado como el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión.

La dependencia, por su parte, conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma.

Finalmente, la subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo significa que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que, además, debe someterse a la voluntad del poder subordinante.[52]

Vinculado con lo anterior, tratándose de relaciones entre poderes autónomos del Estado esta Suprema Corte ha sostenido que para que uno de ellos ejerza una función es necesario que, expresamente, así lo disponga la Consti-

[51] "DIVISIÓN DE PODERES. EL QUE ESTE PRINCIPIO SEA FLEXIBLE SÓLO SIGNIFICA QUE ENTRE ELLOS EXISTE UNA COLABORACIÓN Y COORDINACIÓN EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS, PERO NO LOS FACULTA PARA ARROGARSE FACULTADES QUE CORRESPONDEN A OTRO PODER, SINO SOLAMENTE AQUELLOS QUE LA PROPIA CONSTITUCIÓN LES ASIGNA.". Jurisprudencia P./J. 78/2009, Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1540, con número de registro digital: 166964.

[52] "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.". Jurisprudencia P./J. 80/2004. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de 2004, página 1122, con número de registro digital: 180648.

tución Federal o Local, según se trate, o que la función respectiva resulte, estrictamente, necesaria para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas por efecto de ellas, así como que la función se ejerza en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva la facultad propia.[53]

Una vez precisado lo anterior, lo procedente es determinar si el artículo 85, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, transgrede los principios de legalidad y de división de poderes contenidos en los artículos 16, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para emprender ese ejercicio se estima necesario transcribir el contenido de las porciones normativas impugnadas:

"Artículo 85. Al Ejecutivo corresponde:

"...

"XXIV. Someter a la aprobación del Congreso, la propuesta sobre los cargos de secretario de Finanzas y tesorero general del Estado y del titular del Órgano Interno de Control estatal, y en su caso expedir el nombramiento correspondiente.

"**En el caso de ausencias mayores a quince días hábiles sin causa justificada de los titulares de los cargos anteriores se deberá de (sic) realizar la propuesta por parte del titular del Poder Ejecutivo al Congreso del Estado dentro del término de noventa días naturales.**

"**En caso de no cumplirse las disposiciones antes mencionadas, los actos emanados de quien realiza las funciones, cualquiera que sea su denominación, serán inexistentes.**"

Como se puede observar, del contenido del segundo párrafo se advierte que el legislador local previó un mecanismo para regular lo atinente a las ausencias

[53] Así se consideró en la controversia constitucional 41/2006.

mayores a quince días hábiles –sin causa justificada– del secretario de Finanzas y tesorero general del Estado, y del titular del Órgano Interno de Control del Estado. Para lo cual estableció la necesidad de que el titular del Poder Ejecutivo, en tratándose de dichos supuestos, sometiera la propuesta correspondiente al Congreso del Estado dentro de un plazo de noventa días naturales.

En el tercer párrafo contempló una consecuencia en caso de no cumplir con la referida disposición, como lo es el que los actos emanados de quien realiza las funciones sean inexistentes.

Todo lo anterior, según se vio de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma, con la intención de tratar de erradicar las prácticas generadas ante la ausencia prolongada de algunos titulares de las dependencias de la administración pública central y paraestatal, y su falta de designación; así como la falta de observancia a los reglamentos interiores expedidos por el propio gobernador del Estado, con relación a las ausencias y suplencias de los servidores públicos.

Así las cosas, a juicio de este Tribunal Pleno el artículo 85, fracción XXIV, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, no transgrede los principios de legalidad y de división de poderes contenidos en los artículos 16, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es así, ya que contrario a lo sostenido por la parte actora, con la incorporación de la porción normativa impugnada no se actualiza ninguna intromisión por parte del Poder Legislativo Local a la esfera de competencia exclusiva del Ejecutivo.

Antes bien, dada la importancia de las funciones que desempeñan el titular del Órgano Interno de Control Estatal y el secretario de Finanzas y tesorero general del Estado dentro de la administración pública local, el Congreso de la entidad, en ejercicio de su libertad configurativa,[54] simplemente se dio a la tarea

[54] Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.
"Artículo 63. Corresponde al Congreso:

de regular desde la Constitución Local lo relacionado con las ausencias temporales –sin causa justificada– de dichos funcionarios, bajo el mismo esquema de colaboración interinstitucional con el que son nombrados y en el que participan ambos poderes.[55]

Lo anterior, cobra relevancia si se toma en consideración que de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, los titulares de dichos órganos son los responsables de recaudar y manejar los recursos públicos,[56] así como de inspeccionar el correcto ejercicio del gasto público estatal,[57] respectivamente.

"I. Decretar las leyes relativas a la administración y gobierno interior del Estado en todos sus ramos, interpretarlas, reformarlas y derogarlas en caso necesario.
"...
"XLI. Formular las leyes que reglamenten los artículos de esta Constitución, interpretando fielmente su contenido."

[55] "Artículo 63. Corresponde al Congreso:
"...
"XXIII. La facultad de aprobar la propuesta que sobre el cargo del titular del Órgano Interno de Control Estatal y secretario de Finanzas y tesorero general del Estado, realice el Ejecutivo, bajo el siguiente procedimiento:
"Los titulares de las dependencias antes señaladas serán propuestos al Congreso del Estado por el Ejecutivo. La aprobación se hará, previa comparecencia de la persona propuesta, por el voto secreto de cuando menos las dos terceras partes de los integrantes del Congreso del Estado, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la comparecencia. Si el Congreso del Estado no se encontrase reunido, la Diputación Permanente convocará de inmediato a un periodo extraordinario de sesiones.
"En caso de que, transcurrido el plazo de cinco días, el Congreso del Estado rechace a la persona propuesta para ocupar el cargo, se abstenga de resolver, o no se alcance la votación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, el Ejecutivo del Estado, en un plazo de diez días, propondrá a otra persona y la aprobación se efectuará en los términos del párrafo anterior.
"Si presentada la segunda propuesta, el Congreso del Estado la rechaza o no reúne la votación requerida dentro de los plazos señalados, en ese mismo acto, la aprobación se llevará a cabo mediante el voto secreto de cuando menos la mayoría de los diputados asistentes a la sesión; de no reunirse esta votación o si el Congreso del Estado se abstiene de resolver dentro de los plazos señalados, el órgano proponente, dentro de los diez días posteriores a la celebración de la sesión, realizará la designación, la cual no podrá recaer en ninguna de las personas que en ese mismo procedimiento ya hubieran sido propuestas al Congreso del Estado para ocupar dicho cargo."

[56] "Artículo 21. La Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado es la dependencia encargada de la administración financiera, fiscal y tributaria de la hacienda pública del Estado, y le corresponde, además de las atribuciones que le concede la Constitución Política del Estado, el despacho de los siguientes asuntos:
"I. Recaudar los ingresos de carácter fiscal que establezcan las leyes y aquellos otros ingresos cuya exacción le corresponda o le haya sido delegada de acuerdo a la ley;

En tanto que, por disposición constitucional local, al Congreso del Estado es al que le corresponde destinar los recursos públicos.[58]

De ahí que, como se dijo, ante la necesidad de erradicar las ausencias temporales –sin causa justificada– de los funcionarios que ejercen tan importantes

"...
"X. Efectuar las erogaciones conforme al presupuesto de egresos;
"...
"XVI. Establecer medidas de control respecto de los ingresos y egresos de las entidades paraestatales, descentralizadas, fideicomisos y fondos, así como de los patronatos que manejen recursos públicos;
"...
"XIX. Recibir, revisar y reclamar, en su caso, las participaciones en impuestos federales a favor del Gobierno del Estado y acudir en auxilio de los Municipios, cuando éstos lo soliciten, para gestionar lo que a ellos les corresponda ..."

[57] "Artículo 33. La Contraloría y Transparencia Gubernamental, estará a cargo de un contralor general y tendrá autonomía de ejercicio presupuestal, de gestión para organizar la estructura y funcionamiento de dicha dependencia, además estará a cargo de los siguientes asuntos:
"I. Planear, organizar y coordinar los sistemas de control de la administración pública del Estado; inspeccionar el ejercicio del gasto público estatal, su congruencia con el presupuesto de egresos y la observancia de la normatividad aplicable en el Estado; así como validar los indicadores para la evaluación de la gestión gubernamental, en los términos de las disposiciones aplicables ..."

[58] Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.
"Artículo 63. Corresponde al Congreso:
"...
"IX. Examinar y aprobar anualmente, a propuesta del gobernador, el presupuesto de egresos de los Poderes del Estado y los proyectos y arbitrios de pública utilidad. Una vez analizado y discutido el proyecto de ley correspondiente, el Congreso podrá modificarlo, motivando y justificando los cambios realizados; además establecerá en él, los sueldos aplicables al gobernador del Estado y a los secretarios que le reporten, así como las partidas autorizadas para remuneraciones del personal de cada secretaría;
"El presupuesto seguirá el proceso establecido en el artículo 71 de esta Constitución con excepción del plazo para hacer las observaciones que será de tres días.
"Si terminado un año, por cualquier circunstancia no se hubiere aprobado la Ley de Egresos que deba aplicarse al siguiente ejercicio, mientras no haya aprobación expresa en diverso sentido seguirá vigente la misma del ejercicio que termina.
"Autorizar en la Ley de Egresos del Estado las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la misma ley. Las erogaciones correspondientes deberán incluirse en las subsecuentes leyes de egresos.
"Dentro de la Ley de Egresos del Estado, se incluirán las partidas plurianuales necesarias para cumplir con las obligaciones contraídas para obras de infraestructura pública, encontrándose entre ellas las que se realicen bajo la modalidad de proyecto de prestación de servicios.
"La aprobación del establecimiento de compromisos plurianuales deberá hacerse siempre y cuando no se cause perjuicio a la viabilidad financiera del Estado y Municipios ni se modifiquen ramos, programas y proyectos prioritarios."

cargos, el Congreso de la entidad, en ejercicio de su libertad configurativa, se dio a la tarea de regular dicho aspecto (en el mismo instrumento normativo en el que se prevé su designación), bajo un esquema de colaboración interinstitucional, en el que participa no solamente el Poder Legislativo sino también el propio Ejecutivo.

Sin que ello implique intromisión alguna por parte del Poder Legislativo Local a la esfera de competencia exclusiva del Ejecutivo.

No constituye obstáculo alguno, el que conforme a lo establecido en los artículos 85, fracción X, de la Constitución Local y 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León,[59] al Ejecutivo le corresponda reglamentar en lo administrativo, lo necesario para la ejecución de las leyes emitidas por el Congreso Local, como lo pudiera ser la estructura orgánica de las distintas dependencias de la administración pública centralizada o paraestatal, así como los aspectos de funcionalidad, en los que se encuentra inmersa la previsión de los casos de ausencia de los titulares de las diferentes dependencias.

Empero, contrario a lo pretendido por el promovente, el contenido de la norma impugnada de ninguna manera prohíbe el ejercicio de la facultad reglamentaria del Ejecutivo Local, sino por el contrario, en términos de los referidos numerales, se encuentra en aptitud de reglamentar en lo administrativo lo necesario para la ejecución de las leyes emitidas por el Congreso Local; aunque para ello, el ejercicio de dicha facultad se encuentra supeditada a las bases que establecen la Constitución y las leyes locales.[60]

---

[59] "Artículo 85. Al Ejecutivo corresponde: ...
"X. Publicar, circular, cumplir y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones del Congreso del Estado; y ordenar y reglamentar en lo administrativo, lo necesario para su ejecución."
"Artículo 17. La estructura orgánica de cada dependencia será determinada por el titular del Poder Ejecutivo en el reglamento interior correspondiente. Cada dependencia deberá contar con manuales de organización y de procedimientos administrativos.
"Una ley orgánica y su reglamento, determinarán la organización y funcionamiento de la Procuraduría General de Justicia del Estado."

[60] Sirve de apoyo la jurisprudencia P./J. 30/2007, de rubro: "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1515, con número de registro digital: 172521.

De ahí que, si en la especie la Constitución Local establece un procedimiento para la designación del titular de la Secretaría de Finanzas y tesorero general del Estado y del titular del Órgano Interno de Control Estatal y ahora, con motivo de la reforma impugnada, un mecanismo para erradicar las ausencias temporales sin causa justificada de dichos funcionarios; la facultad del Ejecutivo para reglamentar en la materia debe ser acorde a lo establecido en aquélla.

Tampoco pasa inadvertido para quienes resuelven que conforme al artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León,[61] es facultad exclusiva del Ejecutivo "*nombrar y remover libremente a los titulares de la administración pública central y paraestatal y demás servidores públicos*"; además, para el caso de las ausencias mayores a quince días hábiles sin causa justificada, de los titulares de los cargos anteriores, de realizar la designación correspondiente dentro del término de noventa días naturales.

Sin embargo, dichas facultades no son absolutas, pues como el propio numeral lo establece, al igual que el artículo 85, fracción III, de la Constitución Política Local,[62] su ejercicio está supeditado a que la ley suprema del Estado no determine de otro modo el nombramiento o remoción de los servidores públicos.

---

[61] "Artículo 3. Son facultades exclusivas del Ejecutivo:
"Proponer en los términos del artículo 63, fracción VIII, de la Constitución Política del Estado, la creación de las dependencias, organismos públicos descentralizados y demás entidades necesarias para el despacho de los asuntos de orden administrativo y la eficaz atención de los servicios públicos, así como, en su caso, la supresión de las mismas. Dentro de las disposiciones presupuestales de la Ley de Egresos, y con fundamento en la presente ley, crear y modificar su estructura administrativa.
"Asimismo, nombrar y remover libremente a los titulares de la administración pública central y paraestatal, y demás servidores públicos cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución Política del Estado o en otras leyes del Estado.
"En el caso de ausencias mayores a quince días hábiles sin causa justificada, de los titulares de los cargos anteriores, se deberá de (sic) realizar la designación correspondiente, por parte del titular del Poder Ejecutivo, dentro del término de noventa días naturales."

[62] "Artículo 85. Al Ejecutivo corresponde:
"...
"III. Nombrar y remover libremente a los titulares de las dependencias que integran la administración centralizada, y de los organismos y entidades que integran el sector paraestatal y demás funcionarios y empleados cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en esta Constitución, la Ley de Servicio Civil o en otras disposiciones aplicables."

Como se vio, en el caso en particular la Constitución Local, en su artículo 63, fracción XXIII, establece –bajo un esquema de colaboración interinstitucional– el procedimiento para que el Congreso del Estado apruebe la propuesta del Ejecutivo con relación a los cargos del titular del Órgano Interno de Control Estatal y del secretario de Finanzas y tesorero general del Estado; en tanto que en la norma impugnada, se prevé el mecanismo para ocupar dichos cargos, ante las ausencias temporales sin causa justificada.

Así las cosas, dado que en la especie no se invade la esfera de competencia exclusiva del Poder Ejecutivo, debido a que con la reforma impugnada quedó intocada su facultad reglamentaria, consecuentemente, procede declarar infundados los planteamientos de constitucionalidad enderezados en ese sentido, únicamente con relación al **párrafo segundo** de la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

En cambio, debe declararse la invalidez del **párrafo tercero** de la fracción XXIV del referido artículo 85 de la Constitución Local.

Se afirma lo anterior, porque con la incorporación de dicha porción normativa al Texto Constitucional, en el cual se contempla una sanción o consecuencia para el caso de que el titular del Ejecutivo no cumpla con los lineamientos previstos para solventar las ausencias mayores a quince días hábiles, sin causa justificada, del secretario de Finanzas y tesorero general del Estado y del titular del Órgano Interno de Control, se viola no solamente el principio de división de poderes sino de manera indirecta, el de seguridad jurídica.

Así es, según se puede observar, en el artículo 85 de la Constitución Local se establece el cúmulo de facultades del Ejecutivo, entre las cuales, se encuentra aquella que lo habilita para hacer cumplir las leyes y demás disposiciones que expida el Congreso del Estado,[63] así como la que le permite, para el despacho de los asuntos de orden administrativo, nombrar y remover libremente a los

[63] "Artículo 85. Al Ejecutivo corresponde.
"X. Publicar, circular, cumplir y hacer cumplir las leyes y demás disposiciones del Congreso del Estado; y ordenar y reglamentar en lo administrativo, lo necesario para su ejecución."

titulares de la administración pública central y paraestatal y demás servidores públicos, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución Local o en otras disposiciones aplicables.[64]

Esta última atribución se ve reflejada en la propia Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León, puesto que en tratándose de las ausencias temporales de los titulares de las dependencias de la propia administración pública, el artículo 15 es claro al disponer que: "... Las ausencias temporales de los titulares de las dependencias serán suplidas por el servidor público que determine el reglamento interior o la ley respectiva. Cuando el cargo quede vacante el gobernador podrá designar un encargado del despacho de la dependencia hasta en tanto designe al titular ..."

No obstante lo anterior, con el texto de la porción normativa impugnada, las referidas atribuciones se ven afectadas en la medida en que se le impide al titular del Ejecutivo el ejercicio eficiente de las funciones que le fueron encomendadas, dado que se condiciona la validez de los actos administrativos de quien suple o realiza las funciones en ausencia del secretario de Finanzas y tesorero general del Estado y del titular del Órgano Interno de Control, a que se cumpla cabalmente con los lineamientos previstos en el párrafo segundo de la fracción XXIV del referido artículo 85 de la Constitución Local. Esto, sin importar que dichos funcionarios pudieran estar legitimados por las disposiciones orgánicas respectivas para suplir a los ausentes.

Lo cual, como se dijo, viola el principio de división de poderes, porque con la porción normativa impugnada se ven limitadas las atribuciones que le fueron conferidas al Ejecutivo Local para proveer en la esfera administrativa lo correspondiente para la exacta observancia de las leyes y demás disposiciones que expida el Congreso Local.

Por su parte, cabe señalar que con ese diseño legislativo también se generan graves consecuencias en detrimento del gobernado.

[64] "III. Nombrar y remover libremente a los titulares de las dependencias que integran la administración centralizada y de los organismos y entidades que integran el sector paraestatal y demás funcionarios y empleados cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en esta Constitución, la Ley de Servicio Civil o en otras disposiciones aplicables."

Se afirma lo anterior, porque al estar supeditada la validez de los actos administrativos de quien realiza las funciones en suplencia de los funcionarios a los que alude la norma, al cabal cumplimiento de un procedimiento (independiente del acto) para la designación del titular de las dependencias, dichos actos, contrario a su naturaleza jurídica, no pueden surtir efectos y consecuencias inmediatas a partir de su emisión, ya que habría que esperar a que las resultas de ese procedimiento legitimaran los actos. Lo cual, evidentemente paraliza el correcto funcionamiento de la administración pública, cuando menos por lo que corresponde al ámbito de las finanzas y de control del Estado.

En abono a ello, es de destacar la incertidumbre que genera el desconocer si los actos administrativos que emite quien suple o realiza las funciones en ausencia del secretario de Finanzas y tesorero general del Estado y del titular del Órgano Interno de Control, son válidos desde el momento en que son emitidos, ya que como se dijo, para llegar a esa conclusión primero habría que esperar a las resultas del procedimiento previsto en el párrafo segundo de la fracción impugnada.

De ahí que, como se anticipó, lo procedente es declarar la invalidez del **párrafo tercero** de la fracción XXIV del referido artículo 85 de la Constitución Local, por contrariar no solamente el principio de división de poderes sino de manera indirecta, el de seguridad jurídica.

III. Violación al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad

En el tercer concepto de invalidez, la parte actora sostiene que el Decreto Núm. 140 transgrede el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, porque adolece de graves faltas de claridad y de previsión.

Argumenta que en el segundo párrafo de la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Local no se hace distinción entre las ausencias definitivas o temporales. Tampoco se aclara cuáles son las causas justificativas de la ausencia ni se precisa qué autoridad sería competente para pronunciarse sobre la justificación o injustificación, así como el procedimiento que habría de seguirse para emitir el pronunciamiento relativo.

Refiere que falta claridad y precisión en cuanto al término de noventa días naturales para que el titular del Poder Ejecutivo realice al Congreso la propuesta

sobre los cargos de secretario de Finanzas y del tesorero general del Estado y del titular del Órgano Interno de Control. Esto, al no indicarse el dato referente para la iniciación de dicho plazo, pues no se expone a partir de cuándo iniciaría el respectivo cómputo cronológico.

Finalmente, menciona que en el articulado transitorio no se regula la situación que imperaría en relación con los casos que, a la fecha de iniciación de vigencia del decreto, integren los supuestos normativos arrojados por la reforma efectuada a la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

Lo cual resulta **infundado.**

A fin de evidenciar lo anterior, en primer lugar, resulta importante precisar que el análisis de dichos planteamientos se emprenderá atendiendo a la causa de pedir, debido a que en el caso en particular las porciones normativas impugnadas no constituyen una sanción penal, no forman parte de un procedimiento administrativo sancionador y, por tanto, no resulta aplicable el principio de taxatividad en materia penal.[65]

Además, para ello también deberá atenderse al principio de agravio de la parte actora en relación con la invasión competencial antes alegada, de acuerdo con lo establecido en la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.),[66] de contenido siguiente:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO

[65] Sirve de apoyo la jurisprudencia 2a./J. 124/2018 (10a.), de rubro: "NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 60, Tomo II, noviembre de 2018, página 897, de la Décima Época, con número de registro digital: 2018501.

[66] Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33, con número de registro digital: 2010668, de la Décima Época.

DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO. La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el Texto Constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad."

Precisado lo anterior, cabe recordar que la parte actora cuestiona la validez del párrafo segundo de la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Local,

por su falta de claridad y previsión en la manera de operar el mecanismo para la designación del secretario de Finanzas y tesorero general del Estado, y del titular del Órgano Interno de Control del Estado, en tratándose de las ausencias mayores a quince días hábiles sin causa justificada.

Así las cosas, para abordar lo anterior resulta importante mencionar que en lo concerniente a los derechos de legalidad y seguridad jurídica, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que éstos, que en su expresión genérica están previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales, se respetan por las autoridades legislativas cuando las disposiciones de observancia general que crean, por un lado, generan suficiente certidumbre a los gobernados sobre las consecuencias jurídicas de su conducta y, por otro, tratándose de normas que confieren facultades a una autoridad, las acotan en la medida necesaria y razonable, en forma tal que se les impida actuar de manera arbitraria o caprichosa.

Asimismo, se ha sostenido la postura de que los derechos en comento no implican que en la ley se deba detallar, minuciosamente, el procedimiento regulador de las relaciones entabladas entre autoridades y particulares, cuando éste se encuentre definido de manera sencilla para evidenciar la forma en que debe hacerse valer el derecho por el particular, así como las facultades y obligaciones que le corresponden a la autoridad. Es suficiente con que el ordenamiento legal contenga los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.[67]

En abono a lo anterior, este Alto Tribunal también ha establecido que para la aplicación del principio de legalidad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios.[68]

[67] Sirve de apoyo, la jurisprudencia 2a./J. 144/2006, de rubro: "GARANTÍAS DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIV, octubre de 2006, materia constitucional, página 351, con número de registro digital: 174094, de la Novena Época.

[68] Sirve de apoyo, por las razones que le informan, la jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.), de rubro: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 131, de la Décima Época, con número de registro digital: 2006867.

Ahora bien, en el caso en particular del contenido del segundo párrafo se advierte que el legislador local previó un mecanismo para regular lo atinente a las ausencias mayores a quince días hábiles –sin causa justificada– del secretario de Finanzas y tesorero general del Estado, y del titular del Órgano Interno de Control del Estado. Para lo cual estableció la necesidad de que el titular del Poder Ejecutivo, en tratándose de dichos supuestos, sometiera la propuesta correspondiente al Congreso del Estado dentro de un plazo de noventa días naturales.

Lo cual, como dijo en párrafos precedentes, desde el enfoque de la invasión competencial alegada por el promovente, es más que suficiente para garantizar su intervención en la designación de dichos funcionarios y genera previsibilidad, ante la consecuencia prevista para los nombramientos que no se ajusten a dicho mandato.

Esto, pues ante una eventualidad de esas, es decir, después de una ausencia mayor a quince días hábiles –sin causa justificada– del secretario de Finanzas y tesorero general del Estado y del titular del Órgano Interno de Control del Estado, el titular del Poder Ejecutivo tendrá que someter la propuesta correspondiente al Congreso del Estado de Nuevo León dentro de un plazo de noventa días naturales.

A ello debe sumarse el argumento de que la ley suprema local únicamente contempla los principios constitucionales que, a su vez, deben ser materializados tanto en la ley como en el reglamento. Lo cual significa, contrario a la pretensión del promovente, que la norma impugnada no necesariamente debe contener todos los aspectos sugeridos por éste, a fin de brindar seguridad jurídica.

De ahí pues, que resulten infundados los planteamientos formulados por el promovente.

Por las razones antes expuestas, debe reconocerse la **validez** del Decreto Núm. 140, publicado en el Periódico Oficial Local el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, a través del cual se reformó el artículo 85, fracción XXIV, **párrafo segundo,** de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.

SÉPTIMO.—**Efectos.** Ante la violación apuntada en la parte final del punto II del considerando que antecede, en términos del segundo párrafo del inciso l) de la fracción I del artículo 105 constitucional,[69] procede declarar la invalidez del **párrafo tercero** de la fracción XXIV del artículo 85 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, adicionado por el Decreto Núm. 140, publicado en el Periódico Oficial Local el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve.

De conformidad con el artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia,[70] la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y parcialmente fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 85, fracción XXIV, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León,

---

[69] "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
(Reformado [N. de E. este párrafo], D.O.F. 11 de marzo de 2021)
"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"...
"l) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión.
(Reformado, D.O.F. 11 de marzo de 2021)
"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos.
"En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia."

[70] "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
"La declaración de invalidez de las sentencias no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."

adicionado mediante el Decreto Núm. 140, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, en atención al considerado sexto de esta decisión.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 85, fracción XXIV, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 140, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Nuevo León, tal como se precisa en los considerandos sexto y séptimo de esta determinación.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad de la demanda, a la legitimación, a las causas de improcedencia y a la precisión de la norma reclamada.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernán-

dez, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado I, denominado "Violaciones del proceso legislativo", consistente en reconocer la validez del procedimiento legislativo que culminó en el Decreto Núm. 140, mediante el cual se adicionó el artículo 85, fracción XXIV, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández con razones adicionales, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en sus apartados II y III, denominados, respectivamente, "Invasión de esferas competenciales" y "Violación al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad", consistente en reconocer la validez del artículo 85, fracción XXIV, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 140, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Ríos Farjat, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las consideraciones y fundamentos, en su apartado II, denominado "Invasión de esferas competenciales", consistente en declarar la invalidez del artículo 85, fracción XXIV, párrafo tercero, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, adicionado mediante el Decreto Núm. 140, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve. La señora Ministra y los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y Pérez Dayán votaron en contra. La señora Ministra y

los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales y Ríos Farjat anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 124/2018 (10a.), P./J. 42/2015 (10a.) y 1a./J. 54/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 30 de noviembre de 2018 a las 10:41 horas, 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas y 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas, respectivamente.

La tesis aislada P. XLIX/2008 citada en esta sentencia, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 709, con número de registro digital: 169493.

La presente sentencia también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 12 de mayo de 2022.

Esta sentencia se publicó el viernes 26 de agosto de 2022 a las 10:34 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 29 de agosto de 2022, para los efectos previstos en el punto noveno del Acuerdo General Plenario 1/2021.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 65/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el once de enero de dos mil veintidós, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto al artículo 15, fracción I, porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley que crea el Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León, en relación con el requisito de ser mexicano por nacimiento para ocupar el cargo de director general del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo, al considerarlo violatorio de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en la materia.

El artículo impugnado disponía, en la parte que nos ocupa, lo siguiente: "*Artículo 15. Para ser director general del Instituto, se requiere; I. Ser mexicano por nacimiento y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos. …*"

Esta disposición fue declarada inválida por unanimidad de votos;[1] sin embargo, la mayoría consideró, en idénticos términos a los establecidos al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018,[2] que tal invalidez derivaba de que los Congresos Locales no tienen facultad para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene reserva explícita respecto a ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento. De lo anterior desprendió la mayoría que ningún Estado puede, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que ya están previstos en la propia Constitución Federal.

Si bien coincidí en la declaratoria de invalidez de la porción normativa impugnada, no comparto las consideraciones de la sentencia. A mi parecer, las razones que debieron de sustentar la invalidez debían partir de analizar la competencia,

[1] De las Ministras Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente el Ministro Pardo Rebolledo.

[2] Bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas, resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos. El Ministro Franco González Salas votó con reservas respecto al resolutivo segundo, la suscrita Ministra Ríos Farjat votó en contra de las consideraciones y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la invalidez, pero por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales.

por ser de estudio preferente. Antes de exponerlas, respondo primero a dos interrogantes previas:

1. ¿El Congreso de Nuevo León estaba legislando en materia de nacionalidad, como para poder sostener que interfería con una facultad exclusiva del Congreso de la Unión?

La respuesta es no. La nacionalidad está regida por el artículo 30 constitucional, y el diverso 73 que reserva facultad expresa al Congreso para "XVI. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República".

Ninguna de tales actividades estaba llevando a cabo el legislador de Nuevo León al *restringir* el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto a quienes tuvieran la nacionalidad mexicana por nacimiento.

2. ¿El artículo 32 constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?

También en este caso la respuesta es no. Para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto (las negritas son propias):

"Artículo 32. La Ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, **por disposición de la presente Constitución**, se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen **otras leyes del Congreso de la Unión**."

Ciertamente, la Constitución Política del país contiene el requisito de la mexicanidad por nacimiento para acceder a diversos cargos, por ejemplo, Presidente de la República, Secretario de Estado, Diputado, Senador, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Fiscal General de la República, Auditor Superior de la Federación, Gobernador de un Estado, Comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia Económica o del órgano garante en materia de transparencia, Magistrado electoral, Consejero de la Judicatura Federal; así como para pertenecer al Ejército, a la

Armada, a la Fuerza Aérea, o para ser capitán, piloto, patrón, maquinista de embarcaciones o aeronaves mexicanas,[3] etcétera.

Lo anterior no significa, ni ha significado históricamente, que tales sean los únicos cargos públicos que estén amparados por el artículo 32 antes transcrito. El artículo 32 se limita a regular los cargos y funciones previstos **en la propia** Constitución Política del país, sin que de ahí pueda desprenderse que pretenda regular más allá que los previstos ***en ella misma*** y ***en otras leyes del Congreso de la Unión***.

Es claro que la legislación interna y propia de los Estados no emana del Congreso de la Unión, sino de los Congresos Locales, y también es cierto que no existe mandato expreso en este artículo 32 en el sentido que los Estados se entiendan comprendidos en tal reserva. No hay indicios de tal pretendida generalidad, sino, al contrario, de contener al legislador federal y, en cambio, de otorgar deferencia al legislador local (como puede observarse, se refiere sólo a otras leyes del Congreso de la Unión).

Lo anterior explica que las constituciones de las entidades federativas suelan contener disposiciones relativas a que reservan ciertos cargos públicos para "mexicanos por nacimiento", como el de gobernador, diputado, fiscal general, integrante de ayuntamiento, Magistrado de tribunal local, etcétera.

Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el Pacto Federal previsto en la Constitución Federal, medularmente en el artículo 40 que dispone que "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Precisamente por existir este régimen de competencias es que el estudio al respecto, el competencial, debe ser preferente.

I. Competencia de las Legislaturas Locales para regular supuestos de acceso a cargos públicos relacionados con la nacionalidad.

En virtud de que el análisis de competencia de las Legislaturas Locales para legislar en cierta materia **es de estudio preferente**, lo primero por definir es si éstas

[3] Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 constitucionales.

cuentan o no con la facultad de establecer como requisito a un cargo público local el "ser mexicano por nacimiento".

Una correcta metodología en estos casos consiste en definir, en primer lugar y con claridad suficiente, el régimen de competencias a favor de los Estados conforme a los principios del federalismo mexicano, sin introducir aspectos ajenos ni de derechos humanos porque constituyen un nivel o parámetro distinto de análisis de validez constitucional (del que me ocupo más adelante en el presente voto concurrente).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 40[4] y 41[5] un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en todo lo concerniente a su régimen interior** con la única limitación de las estipulaciones y **reglas mínimas** del Pacto Federal, las cuales por su propia naturaleza deben ser **expresas.**

Al respecto, el artículo 124 constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados conforme al principio de que las facultades que no están **expresamente** concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México;[6] es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual a los Estados.

En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que **el legislador local de Nuevo León no está legislando en materia de nacionalidad**, sino **condicionando un cargo al requisito de mexicanidad por nacimiento**, lo cual consiste en categorizar o definir el perfil para ocupar el puesto de director general del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

[4] "**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental."

[5] "**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal."

[6] "**Artículo 124**. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."

Por tanto, si la reserva de legislar el requisito de mexicanidad por nacimiento para ocupar ciertos cargos públicos **no se encuentra prevista como competencia exclusiva de la Federación** en el artículo 73 constitucional, ni en el diverso 32, ni en ningún otro, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí pueden prever en sus leyes dicho requisito.

En virtud de que todo lo no reservado a la Federación se entiende conferido a los Estados, el régimen de competencias se integra por reglas mínimas y expresas. Por esta razón, **no comparto que se pueda desentrañar una facultad exclusiva a la Federación en detrimento de los Estados a partir de algún ejercicio interpretativo que no toma en cuenta la metodología que demanda un Pacto Federal Constitucional**, como lo es analizar en primer término el régimen de competencias.

De lo contrario, queda el precedente de que el régimen federal es algo así como una figura retórica (siendo que es la realidad nacional), y que a merced de cualquier tema que se pretexte o se perciba apremiante se puede difuminar o reescribir el régimen de competencias constitucional.

Si bien es misión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretar y salvaguardar la Constitución Política del país, esto no significa atribuirle a la Federación competencias o temas que no están distribuidos así en el propio Pacto Federal.

II. Razonabilidad de la exigencia de mexicanidad por nacimiento en el caso concreto.

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de Nuevo León sí tenía competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Salvaguardada la competencia residual, se puede entonces realizar un análisis de razonabilidad al caso. Tenemos que al revisar si la norma impugnada cumple o no con el requisito de escrutinio estricto, resulta evidente que no existe ninguna justificación constitucionalmente imperiosa que demande de la mexicanidad por nacimiento para ocupar el puesto de director general del Instituto de Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado de Nuevo León.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a la labor a desempeñar, y que se encuentra descrita en diversos artículos de la Ley que crea el Instituto de

Capacitación y Educación para el Trabajo del Estado Nuevo León. Siendo entonces que no hay justificación para esta exigencia, es que la norma impugnada resulta discriminatoria y, por ende, inconstitucional. Considero que esto debió concluirse así en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, porque esta era la materia del análisis y ese era el método.[7]

Es posible que estemos ante un tema –exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para diversos cargos– que muy rara vez (si acaso) las Legislaturas Locales lograrían justificar respecto a por qué necesitan ese requisito de mexicanidad por nacimiento para tal o cual cargo. Advierto también que el análisis de la razonabilidad puede conducir en la gran mayoría de los casos a la invalidez de la norma; sin embargo, como he señalado, el régimen federal permite una competencia *a priori* en las exigencias de los cargos que configuran su orden de gobierno. Si resulta que se están creando hipótesis discriminadoras con esa exigencia, debería ser un tema para analizarse a partir de una razonabilidad caso por caso.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 65/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de marzo de 2022 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 11, Tomo I, marzo de 2022, página 622, con número de registro digital: 30430.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 32/2015.

En sesión de diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Boca del Río, Estado de Veracruz,

[7] "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).". Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175. Votación: Este criterio derivó del amparo directo en revisión 988/2004 de 29 de septiembre de 2004, el cual se resolvió por unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles. Criterio que fue reiterado posteriormente en los amparos en revisión 459/2006, 846/2006, 312/2007 y 514/2007.

en contra de la Ley Número 561, de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial del Estado el trece de abril de dos mil quince.

El Municipio argumentó –entre otras cuestiones– que la ley resultaba inconstitucional, ya que el Poder Legislativo del Estado no tenía competencia para emitir dicho ordenamiento, debido a que incidía en la materia de tránsito municipal.

La mayoría de los integrantes del Pleno estimó que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, las Legislaturas Locales sí tienen competencia para emitir leyes en materia de tránsito municipal. Esto debido a que el propio Tribunal Pleno ha sostenido en diversos criterios que los Congresos Estatales están facultados para establecer un marco normativo homogéneo para que los Municipios regulen aspectos que atiendan a sus particularidades.[1]

No comparto el criterio de la mayoría. Considero que los Congresos Estatales no están facultados para legislar en materia de tránsito municipal. Tampoco estimo que corresponde a esta Suprema Corte definir en cada caso si las leyes locales que contienen bases generales a las que hace referencia el Texto Constitucional invaden atribuciones de los Municipios, pues las competencias de cada uno de estos ámbitos se encuentran claramente delimitadas por el Texto Constitucional. Es decir, considero que en este tipo de casos la Suprema Corte debe realizar un estudio abstracto de las facultades del Congreso Local. De llevar a cabo un estudio particular de cada disposición se podría transgredir el principio de certeza jurídica, toda vez que los habitantes de los Municipios del Estado de Veracruz tendrían que investigar si un artículo específico es aplicable o fue declarado inválido por el Tribunal Pleno.

A raíz de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y nueve, los Municipios pueden expedir normas reglamentarias. En virtud del artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal, las autoridades municipales están facultadas para regular con autonomía ciertos aspectos específicos de la vida municipal dentro del ámbito de su competencia. En ese sentido, de conformidad con la fracción III, inciso h), de ese precepto, los Municipios tendrán a su cargo las

[1] Jurisprudencia P./J. 47/2011 (9a.), emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "SERVICIO PÚBLICO DE TRÁNSITO EN UN MUNICIPIO. ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS ESTATALES Y MUNICIPALES EN SU PRESTACIÓN.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 306, con número de registro digital: 160747.

funciones y servicios públicos de seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.

Si bien la Constitución establece que los Estados estarán facultados para emitir las bases generales de la administración pública municipal con la finalidad de establecer una homogeneidad básica entre los distintos gobiernos municipales, aquéllos únicamente podrán establecer los lineamientos esenciales del funcionamiento municipal. Dichos lineamientos no podrán apartarse del ejercicio de las competencias otorgadas por el Texto Constitucional que, de manera expresa, se encuentran contempladas en el artículo 115, fracción II, incisos a) al e).

En este sentido, las Legislaturas Locales sólo podrán emitir leyes referentes a las siguientes cuestiones: (i) las bases generales de la administración pública y procedimientos administrativos para dirimir controversias entre individuos y el Municipio; (ii) los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal; (iii) la regulación de la celebración de los convenios a los que se refiera el artículo 116 de la Constitución Federal; (iv) el procedimiento y condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o un servicio municipal; y, (v) las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

De esa manera, la facultad Legislativa Estatal para regular la materia municipal no le otorga atribuciones en cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que ello le está constitucionalmente reservado a éstos. De lo expuesto se puede advertir que el órgano reformador modificó el Texto Constitucional con un doble propósito: por un lado, buscó delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal. Por el otro, pretendió ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinados aspectos que le son propios.[2]

En ese orden de ideas, considero que los límites estatales para regular cuestiones municipales están establecidos de manera precisa en el Texto Constitucional. A mi parecer, pretender matizar dicho marco puede tener como efecto que se

[2] En relación con dicho planteamiento se puede hacer alusión a la jurisprudencia P./J. 129/2005, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. OBJETIVO Y ALCANCES DE LAS BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2067, con número de registro digital: 176949.

pierda la finalidad de la reforma al artículo 115 de la Constitución Federal: ampliar el ámbito competencial de los Municipios y potenciar la capacidad reglamentaria de los Ayuntamientos.

En el caso concreto, considero que los Estados sólo están facultados para legislar en materia de tránsito de vehículos en las vías de su jurisdicción. Sin embargo, debido a que el tránsito municipal es un aspecto reservado a los Municipios, estimo que la ley materia de la presente controversia es inconstitucional. En efecto, la Ley Número 561 de Tránsito y Seguridad Vial para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave establece –en su artículo 1– que su objeto es regular el tránsito de vehículos que no sean de competencia federal, es decir, se incluye al tránsito estatal y municipal.

Asimismo, su artículo 2 establece que los Ayuntamientos aplicarán y vigilarán el estricto cumplimiento de esa ley. De esa manera se pretende establecer que el órgano municipal no emitirá su regulación en materia de tránsito, sino que deberá aplicar la legislación local.

También, el artículo 3 de la ley impugnada establece que se deberá entender por "*vía pública*" "*[l]as carreteras, puentes, brechas y caminos vecinales, las avenidas, bulevares, calles, callejones, calzadas y banquetas, plazas, paseos, zonas peatonales, pasos a desnivel y andadores comprendidos dentro de los límites del Estado*". Si bien, dentro de los límites que menciona el precepto se encuentra la infraestructura estatal, no se puede dejar de lado que también existe infraestructura municipal.

Aun cuando reconozco que la Ley Número 561 contiene algunas disposiciones relativas a cuestiones sobre las cuales los Estados pueden pronunciarse, la vasta mayoría pretende regular el tránsito vehicular. A mi juicio esto trastoca facultades municipales, como se puede desprender de las disposiciones antes aludidas.

Es innegable el gran trabajo que realiza la presente sentencia al analizar de manera individual cada uno de los preceptos legales para establecer si de éstos se puede desprender una violación a las atribuciones municipales. Sin embargo, como ya fue mencionado, un estudio específico de cada artículo de la ley podría perjudicar el principio de certeza jurídica, puesto que los habitantes de los Municipios del Estado de Veracruz tendrían que investigar si una disposición específica es aplicable o fue declarada inválida por la Suprema Corte. En lugar de hacer un análisis minucioso, considero que la ley impugnada debía ser declarada inconstitucional en su totalidad. En relación con lo ante-

rior, se puede hacer referencia a la jurisprudencia P./J. 127/2005,[3] emitida por el Tribunal Pleno. En ella se estableció que no es atribución del Alto Tribunal sustituirse en el papel de la Legislatura Estatal y clasificar cada una de las normas que contiene la ley impugnada.

A manera de conclusión, considero que las Legislaturas Locales carecen de competencia para emitir cualquier disposición en materia de tránsito municipal, ni siquiera para armonizar las disposiciones municipales de la materia. Lo anterior, debido a que el tránsito municipal es una materia que la Constitución Federal reserva para ser regulada por los Municipios y, adicionalmente, porque dicha materia no aparece listada dentro de los incisos a) a e) de la fracción II del artículo 115 de la misma Carta Magna.

Asimismo, como la ley impugnada tiene como su objeto regular el tránsito municipal, en mi concepto ello implica una invasión a la esfera competencial del Municipio promovente, pues la Legislatura del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave carece de facultades para emitir la ley impugnada.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 32/2015, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de septiembre de 2021 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 5, Tomo I, septiembre de 2021, página 655, con número de registro digital: 30067.

[3] Jurisprudencia P./J. 127/2005, emitida por el Tribunal Pleno, de rubro: "LEYES ESTATALES EN MATERIA MUNICIPAL. DEBEN DETERMINAR LAS NORMAS QUE CONSTITUYEN BASES GENERALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL Y LAS DE APLICACIÓN SUPLETORIA.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta,* Novena Época, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2063, con número de registro digital: 176953.

Sección Segunda

SENTENCIAS Y TESIS QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 2

SENTENCIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJERO JURÍDICO DEL ESTADO DE COLIMA PUEDE PRESENTARLA EN REPRESENTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DE DICHA ENTIDAD FEDERATIVA (ARTÍCULO 38, FRACCIÓN XII, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE COLIMA).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJERO O CONSEJERA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL (ARTÍCULOS 90, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 12 Y 4, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRIN-

CIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.

VI. INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CUANDO LA PARTE ACTORA EXCLUSIVAMENTE ALEGUE VIOLACIONES A CLÁUSULAS SUSTANTIVAS, DIVERSAS A LAS COMPETENCIALES, O VIOLACIONES DE ESTRICTA LEGALIDAD.

VIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EVOLUCIÓN DE LA DOCTRINA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN EN TORNO AL INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.

IX. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS QUE SE PUEDE HACER VALER EN ESTE MEDIO DE CONTROL DEBE ESTAR VINCULADA CON EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA PARTE ACTORA, A FIN DE ACREDITAR SU INTERÉS LEGÍTIMO.

X. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEL PODER EJECUTIVO LOCAL DEL ESTADO DE COLIMA PARA PLANTEAR AFECTACIONES A LAS FACULTADES CONCURRENTES EN MATERIA MEDIO AMBIENTAL Y RESIDUALES DE RECTORÍA ECONÓMICA DE LA ENTIDAD FEDERATIVA, EN RELACIÓN CON EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA NACIONAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE MARZO DE 2021.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 45/2021. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE COLIMA. 19 DE ABRIL DE 2022. PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIOS: JIMENA SOFÍA VIVEROS ÁLVAREZ Y VICTOR MANUEL MIRANDA LEYVA.

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto impugnado: Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado el nueve de marzo de dos mil veintiuno.

	Apartado	Decisión	Págs.
I.	**COMPETENCIA**	El Pleno de la SCJN es competente para conocer del presente asunto.	29-30
II.	**EXISTENCIA DE LAS NORMAS IMPUGNADAS**	Sí existen las normas generles impugnadas.	30
III.	**OPORTUNIDAD**	La demanda es **oportuna.**	30-31
IV.	**LEGITIMACIÓN ACTIVA**	La demanda fue presentada por parte **legitimada.**	31-33
V.	**LEGITIMACIÓN PASIVA**	Los órganos demandados sí tienen **legitimación pasiva.**	33-35
VI.	**CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO** **VI.1 Causal invocada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y por el Ejecutivo Federal**	La causal de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo de la parte actora es **fundada.**	35-50
VII.	**DECISIÓN**	• Se **sobresee** en la controversia constitucional.	50
	Notificaciones	Se ordena notificar la sentencia a las partes.	51

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al diecinueve de abril de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 45/2021, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Colima, en contra del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo Federal.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. Presentación de la controversia constitucional. Por escrito recibido mediante sistema electrónico el veintiséis de abril de dos mil veintiuno, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima presentó controversia constitucional, en la que reclamó del Congreso de la Unión (por conducto de la Cámara de Senadores y de Diputados) y del presidente de la República, lo siguiente.

"III. Norma general o acto cuya invalidez se demanda

"1. Del Congreso de la Unión, por conducto de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, se demanda la invalidez de la discusión, aprobación y emisión del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 2021, específicamente por lo que hace a las siguientes porciones normativas:

"'Artículo 3. ...

"'I. a IV. ...

"'V. Central eléctrica legada: Central eléctrica que no se incluye en un permiso para generar energía eléctrica bajo la modalidad de autoabastecimiento, cogeneración, pequeña producción, producción independiente o usos propios continuos, y:

"'a) Es propiedad de los organismos, entidades o empresas del Estado; y,

"'b) Cuya construcción y entrega sea con independencia de su modalidad de financiamiento;

"'VI. a XI. ...

"'XII. Contrato de cobertura eléctrica: Acuerdo entre participantes del mercado mediante el cual se obligan a la compraventa de energía eléctrica o productos asociados en una hora o fecha futura y determinada, o a la realización de pagos basados en los precios de los mismos. Exclusivamente los suministradores de servicios básicos podrán celebrar contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física;

"'XII Bis. Contrato de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física: Acuerdo entre un suministrador de servicios básicos y un generador mediante el cual se obligan a la compraventa de energía eléctrica o productos asociados en una hora o fecha futura y determinada, con el compromiso de realizar la entrega física de la energía, servicios conexos o potencia establecidos, y para lo cual el generador presentará al Cenace los programas de generación de las centrales eléctricas que formen parte del contrato mediante ofertas de programa fijo en el mercado eléctrico mayorista, conforme a las reglas del mercado;

"'XIII. ...

"'XIV. Contrato legado para el suministro básico: Contrato de cobertura eléctrica que los suministradores de servicios básicos tendrán la opción de celebrar, con precios basados en los costos y contratos respectivos, que abarcan la energía eléctrica y productos asociados de las centrales eléctricas legadas y las centrales externas legadas, con compromiso de entrega física;

"'XV. a LVII. ...'

"'Artículo 4. ...

"'...

"'I. Otorgar acceso abierto a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución en términos no indebidamente discriminatorios, cuando sea técnicamente factible;

"II. a V. ...

"VI. Ofrecer energía eléctrica, potencia y servicios conexos al mercado eléctrico mayorista basado en los costos de producción unitarios conforme a las reglas del mercado, garantizando, en primera instancia, los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física y, en segundo término, el suministro de energías limpias, entregando dichos productos al Sistema Eléctrico Nacional cuando sea técnicamente factible, sujeto a las instrucciones del Cenace.'

"'Artículo 12. ...

"'I. Otorgar los permisos a que se refiere esta Ley, considerando los criterios de planeación del Sistema Eléctrico Nacional establecidos por la Secretaría, y resolver sobre su modificación, revocación, cesión, prórroga o terminación;

"'II. a LIII. ...'

"'Artículo 26. Los transportistas y los distribuidores son responsables de la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución y operarán sus redes conforme a las instrucciones del Cenace, quien considerará la prioridad en el uso de estas redes para el despacho de las centrales eléctricas legadas y las centrales externas legadas con compromiso de entrega física. Para el mantenimiento de la red nacional de transmisión y de los elementos de las redes generales de distribución que correspondan al mercado eléctrico mayorista, los transportistas y los distribuidores se sujetarán a la coordinación y a las instrucciones del Cenace.'

"'Artículo 53. Los suministradores de servicios básicos podrán celebrar contratos de cobertura eléctrica a través de subastas que llevará a cabo el Cenace. Los términos para llevar a cabo dichas subastas y asignar los contratos de cobertura eléctrica respectivos se dispondrán en las reglas del mercado.'

"'Artículo 101. Con base en criterios de seguridad de despacho y eficiencia económica, el Cenace determinará la asignación y despacho de las centrales eléctricas, de la demanda controlable y de los programas de importación y exportación.

"'Dicha asignación y despacho se ejecutará independientemente de la propiedad o representación de las centrales eléctricas, la demanda controlable u ofertas de importación y exportación. Lo anterior, considerando los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de entrega física.'

"'Artículo 108. ...

"'I. a IV. ...

"'V. Determinar la asignación y el despacho de las centrales eléctricas, de la demanda controlable y de los programas de importación y exportación, a fin de satisfacer la demanda de energía eléctrica en el Sistema Eléctrico Nacional, y mantener la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional;

"'VI. Recibir las ofertas y calcular los precios de energía eléctrica y productos asociados que derivan del mercado eléctrico mayorista, y recibir los programas de generación y consumo asociados a los contratos de cobertura con compromisos de entrega física, de conformidad con las reglas del mercado;

"'VII. a XXXIV. ...'

"'Artículo 126. ...

"'I. ...

"'II. La Secretaría establecerá los criterios para su otorgamiento en favor de los generadores y generadores exentos que produzcan energía eléctrica a partir de energías limpias. El otorgamiento de los certificados de energías limpias a centrales eléctricas, no dependerá ni de la propiedad, ni de la fecha de inicio de operación comercial de las mismas;

"'III. a V. ...

"'2. Del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, se reclama la promulgación del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado en el Diario Oficial

de la Federación el 9 de marzo de 2021, que contiene las porciones normativas impugnadas.'."

2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, la parte promovente expuso los siguientes conceptos de invalidez.

"**Primero.** El decreto impugnado viola las facultades concurrentes en materia medioambiental que el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal asegura al Estado de Colima al impedir que éste desarrolle, implemente y ejecute la política pública vinculada con el sector de la energía eléctrica tendiente a promover la sustitución del uso y consumo de los combustibles fósiles por fuentes renovables de energía, incluyendo los necesarios para la generación de electricidad.

"Además, el decreto referido viola por vía de consecuencia los derechos a un medio ambiente sano y a la salud de los habitantes del Estado, reconocidos en el artículo 4o. constitucional, en la medida en la que impide que aquéllos se beneficien de una industria de generación de electricidad local que abone a mejorar las condiciones medioambientales del Estado.

"El artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

"Por su parte, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece de manera general las bases para garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar. Al efecto, establece en su artículo 4o. que la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México ejercerán sus atribuciones en materia de preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al medio ambiente de conformidad con la distribución de competencias prevista en esa ley, así como en otros ordenamientos legales.

"Además, el artículo 7 de la referida ley general indica que corresponde a las entidades federativas la formulación, conducción y evaluación de la política ambiental estatal (fracción I), la aplicación de los instrumentos de política ambiental previstos en las leyes locales en la materia, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente que se realice en bienes y zonas de jurisdicción estatal en las materias que no estén expresamente atribuidas a la Federación (fracción II), la formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático (fracción XX) y la atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al medio ambiente les conceda la propia ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación (fracción XXII).

"De lo anterior, se sigue que el Estado de Colima tiene amplias facultades para delinear su política estatal en materia de protección y preservación del medio ambiente, así como en materia de mitigación y adaptación al cambio climático.

"La Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes si bien no prevé alguna facultad concurrente explícitamente diseñada para garantizar el derecho a vivir en un medio ambiente sano y sustentable de niñas, niños y adolescentes, lo cierto es que instituye bases sólidas en sus artículos 2, 3 y 14 que permiten confirmar que las facultades concurrentes en materia medioambiental deben considerar invariablemente el interés superior de la niñez, para lo cual toda política pública y programa de gobierno deben garantizar un enfoque integral, transversal y con perspectiva de derechos humanos en su favor, así como debe considerar su opinión y evaluar el impacto que tendrá en las niñas, niños y adolescentes.

"La Ley General para el Cambio Climático reglamenta las disposiciones de la Constitución en materia de protección al ambiente, desarrollo sustentable, preservación y restauración del equilibrio ecológico, siendo que dentro de sus objetivos se encuentra establecer la concurrencia de las facultades de la Federación, las entidades federativas y los Municipios en la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero.

"Este ordenamiento es un referente normativo primordial del íntimo vínculo que existe entre el cambio climático y el sector eléctrico, pues es preciso en cuanto a la relevancia que tiene el uso de fuentes renovables de energía como parte de las labores de mitigación de los efectos de ese fenómeno. En efecto, en los artículos 33 y 34 define explícitamente como uno de los ejes torales de la política pública para reducir las emisiones (mitigación) la sustitución del uso y consumo de los combustibles fósiles por fuentes renovables de energía, incluida la generación de electricidad.

"Además, en el régimen transitorio del decreto de su expedición, la transición se asume como una meta concreta en la que intervendrán los tres órdenes de gobierno, y la cual será promovida por la Sener –en coordinación con la CFE y la CRE– de manera que la generación eléctrica proveniente de fuentes de energías limpias alcance por lo menos 35 % para el 2024.

"De lo anterior, se sigue que el desarrollo normativo del sector eléctrico debe, en todo momento, ser armonioso con las políticas públicas en materia medioambiental tendientes a la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero, lo cual invariablemente requiere respetar las facultades de los tres órdenes de gobierno en dicha materia.

"La concurrencia establecida por el ordenamiento en análisis subraya que la manera en la que intervienen las entidades federativas en esta importante labor para contrarrestar y aminorar los efectos del cambio climático se define en el artículo 8, destacadamente en sus fracciones I, II y III, que las facultan para formular, conducir y evaluar la política local en materia de cambio climático en concordancia con la política nacional, específicamente incluyendo acciones y criterios de mitigación al cambio climático. Por tanto, si un eje toral de las políticas de mitigación incluye promover la sustitución del uso y consumo de los combustibles fósiles por fuentes renovables de energía, incluyendo para la generación de electricidad, entonces es claro que dentro de las acciones y criterios al alcance de las entidades federativas se encuentran las orientadas a conseguir ese fin, siempre y cuando se mantengan dentro del ámbito de sus atribuciones.

"Con base en lo anterior, el decreto impugnado se constituye como un obstáculo para que el Estado de Colima, en ejercicio de sus facultades concurrentes, formule, conduzca y evalúe políticas públicas viables que tengan como finalidad un mayor empleo de fuentes renovables de energía o la adopción de procesos más eficientes para la generación de electricidad en aras de lograr la adaptación regional al cambio climático, mitigar las emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero derivado del uso y consumo de combustibles fósiles, y con ello generar mejores condiciones para el ejercicio del derecho de todo colimense –en especial las niñas, niños y adolescentes– a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar.

"En efecto, a pesar de que el Estado de Colima carece de facultades para definir la política pública del sector eléctrico, sí cuenta con amplias atribuciones para asistir activamente –desde su ámbito de competencia– en la descarbonización del sistema eléctrico, por la vía de la adopción de actividades económicas, como puede ser la gestión y administración de fondos locales y la aplicación de incentivos fiscales; inversión estatal; la suscripción de convenios de colaboración con el sector privado o, incluso, con la misma CFE; convenios de coordinación con la Federación, otras entidades federativas y Municipios; mediante el fomento de actividades, por la vía de la investigación científica y tecnológica y el desarrollo, transferencia y despliegue de tecnologías; o a través de temas concretos como el impulso al transporte eficiente y sustentable, público y privado.

"No debe ignorarse la existencia de facultades residuales que autorizan al Estado de Colima la posibilidad de proveer lo necesario para el desarrollo de áreas estratégicas a cargo del Gobierno Federal, como es el caso de la planeación y control del SEN y de la transmisión y distribución de la energía eléctrica. Particularmente y atento a la cláusula residual incluida en el artículo 124 del Pacto Federal, debe considerarse que la Constitución del Estado de Colima prevé en la sección IV 'Del desarrollo económico social' que corresponde al Estado, en el ámbito de sus atribuciones, garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo, y una más justa distribución del ingreso, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de las personas y grupos sociales. En términos de lo anterior, el Congreso del

Estado de Colima expidió la Ley de Fomento Económico para el Estado de Colima, que tiene por objeto establecer las bases para incentivar y promover la inversión a fin de impulsar el crecimiento económico de los sectores, de manera integral, sostenido y sustentable de la entidad, e incrementar el bienestar social de los colimenses, dentro de un marco jurídico que otorgue seguridad a la inversión, al trabajo y que promueva el desarrollo del Estado.

"Concretamente, el artículo 5, fracciones III, X, XIII, XVI y XX, de esa ley autoriza al Estado de Colima a (i) promover el aprovechamiento integral de los recursos existentes, (ii) promover proyectos productivos para atraer inversión, (iii) promover la creación de infraestructura para el crecimiento económico, (iv) promover la creación de parques y zonas industriales y (v) promover una cultura de respeto al medio ambiente que privilegie la actividad de empresas no contaminantes. Todas estas facultades sientan las bases para el desarrollo de actividad programática por parte del Estado de Colima, que encuentra puntos de conexión con el desarrollo de industrias como la eléctrica.

"No obstante, el andamiaje legal que ahora regula el sector eléctrico desincentiva el establecimiento de nuevos proyectos de energía eléctrica en la entidad, desplaza a las centrales eléctricas que emplean fuentes renovables de energía y genera desincentivos para invertir en nuevas tecnologías. En su lugar, promueve el empleo de combustibles fósiles y/o de centrales eléctricas que no cumplen con los estándares de eficiencia necesarios para reducir la emisión de gases y compuestos de efecto invernadero. Por tanto, la norma se constituye de facto como una barrera para que el Estado de Colima desarrolle, implemente y ejecute políticas públicas explícitamente diseñadas en ejercicio de sus facultades concurrentes y residuales para promover la sustitución del uso y consumo de los combustibles fósiles por fuentes renovables de energía.

"**a. El nuevo orden de despacho: abandono del criterio de eficiencia.**

"El nuevo texto legal incluye nuevas categorías que, en términos simples, colocan a la CFE en el primer lugar del orden de despacho en detrimento de quienes concurren al mercado de generación de energía eléctrica. En efecto, la nueva redacción de la fracción VI del artículo 4 en conjunto con los artículos 101 y 108, fracción VI, de la Ley de la Industria Eléctrica instituyen un cambio rele-

vante en torno a esa temática, pues lejos de preservar la libre competencia en la generación y comercialización, establecen que la oferta de energía eléctrica, potencia y servicios conexos al MEM debe garantizar, en primera instancia, los CCE con entrega física y, en segundo término, el suministro de energías limpias.

"La reforma implica que los CCE con entrega física se constituyan como una categoría normativa a la que, de facto, únicamente tiene acceso la empresa estatal CFE SSB y, por tanto, la garantía que instituye el artículo 4, fracción VI, en favor de esos contratos beneficie en exclusiva a esa empresa estatal.

"La lógica impuesta en el decreto impugnado refleja que el Congreso de la Unión ejerció sus facultades para legislar en materia de la industria eléctrica de manera que limita las facultades del Estado de Colima para ejecutar acciones que promuevan la eficiencia energética, el uso de fuentes renovables de energía y el impulso tecnológico e industrial para la generación de energías limpias.

"Las acciones de Colima se ven limitadas, pues con motivo del decreto impugnado se 'desconecta' el mercado de generación de la lógica de eficiencia y, consecuentemente, poco impacto tendrán las acciones que esta entidad logre emprender. Se evidencia, además, que el decreto impugnado se aparta completamente de la lógica de coordinación que subyace al Pacto Federal pues, aunque el Congreso de la Unión cuenta con libertad de configuración para modificar el orden de despacho de centrales eléctricas, esa libertad no puede implicar la desactivación de facultades propias de las entidades federativas.

"Establecer un orden predeterminado de prelación en función al tipo de central desincentiva que los generadores realicen inversiones para que puedan disminuir sus costos de generación y, con ello, transitar a tecnologías más eficientes y menos contaminantes.

"Esta modificación limita la efectividad de las acciones que el Estado de Colima pueda emprender al amparo de la Ley del Cambio Climático de Colima, su Ley Ambiental y su Ley de Energías Renovables para impulsar la sustitución de energías fósiles y/o impulsar el desarrollo de energías limpias, lo cual reporta un beneficio patente a su población, destacadamente a la población de

niñas, niños y adolescentes. Desde esa perspectiva, el decreto impugnado termina por revertir la efectividad de la promoción de industrias eficientes en términos medioambientales y, con ello, la tutela de derechos a un medio ambiente sano y a la salud, en contradicción con el mandato de progresividad de los derechos humanos.

"**b. El nuevo orden de despacho interfiere las facultades de Colima de fomentar el desarrollo de una industria eléctrica sustentable.**

"El abandono de criterios de despacho basados en méritos y, en su lugar, la adopción de un orden que no tiene otro propósito que beneficiar a la CFE –en su segmento de generación y suministro básico– tiene como consecuencia que se privilegie el despacho de energía generada por las centrales que aquella empresa desee.

"Contrario a lo que sigue estableciendo el artículo 101 de la LIE en el sentido de que el despacho será 'independientemente de la propiedad o representación de las centrales eléctricas', la nueva regla define un orden de despacho que lejos de atender a las características de las centrales eléctricas, responde a la relación que aquéllas tengan con CFE con motivo de los contratos con entrega física o los contratos legados.

"Si bien es posible que CFE generación amplíe su base de centrales que emplean energías limpias y/o mejore los procesos de eficiencia de aquellas que utilizan combustibles fósiles, la estrategia que se desprende de los instrumentos programáticos vigentes e, incluso, afirmaciones públicas por parte del titular del Ejecutivo Federal y del director de CFE, sugieren que la verdadera intención es utilizar los combustibles fósiles y poner en operación centrales antiguas.

"Las normas del decreto impugnado nuevamente interfieren negativamente el ámbito de facultades concurrentes de esta entidad para desplegar acciones eficaces directamente orientadas a la protección del medio ambiente y el desarrollo de una industria de generación eléctrica guiada por una lógica de eficiencia energética, innovación en tecnologías limpias y aprovechamiento eficiente de los recursos naturales con los que cuenta Colima.

"Al colocar en primer lugar del orden a las centrales convencionales de CFE y fomentar su ampliación, se genera un efecto de señal negativa para potenciales participantes de la industria que, ante la preferencia discrecional y arbitraria de las plantas de la empresa estatal, tienen incentivos negativos que las orillan a retroceder en sus decisiones de negocio para el desarrollo de nuevos proyectos.

"Lo anterior impacta al Estado de Colima que como entidad pequeña no tiene vastos recursos naturales para explotar y, por tanto, debe generar condiciones estables para la inversión y desarrollo de nuevos proyectos que favorezcan las energías limpias. Un mercado atractivo para la inversión implica un contexto positivo para que el Estado de Colima genere oportunidades de inversión que sean atractivas y ajustadas a sus particulares condiciones. Si con motivo del decreto impugnado, el Congreso de la Unión modifica de manera desaseada e injustificada el contexto normativo previo, la oferta de Colima para la inversión privada queda neutralizada de facto.

"Finalmente, el nuevo mecanismo de despacho en modo alguno es congruente con los fines del principio de sustentabilidad, pues propone una regresión hacia una industria que privilegia y potencia el uso de centrales convencionales.

"**c. El Decreto impugnado relega los procesos competidos para la adquisición de energía y productos asociados.**

"El nuevo texto del artículo 53 de la LIE, incorporado en el decreto impugnado elimina la obligación de los suministradores de servicios básicos de celebrar CCE a través de subastas, dejándolo como una simple alternativa. A la par, el artículo 3, fracción V, amplía la base de centrales legadas, ocasionando con ello que haya más centrales de CFE que puedan colocar sus productos sin que medien procesos competidos. Es decir, por una parte, se elimina la obligatoriedad de adquirir energía a través de subastas y, por otra, se amplía el catálogo de centrales que podrá incluirse en la hipótesis de los artículos 3, fracción XIV y décimo noveno transitorio del decreto de la LIE.

"En la medida en la que CFE generación y CFE SSB son subsidiarias de la empresa productiva del Estado CFE, es anticipable que actúen en unísono y,

por ende, dichos contratos sean asignados a las centrales de la primera. Con esto se genera un escenario en el que la determinación de la base de generación de energía del país –y destacadamente de la entidad federativa– no se regirá por criterios de eficiencia (que a su vez se traducen en un menor impacto ambiental) sino en la necesidad de sanear las finanzas de la CFE. La legalización de la política pública impulsada por el Ejecutivo Federal trasciende a todas las partes del Pacto Federal, pues es evidente que este cambio implicará que el único suministrador de servicios básicos adquirirá la energía que se consume en el país, abriendo un amplio margen para que dicha decisión se tome sin atención a racionalidades eficientes, económica y ambientalmente.

"La regla recién reseñada impacta las facultades concurrentes y residuales del Estado de Colima en tanto que genera un escenario poco favorable para el impulso a la inversión en energía limpia y renovable, el otorgamiento de estímulos fiscales, así como para la promoción del uso y consumo de energías renovables. Esto es, el Congreso de la Unión no reparó en que al eliminar incentivos para que los competidores coloquen su oferta de energía en condiciones de competencia, nuevamente limita la efectividad de las acciones de las entidades federativas para atraer inversiones a su territorio y para que los habitantes de las entidades usen y consuman energía de fuentes renovables.

"**d. Los privilegios que el decreto otorga a la CFE impiden que el Estado de Colima implemente políticas que promuevan la participación de centrales que utilicen energías limpias.**

"Las normas del decreto impugnado interfieren negativamente en el ámbito de facultades concurrentes del Estado de Colima para desplegar acciones eficaces directamente orientadas a la protección del medio ambiente en torno al desarrollo de una industria de generación eléctrica guiada por una lógica de eficiencia energética, innovación en tecnologías limpias y aprovechamiento eficiente de los recursos naturales con los que cuenta Colima.

"Ello, pues colocar en primer lugar del orden a las centrales convencionales de CFE y fomentar su ampliación tiene efectos de señal negativa en potenciales participantes de la industria que, ante la preferencia discrecional y arbitraria de las plantas de la empresa estatal, tienen incentivos negativos que las orillan

a retroceder en sus decisiones de negocio para el desarrollo de nuevos proyectos.

"**e. Adopción de criterios de costos de producción marginales.**

"Con motivo del decreto impugnado se modificó el artículo 4, fracción VI, el cual ahora estipula que la oferta de energía y productos asociados al MEM debe realizarse con base en costos de producción unitarios. Este cambio tiene como consecuencia necesaria que la CRE modifique las bases del mercado, toda vez que el criterio de costos de producción marginales es incompatible con un criterio de costos de producción unitarios.

"El cambio de criterio hacia costos unitarios implica que se privilegie el despacho de centrales más contaminantes, poniendo en jaque la sustentabilidad del SEN, es decir, las centrales de energía convencionales cuyos costos de instalación ya fueron amortizados –como es el caso de centrales de la CFE– reportan costos unitarios inferiores, de manera que se colocarían en los primeros lugares de despacho, relegando a las centrales de energía limpia o centrales convencionales con altos niveles de eficiencia que suelen presentar costos unitarios superiores, al no haber amortizado las inversiones iniciales.

"Concretamente, el cambio en la determinación de precios bajo un sistema de costos unitarios genera que:

"i. Se impida que el MEM opere bajo criterios de eficiencia económica, pues considerar los costos unitarios –que incluye los costos fijos y variables de producción–, generará altos precios para los usuarios finales, afectando así, el principio de competencia efectiva que rige al sector.

"ii. Implica que los generadores no tengan incentivos para generar eficiencias en sus procesos, actualizar su infraestructura o procesos internos.

"iii. Fomenta el uso de centrales antiguas con mayores costos de producción y operadas con baja eficiencia, en obvio beneficio de centrales propiedad de CFE y evidente perjuicio para centrales propiedad de particulares con mayor eficiencia.

"Este cambio de criterio en la LIE altera las posibilidades de que centrales más eficientes, en términos económicos y ambientales, puedan entrar y competir al segmento de generación. Para el caso de Colima, ello limita aún más la posibilidad de que las acciones que esta entidad emprenda en ejercicio de sus facultades para promover una industria más verde con prácticas de eficiencia energética y uso de fuentes renovables de energía tengan un verdadero impacto.

"Lo anterior desmonta las facultades concurrentes del Estado de Colima para promover la edificación de una industria eléctrica asentada en su territorio e implica que su oferta programática pierda atractivo, pues los participantes existentes no tendrán garantías ni condiciones para desarrollar nuevos proyectos y los potenciales entrantes limitarán su participación en un mercado que favorece a la empresa de un Estado. Ello, tiene como consecuencia la falta de efectividad de las facultades del Estado de Colima para promover el uso de energías renovables en sustitución de combustibles fósiles, en perjuicio del fomento del medio ambiente sano en favor de la población y los derechos de los niños, niñas y adolescentes de Colima.

"**f. Certificados de Energía Limpia: su devaluación como instrumentos para promover el desarrollo de centrales limpias.**

"El decreto impugnado modifica el artículo 126 de la LIE indicando que los criterios para el otorgamiento del CEL no dependerán ni de la propiedad, ni de la fecha de inicio de operación comercial de las mismas. Este cambio tiene un impacto negativo en la transición energética, en la medida en la que implica la pérdida de valor para los CEL, los cuales fueron ideados como un instrumento que serviría como fuente de financiamiento para nuevas centrales de energía limpia.

"Además, es falso que el esquema vigente previo al decreto impugnado no permitiera un mercado igualitario, puesto que toda central que cumpliera con los requisitos de producción de energía eléctrica limpia podría adquirir este tipo de certificados.

"En suma, se trata de una medida legislativa que subvierte las finalidades del decreto de reformas e incide en las facultades concurrentes del Estado de

Colima para fomentar el establecimiento de una industria eléctrica en su territorio. Es decir, inutilizar uno de los mecanismos para fomentar el financiamiento de nuevos proyectos de energía limpia, dificulta y resta efectividad a las medidas de fomento económico que esta entidad puede ofertar para la nueva inversión y, en consecuencia, también afecta las medidas y facultades de promoción de uso de recursos renovables en favor de los derechos al medio ambiente sano y salud de los habitantes del Estado de Colima.

"De esta manera, el Congreso de la Unión ejerce sus facultades sin consideración del impacto negativo en las facultades concurrentes de rectoría económica de las entidades federativas, que tienen un impacto notoriamente limitado si la LIE se modifica en perjuicio de nuevos proyectos.

"**Segundo.** Con el decreto impugnado el Congreso de la Unión reconfigura el sector eléctrico con la finalidad última de beneficiar a CFE; no obstante, terminó distorsionando el proceso de competencia y libre concurrencia que en términos de la Constitución Federal debe imperar en los segmentos de generación y suministro de energía eléctrica. Con esto, la LIE sufre modificaciones que implican abandonar criterios de eficiencia y mérito económico para el despacho de centrales eléctricas y para la adquisición de energía y productos asociados que, en el fondo, benefician únicamente a la empresa productiva del Estado y que, conforme al Decreto de Reformas Constitucionales, debe concurrir en igualdad de condiciones que sus competidores.

"**a. Desplazamiento de centrales eléctricas más eficientes.**

"El nuevo criterio de despacho –sea bajo la lectura que se desprende de la ley o el que sugiere el proceso legislativo– se opone frontalmente a los méritos de eficiencia que garantizan el principio de competencia y libre concurrencia aplicable a los mercados de generación y comercialización de energía eléctrica y, en cambio, deja claro que la finalidad última de la ley es darle una preeminencia injustificada tanto a CFE Generación como a CFE SSB.

"Contrario a lo que sigue estableciendo el artículo 101 de la LIE en el sentido de que el despacho será "independientemente de la propiedad o represen-

tación de las Centrales Eléctricas", la nueva regla define un orden de despacho que lejos de atender a las características de las centrales eléctricas responde a la relación que aquéllas tengan como CFE con motivo de los contratos con entrega física o los contratos legados. Con ello es claro que el Congreso de la Unión otorga una ventaja no sólo artificial a CFE, sino también injustificada, pues es notorio que el diseño de este nuevo criterio de despacho fácilmente puede excluir a centrales más eficientes y con energía más barata que la ofertada por CFE.

"De la nueva regla tampoco es posible concebir un sistema que atienda a criterios de acceso libre, neutralidad y eficiencia: en efecto, migrar de un criterio que se basa en el resultado de la operación de una central (criterio económico) a uno que coloca a la operación de la CFE como prioridad, genera una distorsión mayúscula en función de la cual el sistema absorberá las externalidades asociadas con la empresa estatal. Si bien es posible que algunas de las centrales que se verán beneficiadas por el nuevo orden de despacho reporten externalidades positivas al sistema, lo cierto es que las características del portafolio de centrales eléctricas de la CFE son capaces de generar mayores externalidades negativas, siendo indeseable que deban perjudicar a toda la cadena productiva en perjuicio de los jugadores del mercado, de los usuarios finales y del medio ambiente.

"Bajo el criterio de despacho vigente previo al decreto impugnado, la CFE bien podía colocar su energía a condición de que ofertara en mejores términos que las centrales de particulares. Desde esta óptica, es fácil advertir que el nuevo diseño para el despacho de centrales funge como un incentivo negativo para que la CFE deje de esforzarse por competir agresivamente con el resto de los generadores.

"Establecer un orden predeterminado de prelación en función al tipo de central –como sugieren la exposición de motivos y los dictámenes– desincentiva que los generadores realicen inversiones para que puedan disminuir sus costos de generación y, con ello, transitar a tecnologías más eficientes, lo cual impacta en el desarrollo de nuevas centrales con tecnologías más eficientes, pero tam-

bién implica que el MEM no será atractivo para atraer a nuevos participantes y que los ya existentes tendrán que operar a contracorriente.

"**b. Debilitamiento de la garantía de acceso abierto.**

"El artículo 4, fracción I, establece que el acceso abierto a la RNT y las RGD en términos no indebidamente discriminatorios, cuando sea técnicamente factible; mientras que el artículo 26 de la LIE establece que el Cenace considerará la prioridad en el uso de la RNT y las RGD para el despacho de centrales legadas, controladas por CFE.

"Esta modificación se suma al despacho preferencial que de facto beneficia a la empresa estatal en perjuicio del resto de los generadores de energía eléctrica, sin que exista una sola razón que justifique ese trato diferenciado.

"El artículo 4, fracción I, del decreto impugnado señala que el acceso abierto se otorgará cuando sea técnicamente factible, pero no indica mayores condiciones para definir el alcance de ese enunciado. Con ello, se otorga una amplia discrecionalidad para que el Cenace niegue el acceso a generadores, lo que innegablemente podría operar como una barrera a la competencia. Al respecto, cabe recordar que recientemente este Alto Tribunal invalidó sendas disposiciones de la política de confiabilidad emitida por Sener, entre las que se incluía la factibilidad técnica como condición para autorizar la interconexión a la RNT.

"**c. La eliminación de procesos competidos para adquirir energía y productos asociados.**

"El artículo 53 del decreto impugnado elimina la obligatoriedad de que los suministradores de servicios básicos celebren CCE por medio de subastas, mientras que el artículo 3, fracción V, amplía la base de centrales legadas, con miras a que CFE SSB adquiera energía de estas centrales haciendo uso del régimen transitorio que establecen los artículos 3, fracción XIV y décimo noveno transitorio del decreto de la LIE.

"La eliminación de la obligatoriedad de las subastas viola lo dispuesto por los artículos 28 y 134 de la Constitución, así como la lógica misma de la reforma

energética, donde explícitamente las Comisiones Unidas del Senado subrayaron que las empresas de generación colocarían su producción en el mercado haciendo ofertas a 'precios competitivos para satisfacer la demanda al menor costo posible'. De manera similar al despacho económico, la asignación de contratos a través de procesos competidos tiene como finalidad última velar por la competencia y libre concurrencia en los mercados de generación y suministro de energía eléctrica, así como consolidar la garantía de los compromisos en materia de transición eléctrica.

"La nueva regla de despacho de centrales eléctricas, en conjunto con la eliminación de la obligación de la obligatoriedad de las subastas, permite que CFE SSB decida con qué generadores celebra CCE de entrega física, de manera que únicamente las centrales que ella elija serán las que se colocarán en un despacho prioritario, en detrimento del resto de las centrales eléctricas y desincentivando la inversión en el sector, y con ello, la generación de estímulos y posibles convenios de coordinación con el sector privado.

"Al ya no contar con restricciones de contratación –como antes lo era la obligatoriedad de las subastas–, es autorizado suponer que CFE SSB preferirá celebrar dichos contratos únicamente –o al menos preponderantemente– con CFE generación, pues a pesar de que debe operar la estricta separación legal, es parte de su mismo grupo de interés económico.

"Así, la eliminación de la obligatoriedad de las subastas para la adquisición de energía y productos asociados por parte de CFE SSB se traducirá en costos más elevados, lo cual a su vez impactará en que las tarifas de los usuarios finales incrementen al alza o, en su defecto, que el gobierno transfiera más recursos para subsidiar estas tarifas con el objetivo de que no repercutan sobre la población.

"**d. Ampliación de la base de centrales legadas.**

"El texto vigente del artículo 3, fracción V, de la LIE genera condiciones que benefician exclusivamente a la CFE, pues amplía el concepto de centrales eléctricas legadas, de manera que ahora podrá tener ese carácter cualquier central de generación de la CFE con independencia de su estado operativo y modalidad

de financiamiento, y sin vincularlas con la fecha de entrada en vigor de la LIE. Con ello se abre la posibilidad de que más centrales a cargo de la empresa estatal caigan bajo esta categoría, ya sean nuevas o incluso centrales que en su momento dejaron de operar por ser costosas monetaria y/o ambientalmente.

"También, permite que las actuales centrales eléctricas legadas se recontraten bajo un CCE legado, no obstante que la finalidad de esa figura fue transitar a un esquema competido e incentivar su modernización para que pudieran, en su caso, continuar despachando bajo mejores condiciones de eficiencia una vez concluido el contrato legado al que estuvieren asociadas.

"Esta configuración del decreto impugnado se traduce en una importante barrera a la entrada para generadores privados, pues su participación en CCE con CFE SSB será limitada, ya que con la eliminación de subastas se verán limitados para incorporarse al régimen de las centrales eléctricas legadas.

"En suma, con las modificaciones expuestas CFE SSB podría adquirir energía de sus propias centrales (actuales o futuras) mediante la figura de contratos legados, lo que permitiría a las centrales de CFE generación colocar su energía sin tener que competir con otros generadores a través de las subastas y, con ello, escapar al criterio competitivo del precio de la energía.

"Así, esta medida se traduciría en que CFE SSB obtendrá la energía y productos asociados a precios más elevados, lo que a su vez significarían tarifas más elevadas para los usuarios finales o, en su defecto, que el gobierno transfiera más recursos para subsidiar estas tarifas con el objetivo de que no repercutan sobre la población. En esta medida, es notorio que el Estado de Colima resiente una afectación por doble vía: una pérdida de bienestar económico para sus usuarios, quienes se verán afectados con tarifas más altas o, en su defecto, a través de la reducción de recursos públicos que pueda implicar la transferencia de recursos en aras de subsidiar el alza en la tarifa a los usuarios finales.

"**e. Migración del criterio de costos marginales a costos unitarios.**

"El artículo 4, fracción VI, del decreto impugnado propone la adopción de un criterio de costos unitarios en el mercado de generación de energía eléctrica.

Este nuevo criterio beneficia centrales convencionales cuyos costos de instalación ya fueron amortizados y que, por tanto, reportan costos unitarios menores, colocándose en los primeros lugares de despacho. Por el contrario, relega en el orden de despacho a centrales de energía limpia y centrales convencionales que, a pesar de contar con altos niveles de eficiencia, presentan costos unitarios superiores en la medida en la que no han logrado amortizar inversiones iniciales.

"Bajo un criterio de costos unitarios, estas centrales se despacharán únicamente en la medida en la que las primeras centrales convencionales propiedad de CFE no logren cubrir la demanda de energía. Lo anterior implica que (i) se desincentive la producción de energía con centrales más eficientes pero de menor escala, (ii) paralelamente, se incentive a que sean las centrales menos eficientes –en términos económicos y medioambientales– las que incrementen su producción, incluso por arriba de un nivel óptimo y sólo para disminuir sus costos unitarios (y ser despachadas primero), sin privilegiar un costo mínimo para el sistema, (iii) que los costos unitarios sean absorbidos por los consumidores finales, quienes terminarán de amortizar los costos fijos de las centrales eléctricas, (iv) que se desincentive que los generadores busquen eficientar sus procesos, pues recuperarán sus costos invariablemente e, incluso, sobredimensionando sus costos para recibir mayores compensaciones.

"Estas implicaciones se traducen en que:

"i. El MEM no se desempeñe bajo criterios de eficiencia económica, pues al considerar costos unitarios, se generarán altos precios para el usuario final.

"ii. Se desincentiven nuevas inversiones, más eficientes en términos económicos y ambientales. Considerar los costos unitarios (y los costos fijos) impide que los generadores recuperen costos al cien por ciento, perdiendo motivación para invertir en la actualización de su infraestructura o mejoramiento de procesos internos.

"iii. Se privilegie injustificadamente a las centrales de la CFE, reconfigurando artificialmente su papel en el MEM, en franca contradicción con los principios de competencia y libre concurrencia.

"iv. Se invadan las facultades regulatorias de la CRE, como órgano regulador coordinado en materia de energía eléctrica, según el artículo décimo segundo transitorio del Decreto de Reformas Constitucionales, y que en términos del artículo 12, fracciones VIII y X, de la LIE cuenta con facultades para determinar los costos para la oferta de la energía eléctrica en el MEM.

"Los efectos descritos son contradictorios del principio de competencia y libre concurrencia, pues de ninguna manera aseguran condiciones para que centrales eficientes puedan competir en igualdad de condiciones y atento a criterios de eficiencia. En cambio, únicamente se pretende generar condiciones que beneficien a las centrales propiedad de CFE, sin siquiera asegurar que ello implique una mejora en las condiciones para el usuario final. Además, no se propicia que el sector privado participe en la inversión y desarrollo de centrales eléctricas renovables en el Estado de Colima, pues sus inversiones iniciales elevan sus costos unitarios, colocándose al final del despacho económico, a pesar de ser más eficientes en términos de competencia económica.

"**f. Conclusiones: El decreto impugnado coloca a la CFE en una posición diferenciada y preferencial en perjuicio del resto de participantes del MEM.**

"La Segunda Sala de este Alto Tribunal, al resolver la controversia constitucional 89/2020, refirió que el objetivo del fortalecimiento de la CFE es válido, pero que ello no implica que cualquier provisión en ese sentido sea válida.

"Lo anterior evidencia que la rectoría estatal en la planeación y control del SEN debe basarse en reglas que conduzcan la operación de la CFE en igualdad de condiciones que el resto de los participantes del MEM, de modo que únicamente de esa forma se puede garantizar que los demás participantes –e incluso la propia CFE– se encuentren en condiciones de competir de manera efectiva; de otra manera, se generan incentivos negativos que retraen o dificultan la participación de agentes distintos a la empresa del Estado.

"La reconfiguración del sector eléctrico en favor de la CFE y en perjuicio del resto de participantes actuales del MEM, no es constitucionalmente admisible.

Sin duda, fortalecer una empresa pública puede juzgarse una finalidad legítima; sin embargo, fortalecerla por la vía de la simple modificación legislativa y en perjuicio del resto de competidores no sólo es constitucionalmente inadmisible, también es una simple ficción, pues la mejor forma de fortalecer una empresa es sanearla financieramente, mejorando sus procesos y generando eficiencias.

"En suma, el nuevo texto de la LIE corrobora un cambio de paradigma, dado que se pretende que la eficiencia del mercado eléctrico opere en función de la reorganización y fortalecimiento de la empresa del Estado Mexicano y no a partir de los beneficios que el proceso de competencia genera en el MEM. Ello supone un contraste con la finalidad del decreto de reformas en materia energética que, precisamente, buscó trasladar a la industria eléctrica los beneficios de un mercado competido con participantes públicos y privados en igualdad de condiciones. También implica desconocer y subordinar el estándar constitucional que rige la producción normativa en el sector eléctrico a fines cuyo asidero ideológico es incongruente con los fundamentos del marco constitucional vigente.

"Las modificaciones a la LIE revierten los fines consagrados en el decreto de reformas constitucionales y generan efectos inconstitucionales que no sólo impactan en la esfera jurídica de quienes participan en el mercado eléctrico, pues también trascienden a los derechos de los gobernados, entre los que sin duda se cuentan los habitantes del Estado de Colima; así como en las propias facultades concurrentes de esta entidad, en tanto que en su conjunto, la 'contrarreforma' impuesta por el Congreso de la Unión se traduce en una 'señal' negativa para la inversión y el desarrollo de nuevos proyectos, lo que implica la pérdida de oportunidades para la creación de proyectos más eficientes en términos económicos y medioambientales.

"**Tercero.** Las modificaciones a la LIE dificultan el proceso de transición energética, pues relegan a las centrales de energía limpia a un segundo orden de prioridad. Esto es claramente incongruente con los mandatos constitucionales y convencionales analizados en la primera sección del presente concepto de validez. En concreto, al establecer requisitos adicionales y barreras a la entrada a las energías renovables, el decreto impugnado contraviene el principio constitucional de sustentabilidad, cuyos alcances ya han sido desarrollados.

"Las modificaciones a la LIE implican una contravención directa a los compromisos y obligaciones asumidos por el Estado Mexicano en el Acuerdo de París, pues a pesar de que los países firmantes reconocieron actuar frente a la necesidad de una respuesta progresiva y eficaz a la amenaza apremiante del cambio climático sobre la base de los mejores conocimientos científicos disponibles, las normas que se cuestionan constituyen una auténtica regresión en el modelo de la industria eléctrica, pues proporcionan bases normativas que favorecen la generación de energía eléctrica proveniente de centrales convencionales que, fundamentalmente, utilizan fuentes de energía fósil. En suma, el Congreso de la Unión viola los compromisos y obligaciones internacionales asumidos por el Estado Mexicano en un tratado internacional incorporado al orden constitucional en términos del artículo 133 de la Constitución Federal. En efecto, el Acuerdo de París establece en su artículo 3 que los esfuerzos de los países parte representarán una progresión a lo largo del tiempo, por lo que acciones regresivas deben tacharse plenamente inconvencionales.

"El impacto neto del catálogo de medidas establecidas en el decreto impugnado es el fortalecimiento de CFE con independencia del tipo de energía que genere, y desplazar a todos los demás generadores de energía, sin importar si sus niveles de eficiencia reportan menos impactos medioambientales y si su penetración incide en la descarbonización del sistema eléctrico.

"Lo expuesto evidencia que la decisión de política pública que permea la contrarreforma energética que se hace explícita en el decreto impugnado, es inconstitucional, además de ser contrario al principio de sustentabilidad previsto en el artículo 25 de la Constitución, en la medida en la que materializa una rectoría estatal en materia de planeación del SEN que no garantiza un desarrollo nacional integral y sustentable.

"Se desconoce también que el artículo décimo séptimo transitorio del decreto de reformas constitucionales ordena que la legislación secundaria procure la protección y el cuidado del medio ambiente en todos los procesos que deriven de la implementación de la reforma.

"El decreto impugnado incluye una serie de mecanismos que benefician a un solo agente –CFE– sin que, en paralelo, se impongan criterios de eficiencia,

disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencias en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos, liberando a ese agente de la responsabilidad de mitigar las externalidades ambientales negativas que se asocian a su participación preponderante.

"Por ello, es claro que el decreto impugnado viola la fracción I del artículo vigésimo transitorio, pues no establece las bases que permitan que CFE, como empresa productiva del Estado, genere valor económico para la Nación 'con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental'. De hecho, el nuevo texto de la LIE –en conjunto con las consideraciones de la exposición de motivos y de los dictámenes– únicamente se preocupa por las finanzas de la empresa estatal, pero de manera alguna asocia su saneamiento con la necesidad de procurar una generación de energía eléctrica responsable.

"Estas violaciones, además se conjugan con el pleno desconocimiento que ha asumido el Gobierno Federal a las exigencias del artículo décimo octavo transitorio del decreto, pues los instrumentos programáticos que a la fecha se encuentran vigentes, no han consolidado una estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios. Aunque dicha violación no es atribuible al Poder Legislativo, sí informa el contexto en el que ha sido emitido el decreto impugnado.

"Con esto, se violan por vía de consecuencia los derechos al medio ambiente sano y el derecho a la salud previstos en el artículo 4o. de la Constitución en relación con el principio de progresividad consagrado en el artículo 1o., en tanto la dimensión sustantiva del principio de sustentabilidad está directamente asociado con el ámbito reservado al derecho a esos derechos.

"En suma, la nueva política energética que delinea el decreto impugnado desconoce frontalmente las obligaciones que en materia de sustentabilidad y transición energética ha asumido el Estado Mexicano, tanto frente a otras naciones como para los habitantes del país. La situación histórica en la que estamos amerita redoblar esfuerzos para combatir y mitigar los efectos del cambio climático, siendo que el Poder Legislativo, en lugar de dar un paso más profundo en esa dirección o, al menos, mantener constante el ritmo que propició el decreto

de reformas constitucionales, da un revés radical al aprobar los nuevos mecanismos legales, sin siquiera ponderar qué medidas podrían establecerse para contrarrestar las externalidades medioambientales negativas que implica restablecer de facto el monopolio estatal a cargo de la CFE."

3. **Prevención, admisión y trámite.** Mediante acuerdo de tres de mayo de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la demanda bajo el expediente de controversia constitucional 45/2021 y designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento.

4. Por acuerdo de siete de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor previno al consejero jurídico del Gobierno del Estado de Colima, para que en el plazo legal correspondiente remitiera la copia certificada del documento con el que pretendió acreditar la personalidad con la que se ostentó.

5. El veintisiete de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor tuvo por cumplido el requerimiento solicitado, por lo que admitió a trámite la controversia constitucional promovida por el consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima –el escrito respectivo fue remitido sólo con la firma electrónica de dicho funcionario–, asimismo tuvo como demandados al Congreso de la Unión –por conducto de la Cámara de Senadores y de Diputados– y al Poder Ejecutivo Federal y, finalmente, dio vista a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde.

6. **Contestación a la controversia constitucional.** Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal dieron contestación a la demanda, en los siguientes términos.

"**a. Cámara de Senadores**

"**Causas de improcedencia**

"Se actualiza la causal de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del Poder Ejecutivo del Estado de Colima para promover la presente controversia constitucional en términos de lo previsto en los artículos 19, fracción

VIII, y 10, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"De la lectura del escrito de demanda se advierte claramente que no existe una facultad constitucional que se encuentre controvertida a partir de los planteamientos del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, puesto que la pretensión de la parte actora se encamina a formular cuestiones derivadas de cláusulas sustantivas, distintas a las competenciales, tales como los principios de competencia, libre concurrencia y sustentabilidad, así como derechos fundamentales de los particulares, etcétera.

"Por tanto, conforme al planteamiento del Poder promovente, no es factible establecer una auténtica litis constitucional en la que se dirima un conflicto en el ejercicio de alguna atribución conferida a la Federación o a las entidades federativas, a través de las disposiciones que nuestra Norma Fundamental establece.

"Así, es evidente que la pretensión del promovente no puede ser resuelta a partir de la determinación de las facultades que corresponden a la Federación para la emisión del decreto impugnado, conforme a las atribuciones que dicho orden de gobierno tiene conferidas en la Norma Fundamental, sino que, suponiendo sin conceder que el presente juicio sea procedente, el estudio de fondo se reduciría a determinar si el decreto impugnado es acorde a los derechos o intereses de la población, así como si se respetaron o no los principios de competencia, libre concurrencia y sustentabilidad.

"Tampoco debe perderse de vista que el Poder accionante pretende plantear posibles violaciones a derechos fundamentales, cuestión que se encuentra vedada en el presente medio de control constitucional.

"La presente controversia constitucional, en los términos planteados por la parte actora, no sería la vía idónea para analizar las supuestas afectaciones a derechos fundamentales de la población, porque, precisamente, no existe una afectación real e inminente a su esfera de atribuciones que sea susceptible de analizarse en el medio de control constitucional que nos ocupa.

"**Validez formal del decreto impugnado**

"El decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, en atención a que el Congreso de la Unión se ajustó al procedimiento previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y observó en todo momento los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

"**Validez material del decreto impugnado**

"**Primera.** Contrario a lo que de forma errónea asevera la promovente, el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de dos mil veintiuno, no invade ni limita las facultades concurrentes que en materia de protección al medio ambiente pueden llevar a cabo las entidades federativas, ya que la normatividad cuya invalidez se reclama en todo momento favorece el establecimiento de políticas en aras de garantizar el mismo.

"Contrario a lo que externa el promovente no se abandona el criterio de eficiencia, toda vez que la modificación del principio de despacho económico por entrega física de la centrales eléctricas permitirá superar la relegación intencionada de las centrales de la Comisión Federal de Electricidad, asegurando su despacho prioritario ante otros participantes de la industria eléctrica y logrando la rentabilidad a que obliga la legislación vigente para los proyectos de la referida comisión y de la nación, impedidos por el despacho meritorio del mercado eléctrico mayorista con costos variables que favorecían la especulación de los productos privados.

"La modificación legislativa cuestionada permite a la Comisión Federal de Electricidad Suministrador de Servicios Básicos obtener las mejores condiciones de costos, ya que busca que el suministrador de servicios básicos cuente con coberturas de energía y capacidad en grandes volúmenes y suficientes, debido a que la energía que en mayor proporción puede ser contratada proviene de energías intermitentes.

"Aunado a lo anterior, la obligatoriedad que existía de comprar por subastas para dar cobertura de energía y capacidad constituía sólo la rentabilidad de las

inversiones de los generadores privados en perjuicio de las empresas productivas del Estado, ya que los contratos por subastas tienen una vigencia de veinte años, donde los precios no están sujetos a variaciones del mercado y se relegaba la generación proveniente de las centrales eléctricas de la Comisión Federal de Electricidad.

"La reforma impugnada, al eliminar las subastas para dar cobertura de energía y capacidad, buscó desaparecer uno de los mecanismos que encarecía la compra de energía, toda vez que los precios de energía de los contratos de cobertura eléctrica, desde finales de 2019, hasta hoy, han sido superiores a los precios marginales locales en diferentes zonas del país, lo que ha encarecido las tarifas eléctricas para los usuarios finales.

"La eliminación de la obligación de los suministradores de servicios de celebrar contratos de cobertura eléctrica a través de la subasta busca garantizar el suministro de energía eléctrica a precios competitivos y dentro de un modelo sostenible, los cuales son los tres pilares fundamentales en los que se debe apoyar un sistema energético equilibrado; motivo por el cual sí permita llevar a cabo procesos competidos para la adquisición de energía, es decir, generar escenarios que fomenten la inversión, el uso y consumo de electricidad mediante energías limpias y renovables, y que, en el caso específico del promovente, le permita otorgar, de ser el caso, los estímulos fiscales que estime pertinentes para impulsar una política pública en dicho sentido.

"La reforma impugnada está basada en el principio angular consagrado en el artículo 25 Constitucional, conforme al cual al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional y por ello tiene a su cargo la planeación, conducción y coordinación de la actividad económica nacional; así como el ejercicio de las atribuciones inherentes al desarrollo del área estratégica contemplada en el párrafo cuarto del artículo 28 de la Carta Federal, referente a la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional y el servicio público de transmisión y distribución.

"Contrario a lo que asevera la parte promovente, no existe una devaluación a los certificados de energía limpia, por tal motivo es inexistente una vulneración al medio ambiente ante la disminución de la efectividad de medidas para pro-

mover el desarrollo de centrales limpias y facultades de promoción de uso de recursos renovables en favor de los derechos al medio ambiente sano y salud de los habitantes del Estado de Colima; toda vez que la implementación de la propuesta impugnada no genera ningún impacto en el mercado de los certificados de energías limpias, ya que se impide el desabasto y propicia mejores precios en beneficio de los usuarios finales, evitando la especulación y aumento de tarifas, aunado a que busca reconocer la generación de energía eléctrica a partir de energías limpias para todos los generadores, bajo condiciones equitativas.

"El decreto combatido no genera ningún impacto en el mercado referido en virtud de que el propósito del cambio reclamado es fomentar uno de competencia pareja en el que se reconozca el derecho a su obtención a partir de energías limpias para todos los generadores, sin distinción alguna.

"De lo referido en la iniciativa, así como en el dictamen que dio origen al decreto impugnado se advierte que el nuevo mecanismo para el otorgamiento de certificados de energías limpias no es contrario al derecho a un medio ambiente sano previsto en la Carta Federal, ni a los principios de energías limpias establecidos en la ley especial en la materia, toda vez que impide el desabasto de energía y propicia mejores precios en beneficio de los usuarios finales, además de que fomenta un mercado de competencia pareja en el que se reconozca el derecho a su obtención a partir de energías limpias para todos los generadores, sin distinción alguna.

"Consecuentemente, al quedar desvirtuada la base en que se fundamentan todos los argumentos de la promovente de la acción, esto es, que el decreto cuya invalidez se reclama, no vulnera el derecho que tiene toda persona a un medio ambiente adecuado, reconocido en el artículo 4o., párrafo quinto, de la Constitución Federal, acotando el mismo a la población del Estado de Colima y a las facultades que en esa materia puede realizar dicha entidad federativa, al constituir los mismos, simples apreciaciones subjetivas de su parte, los cuales no resultan idóneos ni suficientes para desvirtuar la constitucionalidad del decreto combatido, motivo por el cual resulta apegado a derecho reconocer su validez.

"**Segunda.** Contrario a lo manifestado por el Poder Ejecutivo del Estado de Colima, el nuevo modelo establecido por el decreto impugnado no otorga una

ventaja artificial a la CFE, toda vez que no determina una preferencia por parte de CFE SSB hacia las plantas de las empresas subsidiarias de CFE Generación, pues la reforma cuestionada está basada en el principio angular consagrado en el artículo 25 constitucional, conforme al cual al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional y por ello tiene a su cargo la planeación, conducción y coordinación de la actividad económica nacional.

"Los cambios normativos cuestionados están estrechamente relacionados con el ejercicio de las atribuciones inherentes al desarrollo del área estratégica contemplada en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, referente a la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional y al servicio público de transmisión y distribución.

"Los preceptos combatidos no generan una distorsión al modelo del mercado eléctrico establecido por la LIE y una afectación al proceso de integración de precios, pues busca obtener las mejores condiciones de costos (a través de combatir la especulación que se da en el MEM); además de que se buscó desaparecer el mecanismo que encarecía la compra de energía.

"El nuevo modelo establecido a partir de la expedición del decreto reclamado, no establece una preferencia por parte de CFE SSB hacia las plantas de las empresas productivas subsidiarias de CFE, por lo que no se termina con la competencia en el MEM y, por lo tanto, que el cambio cuestionado no sea contrario a lo establecido en el primer párrafo del artículo 28 constitucional y tampoco que otorgue una ventaja artificial a la CFE, pues es notorio que el nuevo criterio de despacho busca fortalecer (mas no privilegiar) a una empresa productiva del Estado en beneficio de las y los mexicanos.

"Las reformas cuestionadas no incentivan a aquellos productores que tienen mayor capacidad por sobre aquellos que tengan mejores precios o eficiencia, pues se insiste, que el legislador federal al expedir el decreto reclamado, busca fomentar la competitividad de precios en la adquisición de energía eléctrica, mediante cambios legislativos que permitan a la CFE recuperar sus costos totales y con ello evitar que la CFE SSB estuviera obligada a adquirir energía especulativa en el mercado, lo cual tiene como consecuencia principal una disminución en la tarifa que los usuarios deben pagar por la electricidad.

"Es infundado que el orden de prelación en función al tipo de central establecido por las reformas cuestionadas desincentive a que los generadores realicen inversiones para que puedan disminuir sus costos de generación y, con ello, transitar a tecnologías más eficientes, toda vez que los cambios normativos cuya invalidez se solicita por el Poder Ejecutivo del Estado de Colima no impactan el mercado de CEL, además, dichas modificaciones tienen como objetivo fomentar un mercado de competencia pareja en el que se reconozca el derecho a su obtención a partir de energías limpias para todos los generadores, sin distinción alguna.

"El orden de prelación cuya validez se reclama por el Poder Ejecutivo del Estado de Colima no impacta en el desarrollo de nuevas centrales con tecnologías más eficientes y tampoco impide que al mercado eléctrico mayorista lleguen nuevos participantes, ya que el decreto fomenta un mercado de competencia pareja en el cual se reconoce el derecho a su obtención a partir de energías para todos los generadores, sin distinción alguna.

"Respecto a que el artículo 4, fracción I de la LIE, deja una posibilidad discrecional de negar el acceso a redes, pues condiciona el acceso a la RNT y a las RGD a que éste sea 'técnicamente factible', dicha aseveración es infundada, pues el Estado accionante hace depender la inconstitucionalidad del artículo referido, de la falta de definición del vocablo utilizado por el legislador federal en el artículo combatido, lo cual no es suficiente para demostrar la invalidez del artículo 4, fracción I, de la LIE.

"La inconstitucionalidad alegada no se actualiza, pues debe tenerse en cuenta que los parámetros objetivos que tendrá Cenace para determinar cuándo se cumple con dicha factibilidad técnica, están establecidos en los artículos 108, fracción V y 109 de la LIE, pues el primer precepto menciona que para que el Cenace determine el despacho de centrales eléctricas se deberá observar ahora un criterio de mantenimiento de 'la seguridad de despacho, confiabilidad, calidad y continuidad del Sistema Eléctrico Nacional', estableciendo, el segundo de los artículos mencionados, que el Cenace desarrollará prioritariamente sus actividades para garantizar la operación del Sistema Eléctrico Nacional, en condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad.

"Así, de una interpretación conjunta y sistemática de los artículos 4, fracción I, 108, fracción V y 109 de la LIE se desprenden los parámetros técnicos para permitir o negar la interconexión a la RNT y las RG, los cuales deben garantizar la operación del Sistema Eléctrico Nacional en condiciones de eficiencia, calidad, confiabilidad, continuidad, seguridad y sustentabilidad.

"Es infundado que la eliminación de la obligatoriedad de las subastas viola lo dispuesto por los artículos 28 y 134 constitucionales, así como la lógica de la reforma energética, por las razones expuestas para refutar en el primer concepto de invalidez.

"Asimismo, lo infundado del argumento de invalidez que se refuta, se consolida en virtud de que el promovente insiste en su pretensión de demostrar que el decreto combatido constituye una clara distorsión al modelo de funcionamiento del mercado eléctrico establecido por la reforma energética de 2013 y una afectación al proceso de integración de precios, sin aportar algún argumento novedoso, a fin de robustecer dicha aseveración.

"Es infundado que el artículo 3, fracción V, de la Ley de la Industria Eléctrica genere condiciones que beneficien exclusivamente a la CFE y, por consiguiente, que facilite a las centrales de CFE-generación colocar su energía sin tener que competir con otros generadores a través de subastas y, con ello, escapar al criterio competitivo del precio de la energía.

"Lo anterior, pues como se ha demostrado, el decreto reclamado no establece una preferencia por parte de CFE SSB hacia las plantas de las empresas productivas subsidiarias de CFE, por lo que no se termina con la competencia en el MEM, pues solamente se busca fortalecer a la CFE, mediante reformas legislativas que tienen un claro objetivo antimonopólico y pretenden crear un mercado de piso parejo para la competencia leal y efectiva entre la CFE y los generadores privados.

"La reforma impugnada al eliminar la obligatoriedad de las subastas, busca obtener las mejores condiciones de costos; además de desaparecer el mecanismo que encarecía la compra de energía, lo cual permitirá que la CFE SSB obtenga la energía y productos asociados a menores precios, lo que a su vez

significará tarifas menos elevadas para los usuarios finales o, en su defecto, que el gobierno transfiera menos recursos para subsidiar tarifas eléctricas con el objeto de que no repercutan sobre la población.

"Es infundado que el decreto impugnado no genere que el mercado eléctrico mayorista se desempeñe bajo criterios de eficiencia económica, toda vez que la migración de costos marginales a costos unitarios no significa que dicho cambio provoque altos precios para el usuario final.

"Resulta infundado que la migración del criterio de costos marginales a costos unitarios impida que los generadores recuperen costos al cien por ciento, ya que las reformas cuestionadas no impactan en el mercado de los CEL; además de que el decreto impugnado busca eliminar los '*windfall profits*', los cuales son injustos desde el punto de vista de la distribución de la renta, puesto que los consumidores soportan un costo que se percibe elevado por un bien o servicio esencial. Es decir, la migración de costos marginales a costos unitarios, tiene su razón de ser en combatir los efectos nocivos de los '*windfall profits*' (especulación de los productores privados en perjuicio del interés público y una injusta distribución de la renta), mas no así en imponer una barrera que haga menos atractivo para los generadores, el invertir en la actualización de su infraestructura o mejoramiento de procesos internos.

"Finalmente, es infundado que la modificación legislativa cuestionada permita que se invadan las facultades regulatorias de la CRE para determinar los costos para la oferta de la energía eléctrica en el mercado eléctrico mayorista, pues es evidente que el legislador federal no pretende regular dicha materia reservada a la CRE, sino solamente combatir las consecuencias negativas que provoca un mercado marginalista, como resultan ser los '*windfall profits*', los cuales provocan especulación de los productores privados en perjuicio del interés público y una injusta distribución de la renta.

"**Tercera.** Lo argumentado por el Gobierno Estatal es infundado, toda vez que la jerarquización del despacho de las centrales eléctricas que estableció la reforma cuestionada no dificulta el proceso de transición energética si se toma en cuenta que dicha reforma pone en los tres primeros lugares a las formas de generación más importantes y reconocidas de energías limpias, como son la energía hidráulica, geotérmica, solar y eólica.

"La reforma combatida tiene como objeto fomentar un mercado de competencia igualitario que reconozca la generación de energía eléctrica a partir de energías limpias para todos los generadores, bajo condiciones equitativas; además de que la implementación de la reforma combatida, no genera ningún impacto en el mercado de los CELS, los cuales de conformidad con el artículo 3, fracción VIII, de la Ley de la Industria Eléctrica, son los títulos emitidos por la Comisión Reguladora de Energía que acreditan la producción de un monto determinado de energía eléctrica a partir de energías limpias y que sirve para cumplir los requisitos asociados al consumo de carga.

"El hecho de que la reforma impugnada haya modificado el mecanismo de despacho de las centrales eléctricas, no repercute en las obligaciones de energías limpias y los compromisos adquiridos por el Estado Mexicano, pues es claro que dicha reforma al no impactar el mercado de los CELS, no impide que se cumpla con el objetivo del citado instrumento de mercado, el cual es fomentar el crecimiento de la generación a partir de fuentes distintas a los combustibles para que el país alcance sus meta de generar electricidad mediante fuentes limpias.

"Es importante enfatizar que la reforma cuya invalidez se solicita da prioridad en el mecanismo del despacho de las centrales eléctricas a la energía producida por hidroeléctricas, lo cual tiene muchos beneficios, de entrada porque es una de las formas más baratas, debido a que una vez que la presa se ha construido y se ha instalado el material técnico, la fuente de energía (agua en movimiento) es gratuita. Es fácilmente manejable, ya que los ingenieros pueden controlar la cantidad de agua que pasa a través de las turbinas para producir electricidad, según sea necesario y los depósitos pueden ofrecer oportunidades recreativas, tales como zonas de baño y de paseo en barco. Ayuda a disminuir el uso de gas y petróleo, al servir como sustituto de estas fuentes de energía más contaminante para producir electricidad.

"Resulta infundado lo argumentado por el demandante, toda vez que las modificaciones a la LIE observan el principio de sustentabilidad, el cual debe concebirse como parámetro rector de la política pública y como una fuente de obligaciones para las autoridades en el marco de la planeación de su rectoría económica.

"En ese sentido, la reforma combatida no genera un daño irreparable al medio ambiente, pues al beneficiarse el despacho de aquellas centrales generadoras de energía limpia, como lo son las hidroeléctricas, no se incrementa la cantidad de emisiones nocivas que contribuyen a la contaminación atmosférica y al cambio climático, lo cual desvirtúa lo aducido por la parte accionante, en el sentido de que las referidas modificaciones promueven una intensificación en la carbonización del sistema eléctrico.

"Las reformas combatidas no interfieren con la protección del medio ambiente y la obligación de contribuir a mitigar el cambio climático, pues dichas modificaciones buscan beneficiar a las formas de generación más importantes y reconocidas de energías limpias, como son la energía hidráulica, geotérmica, solar y eólica.

"Las modificaciones a la LIE no implican una contravención directa a los compromisos y obligaciones asumidos por el Estado Mexicano en el Acuerdo de París, pues el decreto combatido no establece bases normativas que favorezcan la generación de energía eléctrica proveniente de centrales convencionales (las cuales utilizan fuentes de energía fósil), sino al contrario, se busca beneficiar el despacho de aquellas centrales generadoras de energías limpias, como lo son las hidroeléctricas, las cuales ayudan a reducir la cantidad de emisiones nocivas que contribuyen a la contaminación atmosférica y al cambio climático.

"Contrario a lo sostenido por el orden de gobierno accionante, el legislador federal al expedir el acto legislativo reclamado, no únicamente se preocupa por las finanzas de la CFE, ya que también busca procurar la generación de energía eléctrica responsable, si se toma en cuenta que se ha demostrado que la acción legislativa cuestionada tiene como objeto fomentar un mercado de competencia igualitario que reconozca la generación de energía eléctrica a partir de energías limpias; además de que privilegia a la forma más eficiente y menos contaminante para la generación de energía, como resulta ser la generada por hidroeléctricas.

"**b. Cámara de Diputados.**

El decreto impugnado es formal y materialmente constitucional, porque el procedimiento legislativo llevado a cabo por las Cámaras del Congreso de la

Unión cumplió con los requisitos formales y procesales señalados en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de ajustarse a su contenido.

"El procedimiento legislativo se realizó con apego a las formalidades y requisitos que rigen el procedimiento legislativo establecido en la Constitución Federal, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento de la Cámara de Diputados.

"**c. Poder Ejecutivo Federal.**

"**Causas de improcedencia**

"Se actualiza la causal de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del actor para promover la presente controversia constitucional, en términos de lo previsto en el artículo 19, fracción IX, de la ley reglamentaria, en relación con los numerales 105, fracción I, de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la propia ley reglamentaria.

"Lo anterior, toda vez que conforme al planteamiento del Poder promovente, no es factible establecer una auténtica litis constitucional en la que se dirima un conflicto en el ejercicio de alguna atribución conferida a la Federación o a los Municipios de las entidades federativas, a través de las disposiciones que nuestra Norma Fundamental establece.

"Por el contrario, el Poder actor únicamente pretende, a través de la presente vía constitucional, plantear una supuesta afectación a cláusulas constitucionales sustantivas, principios de libre competencia y concurrencia, derecho a un medio ambiente sano, y atribuciones del legislador federal, sin plantear una auténtica vulneración a su esfera jurídica contenida en la Norma Fundamental.

"En este sentido, el simple hecho de que el promovente considere que la afectación a su esfera se deriva por la publicación del decreto impugnado, sin señalar de manera específica qué preceptos de la norma son los que le causan un agravio e invaden su esfera de atribuciones. Es decir, el accionante en ningún momento refiere cuál es la atribución constitucional que le ha sido invadida por parte de la Federación, al publicarse el decreto mencionado.

"Así, se tiene que el actor omite hacer valer los razonamientos lógico-jurídicos que arriben a concluir cómo es que su esfera de atribuciones estatales, conforme a las facultades que le confiere la Norma Fundamental, ha sido transgredida por las autoridades demandadas en su perjuicio.

"Por el contrario, de la lectura integral de la demanda se advierte que la parte actora plantea una violación a los principios de libre competencia y concurrencia y al derecho a un medio ambiente sano –reconociendo, incluso, las competencias propias del legislador federal–, lo cual no puede ser analizado en el medio de control constitucional intentado, ya que no está de por medio un auténtico planteamiento de invasión de esferas jurídicas. Esto es, los principios y el derecho aludidos constituyen cláusulas sustantivas distintas a las competenciales, cuya supuesta transgresión no puede ser analizada en la vía que nos ocupa.

"Además, no debe pasar por inadvertido que el promovente aduzca una violación al artículo 28 de la Constitución Federal, que pueda generar una controversia constitucional, pues la promulgación del decreto impugnado no genera una invasión a las atribuciones del aludido Estado, ya que le corresponde al Congreso de la Unión la facultad expresa en toda la República sobre energía eléctrica y comercio; así como para expedir todas las disposiciones que sean necesarias con el objeto de hacer efectivas esas facultades, y todas las concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

"Por consiguiente, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, en todas sus fases, constituyen un área estratégica del Estado, la cual, por disposición constitucional, el Estado actor no tiene competencia y, por ende, carece de interés legítimo.

"Bajo esta óptica, el actor únicamente cuenta con un interés simple para incoar la presente controversia constitucional, al intentar esta vía, pues pretende plantear lo que, a su parecer, debió regular el Congreso de la Unión, sin que dicha entidad federativa cuente con facultades de planeación sobre la materia de energía eléctrica.

"Por tanto, la falta de interés legítimo de la parte actora se actualiza en el presente caso, ya que no existe un principio de afectación para el Estado pro-

movente pues, por el contrario, su intención es cumplir con el mandato constitucional de seguridad nacional de la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, protegidos por la propia Norma Fundamental, al regular de manera correcta el Sistema Eléctrico Nacional.

"Tampoco debe perderse de vista que la controversia constitucional se limita a resolver posibles violaciones al principio de división de poderes y al sistema federal, en función de las atribuciones establecidas para cada poder, entidad u órgano del Estado Mexicano, en la Constitución Federal, por lo que es claro que esta vía no es la idónea para resolver cuestiones relacionadas únicamente con derechos fundamentales.

"Si bien el reclamo de la parte actora redunda en la aparente transgresión a los artículos 4o., 25, 27, 28, 39, 40, 41, 73, 124 y 133 de la Constitución Federal de la República; lo cierto es que, con base en ello, no aduce facultad reconocida en la Norma Fundamental susceptible de vulneración.

"Lo anterior es así, ya que dichos preceptos no contienen una atribución, facultad o competencia a favor del Poder actor; pues en realidad refieren cláusulas sustantivas, tales como la afectación a los principios a la libre competencia y concurrencia, y al derecho a un medio ambiente sano, así como competencias propias de otros órdenes de gobierno, como lo es el Federal; sin que sean suficientes para acreditar el interés legítimo, pues, la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, en todas sus etapas o eslabones, son un área estratégica y, en consecuencia, no son consideradas como monopolios.

"**Validez del decreto impugnado**

"La Ley de la Industria Eléctrica no trastoca las facultades del Poder actor, pues el fin constitucionalmente legítimo que persigue la norma impugnada es la regulación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, el cual, cabe mencionar, es un área estratégica que no le corresponde a las entidades federativas.

"A pesar de que el Estado de Colima tiene facultades concurrentes en materia ambiental, lo cierto es que la Ley de la Industria Eléctrica no contiene preceptos tendientes a regular dichas facultades y, por lo tanto, no existe una verdadera afectación susceptible de ser estudiada en la presente controversia constitucional.

"La entidad actora parte de una premisa falsa, pues el objetivo de las reformas a la Ley de la Industria Eléctrica no es generar un menoscabo en la esfera competencial de las entidades federativas en sus facultades concurrentes en materia ambiental; al contrario, el decreto impugnado fue emitido dentro de las facultades de la Federación para regular el Sistema Eléctrico Nacional como área estratégica de conformidad con los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal.

"No se advierte del texto íntegro de la Ley de la Industria Eléctrica que se estén vulnerando las facultades concurrentes de las entidades federativas en materia de protección al medio ambiente pues, inclusive, el artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional que prevé dichas facultades, ni siquiera fue objeto de la reforma de 9 de marzo de 2021.

"Resultan infundados los argumentos por los cuales el promovente refiere que el decreto reclamado viola por vía de consecuencia los derechos a un medio ambiente sano y a la salud de los habitantes del Estado de Colima, reconocidos en el artículo 4o. de la Constitución Federal, en la medida en la que impide que aquéllos se beneficien de una industria de generación de electricidad local que abone a mejorar las condiciones medioambientales del Estado.

"Ello, pues con la expedición del decreto que reforma la Ley de la Industria Eléctrica no se persigue una afectación al medio ambiente como lo menciona el Poder accionante, sino que tiene como propósito fundamental comprometer la entrega física de energía y de capacidad y con ello, garantizar la estabilidad en la tarifa de electricidad, así como la seguridad, estabilidad, calidad y confiabilidad en el Sistema Eléctrico Nacional.

Resulta infundado el argumento de la parte actora en el sentido de que las modificaciones a la Ley de la Industria Eléctrica violan los derechos humanos a

un ambiente sano y a la salud de los habitantes del Estado de Colima, toda vez que la reforma en cuestión se dio como respuesta a las necesidades del país en materia eléctrica, además de que la aplicación de la ley en los términos en que se encontraba conlleva el predominio de un mercado carente de equidad e igualdad.

"Debe considerarse que la Ley de la Industria Eléctrica, al ser reglamentaria de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, tiene por objeto regular la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica y las demás actividades de dicha industria, por lo cual, en su artículo 1o. establece que las disposiciones de la misma son de orden público e interés social, y su finalidad es promover el desarrollo sustentable de la industria eléctrica y garantizar su operación continua, eficiente y segura en beneficio de los usuarios, así como el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, esto es el funcionamiento del Sistema Eléctrico Nacional como área estratégica.

"Por ello, es incuestionable que a la sociedad le interesa en mayor medida la plena aplicación del marco regulatorio de la industria eléctrica, el cual no puede permanecer inamovible, debiéndose transformar de acuerdo con las necesidades del país, motivo que originó el decreto impugnado.

"En ese sentido, se requiere de una ponderación del mejor funcionamiento del Sistema Eléctrico, generando una mayor protección a la colectividad, es decir, un trayecto de producción cierta y que no tenga fallas en la producción de energía, toda vez que lo que requiere la población es que se brinde un buen servicio en materia energética, lo que corresponde asegurar al Estado Mexicano, por lo que no se debe perder de vista que las medidas se emitieron en beneficio de la nación buscando en todo momento anteponer el interés general por encima del interés particular.

"Además, cabe mencionar que los artículos 1o., segundo párrafo y 4o., de la Ley de la Industria Eléctrica establecen que siempre tendrá como finalidad garantizar el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y universal, de energías limpias y de reducción de emisiones contaminantes.

"Por otra parte, el decreto impugnado no frena, desplaza, ni ocasiona el incumplimiento de los compromisos del Estado Mexicano sobre cambio climático, pues su principal fin lo constituye la modificación del mecanismo de despacho de las centrales eléctricas, siendo incongruente señalar que dicho cambio genere una afectación al medio ambiente, puesto que bajo ninguna circunstancia se eliminan las energías renovables de la matriz energética.

"Uno de los objetivos de la reforma reclamada es que exista seguridad en el despacho de energía eléctrica por parte de la Centrales Eléctricas, debido a que las energías renovables son intermitentes y si bien generan electricidad de forma limpia y con recursos renovables, estas centrales por su naturaleza presentan variabilidad en la generación, ya que dependen principalmente de factores climatológicos, lo que se traduce en la disminución repentina de generación por nubosidades o ráfagas de viento con duración y efectos cuantitativos no predecibles, produciendo un desbalance en la frecuencia del Sistema Eléctrico.

"De igual manera, el fortalecimiento de la empresa productiva del Estado que busca la reforma, no conlleva privilegiar el uso de fuentes fósiles, sino por el contrario, está encaminada a como las centrales hidroeléctricas de Comisión Federal de Electricidad (como se define en el artículo 3, fracción XXII, inciso h), de la Ley de la Industria Eléctrica).

"Asimismo, en la presente administración se ha impulsado, de manera importante, a diversos proyectos de generación mediante energía eólica y solar o fotovoltaica, previéndolas en el orden del despacho eléctrico, también considerado en la reforma que nos ocupa, por tanto, no existe incumplimiento a obligaciones internacionales en esas materias, sino por el contrario, pretende se complementen.

"En ese orden de ideas, se pone de manifiesto que el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el 9 de marzo de 2021, no transgrede la autonomía del promovente y menos aún existe una violación a un medio ambiente sano y a la salud.

"De esa forma, se patentan las amplias facultades legislativas, ejecutivas y regulatorias de la Federación en las actividades de la industria eléctrica, y su

conformidad con el Texto Constitucional, y, en consecuencia, se acredita la falta de competencias constitucionales del Poder actor en la redada del Sistema Eléctrico Nacional.

"**Segundo.** El objetivo del decreto impugnado no es que el Estado se constituya como único generador de energía, ya que la finalidad de la reforma es cumplir con el mandato legal de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, la cual cumple con los fines del artículo 25 constitucional como empresa productiva del Estado para el beneficio del interés colectivo y garantizar la confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional a través de un sistema tarifario de precios unitarios, la modificación del orden de prioridad de despacho mediante la operación de centrales eléctricas legadas a la Comisión Federal de Electricidad y el diseño del nuevo instrumento de contrato con compromiso de entrega física.

"Sobre esa base, el cambio normativo impugnado de ninguna manera implica la concesión de un trato preferencial a la Comisión Federal de Electricidad en detrimento de los competidores del mercado eléctrico mayorista, ya que la reforma está basada en el principio angular consagrado en el artículo 25 constitucional, conforme al cual le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, por lo que tiene a su cargo la planeación, conducción y coordinación de la actividad económica nacional que redunda en la protección y mejora real de los mercados relacionados.

"Así, no se advierte del texto íntegro de la norma impugnada, que se esté otorgando la facultad exclusiva de generar energía al Estado por conducto de la Comisión Federal de Electricidad, en contravención del mandato constitucional.

"El objetivo de la norma impugnada es la planeación del Sistema Eléctrico Nacional de conformidad con el mandato expreso en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, para efecto de proteger la soberanía económica y la confiabilidad de dicho sistema como una cuestión de seguridad nacional que permita que esa actividad y el mercado subsistan y funcionen precisamente en situación de eficiencia y competencia.

"La planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional son áreas estratégicas de conformidad con la Constitución Federal y justamente el objetivo de la

reforma a la Ley de la Industria Eléctrica es reestructurar la planeación del Servicio Eléctrico Nacional en beneficio del interés colectivo, lo cual es un fin constitucionalmente válido.

"El acceso no indebidamente discriminatorio implica que un interesado en conectarse a la red debe recibir el mismo trato que cualquier otro que se encuentre en las mismas condiciones; sin embargo, la Comisión Federal de Electricidad tiene una naturaleza de empresa productiva del Estado, lo que constituye que no se le pueda colocar en igualdad de condiciones frente a los demás competidores privados del mercado eléctrico mayorista.

"Contrario a lo aseverado por el demandante, la realidad existente hasta antes de la reforma impugnada no era ni siquiera cercana a los objetivos de la reforma constitucional en materia de energía de dos mil trece, pues la Comisión Federal de Electricidad ha sido la empresa con mayor participación en el mercado eléctrico mayorista y, consecuentemente, la que ha asumido los costos y riesgos derivados de las contingencias en la operación del sistema eléctrico mayorista.

"Bajo esa tesitura, es falso que el estado de cosas derivado de la reforma constitucional de dos mil trece haya tenido como efecto principal 'una dinámica de competencia' y la existencia de 'precios competitivos', puesto que la estabilidad de las tarifas a cargo de los consumidores finales ha dependido de la actividad de la Comisión Federal de Electricidad y no así, de las empresas privadas.

"En otro aspecto, las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional son de utilidad pública, y si bien existe la obligación de que se otorgue acceso abierto a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución, en términos no indebidamente discriminatorios, también lo es que el acceso a la interconexión o conexión estarán limitados a la capacidad disponible en el sistema eléctrico nacional, lo cual permite afirmar que se debe negar el acceso cuando exista una causa fundada, sin que ello implique un trato indebidamente discriminatorio.

"Es decir, se negará el acceso a las redes por causas legales, técnicas o económicas debidamente justificadas, toda vez que el Estado tiene la obligación de garantizar la confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional.

"En otro orden, las disposiciones impugnadas se encuentran focalizadas al Sistema Eléctrico Nacional en aras de satisfacer la demanda energética de los usuarios finales, bajo condiciones de suficiencia y seguridad de despacho, aumentando la habilidad de dicho sistema de solucionar estados operativos de alerta y emergencia presentes en el servicio de suministro eléctrico, por restricciones operativas de generación (niveles insuficientes de reserva operativa), transmisión, transformación y diseño que están asociadas con limitantes de estabilidad angular, de voltaje y de frecuencia, caracterizadas por límites máximos y mínimos provocados por sobrecargas en la red nacional de transmisión, así como las afectaciones en la tensión, la frecuencia y el factor de potencia presentes cuando superan los rangos establecidos y las interrupciones del servicio, reduciendo su frecuencia y duración.

"Por ello, el decreto de reforma no tiene otro objeto más que mejorar la calidad y la eficiencia del Sistema Eléctrico Nacional, así como la seguridad de despacho, en beneficio de la propia sociedad, pues la energía eléctrica es un servicio que trasciende a múltiples aspectos de la vida cotidiana de las personas, desde las más básica como bombeo de agua potable, alimentación, educación, salud y seguridad, hasta las telecomunicaciones y el entretenimiento."

7. **Pedimento.** El fiscal general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

8. **Audiencia y alegatos.** El dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y por formulados los alegatos.

9. **Cierre de la instrucción.** Por acuerdo de dieciocho de noviembre de dos mil veintiuno el Ministro instructor ordenó agregar al expediente el acta de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, para determinar el cierre de instrucción y a efecto de la elaboración del proyecto correspondiente.

10. **Returno de autos.** Visto el estado procesal del asunto y en atención a que en sesión celebrada el veintitrés de noviembre de dos mil veintiuno, el Senado de la República designó como nueva integrante de este Alto Tribunal a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, quien rindió la protesta correspondiente con efectos a partir del doce de diciembre de dos mil veintiuno, el Ministro presidente ordenó returnar la citada controversia constitucional a su ponencia mediante acuerdo de cuatro de enero de dos mil veintidós.

11. **Desistimiento**. Por escrito de cuatro de abril del año en curso,[1] el consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima solicitó a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación se le tuviera por desistido de la presente controversia constitucional; no obstante, en acuerdo dictado en la misma fecha, la Ministra instructora determinó que no había lugar a acordar de conformidad su solicitud, en tanto que dicha figura opera sólo tratándose de actos y no cuando, como en el caso, se combaten normas generales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20, fracción I, de la ley reglamentaria de la materia.[2]

I. COMPETENCIA

12. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;[3] 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada,[4] ello en términos del artículo

---

[1] Recibido por buzón judicial en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

[2] "**Artículo 20.** El sobreseimiento procederá en los casos siguientes:
"**I.** Cuando la parte actora se desista expresamente de la demanda interpuesta en contra de actos, sin que en ningún caso pueda hacerlo tratándose de normas generales."

[3] "**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"...
"a) La Federación y una entidad federativa."

[4] "**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."

quinto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno, debido a que se plantea un conflicto entre una entidad federativa y el Poder Ejecutivo Federal.

II. EXISTENCIA DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

13. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria,[5] se tiene por acreditada la existencia de las normas impugnadas, pues el decreto del que derivan fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno.

III. OPORTUNIDAD

14. Conforme al artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[6] el plazo para la presentación de una controversia constitucional es de treinta días y el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada.

15. En el caso, los preceptos impugnados por el Estado de Colima demandante se contienen en la Ley de la Industria Eléctrica, la cual fue publicada el nueve de marzo de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de treinta días hábiles transcurrió del diez de marzo al veintiséis de abril del año mencionado, en términos del artículo 3o., fracciones II y III, de la ley reglamentaria de la materia.[7]

---

[5] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

[6] "**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:
"...
"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

[7] "**Artículo 3.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:
"...
"II. Se contarán sólo los días hábiles; y,
"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

16. Del referido cómputo se descontaron los días quince, veinte, veintiuno, veintisiete, veintiocho y treinta y uno de marzo, así como uno, dos, tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de abril de dos mil veintiuno, por ser inhábiles en términos de los artículos 2 de la ley reglamentaria de la materia,[8] 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada,[9] así como el punto primero, incisos c) y n), del Acuerdo General Número 18/2013 emitido por este Tribunal Pleno.[10]

17. Ahora bien, el Estado de Colima presentó vía electrónica su escrito de demanda el veintiséis de abril de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; por tanto, su presentación fue oportuna.

IV. LEGITIMACIÓN ACTIVA

18. La demanda fue presentada por parte legítima.

19. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 105, fracción I, inciso a),[11] otorga legitimación a las entidades federativas para promover controversia constitucional sobre la constitucionalidad de las normas, actos u omisiones, emitidas por la Federación.

---

[8] "**Artículo 2.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

[9] "**Artículo 143.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley." (sic)

[10] "**Primero.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:
"...
"c) Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;
"...
"n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles."

[11] "**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"...
"a) La Federación y una entidad federativa."

20. Por su parte, los artículos 10, fracción I,[12] y 11, primer párrafo,[13] ambos de la ley reglamentaria de la materia, prevén que la entidad federativa en su carácter de parte actora deberá comparecer por conducto de los funcionarios que la representen, en términos de las normas que resulten aplicables.

21. En el presente caso, la demanda de controversia constitucional fue firmada por el consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, quien acreditó dicho carácter con copia certificada de su nombramiento expedido por el gobernador de esa entidad federativa el veinticinco de febrero de dos mil veintiuno.

22. Por lo anterior, y tomando en cuenta que en términos del artículo 50 de la Constitución de Colima[14] el ejercicio del Poder Ejecutivo se encuentra depositado en el Gobernador Constitucional del Estado de Colima y que, de conformidad con el artículo 38, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima,[15] vigente hasta el treinta y uno de octubre de dos mil veintiuno, el gobernador será representado jurídicamente en acciones y controversias por el consejero jurídico de la entidad, se reconoce legitimación procesal activa al Poder Ejecutivo del Estado de Colima, al ser uno de los entes mencionados en el citado artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal y al promover la presente controversia constitucional, a través de su representante, el consejero jurídico referido.

---

[12] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."

[13] "**Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

[14] "**Artículo 50.** El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una persona que se denomina gobernadora o gobernador del Estado de Colima."

[15] "**Artículo 38.** A la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado corresponde el estudio, planeación, resolución y despacho de los siguientes asuntos:
"...
"XII. Representar jurídicamente al gobernador en cualquier juicio o asunto en que éste intervenga o deba intervenir con cualquier carácter, así como en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La representación a que se refiere esta fracción comprende la interposición y el desahogo de todo tipo de recursos, pruebas, alegatos y actos que favorezcan los intereses y derechos del representado y del Estado. Esta facultad podrá ser delegada en términos de lo dispuesto por el reglamento interior de la Consejería Jurídica; ..."

V. LEGITIMACIÓN PASIVA

23. Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.

24. De acuerdo con los artículos 10, fracción II[16] y 11, párrafo primero –ya citado–, de la ley reglamentaria de la materia, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general impugnada, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

25. En el caso, la **Cámara de Senadores del Congreso de la Unión** comparece por conducto del presidente de la Mesa Directiva de dicha Cámara, el Senador Óscar Eduardo Ramírez Aguilar, quien acredita su carácter con la copia certificada del acta de la junta previa celebrada el treinta y uno de agosto de dos mil vente, en la que se le confirió tal cargo; y toda vez que en términos del artículo 67, punto 1, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos[17] dicho presidente tiene la representación jurídica de la Cámara, es por lo que se reconoce su legitimación pasiva en la presente controversia constitucional.

26. La **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión** contesta la demanda a través de la presidenta de la Mesa Directiva de esa Cámara, la diputada Dulce María Sauri Riancho, quien demuestra su calidad con la copia certificada de la versión estenográfica de la sesión de Pleno de la Cámara de Diputados de dos de septiembre de dos mil veinte, en la que consta su desig-

[16] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"...
"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."
[17] "**Artículo 67.**
"1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones: ..."

nación. De tal forma que, como en términos del artículo 23, punto 1, inciso l), de la mencionada Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[18] dicha funcionaria tiene la representación legal de la Cámara de Diputados, se reconoce su legitimación pasiva.

27. Y, por su parte, el **Poder Ejecutivo Federal** produjo su contestación a través del consejero jurídico, Julio Scherer Ibarra, carácter que acreditó con la copia certificada de su nombramiento, expedido por el presidente de la República; y dado que en términos de los artículos 90, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[19] 4, párrafo primero, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,[20] y punto único del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno,[21] el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tiene la representa-

[18] "**Artículo 23.**
"1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva las siguientes:
"...
"l) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."

[19] "**Artículo 90.** La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.
"...
"El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley."

[20] "**Artículo 4o.** La función de consejero jurídico, prevista en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un consejero que dependerá directamente del presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste."

[21] Acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2001. "**ÚNICO.** El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.
"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurran a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones,

ción jurídica del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 constitucional, se reconoce la legitimación pasiva en la presente vía del Poder Ejecutivo Federal.

VI. ACTUALIZACIÓN DE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA

VI.1 Causal invocada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y por el Ejecutivo Federal

28. Al contestar el escrito de demanda, tanto la Cámara de Senadores como el Poder Ejecutivo Federal son coincidentes en hacer valer la causal de improcedencia consistente en la **falta de interés legítimo del Poder Ejecutivo de Colima** para promover la presente controversia constitucional, porque en su concepto, la pretensión de la parte actora se encamina a formular cuestiones derivadas de cláusulas sustantivas, distintas a las competenciales, tales como los principios de competencia, libre concurrencia y sustentabilidad, y al derecho a un medio ambiente sano.

29. Los Poderes demandados indican que ninguno de los planteamientos propuestos por el Estado de Colima se encamina a demostrar una afectación a su esfera jurídica, verdadera, directa y actual a partir de la expedición del decreto combatido.

30. Mencionan que la presente controversia constitucional, en los términos planteados por la parte actora, no es la vía idónea para analizar las supuestas afectaciones a derechos fundamentales de la población porque, precisamente, no existe una afectación real e inminente a su esfera de atribuciones que sea susceptible de analizarse en el medio de control constitucional que nos ocupa.

31. Por su parte, el Poder Ejecutivo Federal agrega que el Estado de Colima en ningún momento señala de manera específica qué preceptos de la norma son los que le causan un agravio e invaden su esfera de atribuciones,

---

de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

ni refiere cuál es la atribución constitucional que le ha sido invadida por parte de la Federación.

32. Sostiene que la planeación y el control del Sistema Eléctrico Nacional, en todas sus fases, constituyen un área estratégica del Estado, en la cual, por disposición constitucional, el Estado actor no tiene competencia y, por ende, carece de interés legítimo, pues no cuenta con facultades de planeación sobre la materia de energía eléctrica.

33. Concluye que no existe un principio de afectación para la entidad federativa promovente, pues, por el contrario, la intención de la Federación es cumplir con el mandato constitucional de seguridad nacional de la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, protegidos por la propia Norma Fundamental, al regular de manera correcta el Sistema Eléctrico Nacional.

34. A juicio de este Tribunal Pleno es **fundada** la causa de improcedencia invocada por los Poderes demandados consistente en la falta de interés legítimo del Poder Ejecutivo del Estado de Colima para promover la presente controversia constitucional, por las razones siguientes.

35. En primer lugar, debe tenerse presente que la controversia constitucional se constriñe a dirimir posibles afectaciones en la esfera competencial entre Poderes, entidades u órganos del Estado Mexicano sobre la base de un concepto de afectación amplio, el cual ha sido examinado por este Alto Tribunal en diversos precedentes, como en la controversia constitucional 117/2014,[22] cuyas pautas para establecer la procedencia de ese medio de regularidad constitucional son aplicables al presente caso.

36. Ciertamente, atendiendo a la finalidad de la controversia constitucional, esta Suprema Corte ha interpretado que no toda violación constitucional es apta

[22] Sentencia recaída en la controversia constitucional 117/2014, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 7 de mayo de 2015.

de examinarse en esta vía, sino únicamente las que guarden relación con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a aquellos que traten sobre la invasión, vulneración o, simple y llanamente, que versen sobre la afectación a las esferas competenciales trazadas desde el Texto Constitucional; y, con motivo de la aplicación de este criterio, se ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación.

37. En ese sentido, la Primera Sala ha establecido que para acreditar la afectación suficiente para lograr la procedencia de este medio de regularidad constitucional "es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnado exista cuando menos un principio de agravio, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a **cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Federal,** como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales."[23]

38. Ahora, no obstante la amplia concepción del principio de afectación, siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, criterio que ha dado lugar a que se reconozcan dos supuestos de improcedencia de la controversia constitucional: (i) cuando las partes exclusivamente aleguen violaciones a cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales,[24] o (ii) cuando aleguen exclusivamente violaciones

[23] Tesis 1a. CXVIII/2014 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, marzo de 2014, Tomo I, página 721, registro digital: 2006022, de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL."

[24] En ese sentido véase la tesis P./J. 83/2011 (9a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, página 429, registro digital: 160588, de rubro y texto: "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. La tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección a las atribuciones que la Constitución Federal de la República prevé para las entidades, poderes u órganos que señala su artículo 105, fracción I, para resguardar el sistema federal y para preservar la regularidad en el ejercicio de esas atribuciones constitucionales establecidas a favor de tales órganos, por lo que para que esa vía

de estricta legalidad.[25] En cualquiera de dichas hipótesis, esta Suprema Corte ha concluido que bajo esos parámetros de control no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados en controversia constitucional.

constitucional proceda, la norma o acto impugnado debe ser susceptible de causar un perjuicio o privar de un beneficio al promovente en razón de la situación de hecho en la que se encuentre, la cual necesariamente debe estar legalmente tutelada y, consecuentemente, los conceptos de invalidez deben dirigirse a demostrar que el acto o norma impugnado, cuando menos, le afecta como entidad, poder u órgano, mas no la afectación a cierta clase de gobernados. Por otra parte, del cúmulo de atribuciones que el artículo 115 constitucional confiere a los Municipios no se advierte la de defender los derechos de los pueblos o comunidades indígenas que se encuentran geográficamente dentro de su circunscripción territorial, en un medio de control constitucional, situación que tampoco se advierte del artículo 2o. de la Ley Suprema, el cual impone una serie de obligaciones a cargo de los diferentes niveles de gobierno en relación con aquéllos; sin embargo, si bien es cierto que las facultades y obligaciones que dicho precepto constitucional otorga a los Municipios buscan la protección de los pueblos y de las comunidades indígenas, también lo es que se refieren a su propio ámbito competencial, sin llegar al extremo de que, vía controversia constitucional, puedan plantear la defensa de aquéllos. En esas circunstancias, los Municipios carecen de interés legítimo para promover una controversia constitucional 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 constitucionalmente tienen conferidas. Sostener lo contrario desnaturalizaría la esencia misma de la controversia constitucional, pues podría llegarse al extremo de que la legitimación del Municipio para promoverla, le permitiera plantear argumentos tendentes exclusivamente a la defensa de los gobernados que habitan en su territorio, sin importar si afectan o no su esfera competencial, o que, aun sin invadirla, exista un principio de afectación para la situación de hecho que detenten, esto es, como control abstracto, lo cual no es propio de la naturaleza de las controversias constitucionales."

[25] Es aplicable en lo conducente y por analogía la tesis 1a. CLXXXI/2009, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, octubre de 2009, página 1002, registro digital: 166198, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE ANALIZAR EN ESTA VÍA LA LEGALIDAD DEL ACTO IMPUGNADO, POR VICIOS PROPIOS, CUANDO EL ACTOR CARECE DE INTERÉS LEGÍTIMO. Por su propia y especial naturaleza, la controversia constitucional constituye una acción cuyo objetivo esencial es permitir la impugnación de los actos y disposiciones generales que afecten las facultades de cualquiera de las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o que de alguna manera se traduzcan en invasión o afectación en su ámbito competencial por parte de otro nivel de gobierno, todo ello en aras de respetar las facultades y atribuciones conferidas a cada uno por la propia Constitución Federal de la República. En ese sentido, si analizado el tema constitucional de invasión de esferas en controversia constitucional se concluye que el actor carece de interés legítimo por falta de una atribución constitucional directa que respalde su acción, resulta improcedente analizar en esta vía la legalidad del acto impugnado por vicios propios, pues como lo ha sostenido el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el estudio de los actos cuya invalidez se demanda requiere al menos de la existencia de un principio de afectación, lo cual no se actualiza en el supuesto indicado, pues si el problema de fondo ya no es la lesión de la autonomía del recurrente ni los agravios que, como nivel de gobierno, le irroga el acto reclamado, es indudable que el actor carece de un derecho susceptible de ser constitucionalmente protegido a través de la controversia constitucional."

39. Los supuestos de improcedencia de referencia, cuando la parte actora de forma exclusiva alegue violaciones a cláusulas sustantivas diversas a las competenciales, o bien, cuando sólo se aleguen violaciones de mera legalidad, se diferencia de los casos en que la actora manifieste una afectación a algún ámbito de su esfera competencial regulada directamente en la Constitución Federal, como se sostuvo en la tesis 1a. CXVIII/2014 (10a.), de rubro: "INTERÉS LEGÍTIMO EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRINCIPIO DE AGRAVIO PUEDE DERIVAR NO SÓLO DE LA INVASIÓN COMPETENCIAL A LOS ÓRGANOS LEGITIMADOS, SINO DE LA AFECTACIÓN A CUALQUIER ÁMBITO DE SU ESFERA REGULADA DIRECTAMENTE EN LA NORMA FUNDAMENTAL.", previamente citada.

40. Ciertamente, como se estableció en el precedente del que derivó esa tesis,[26] el interés legítimo se sustenta en la naturaleza propia de la controversia constitucional, cuyo objeto de tutela radica en el ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a los órganos legitimados para su promoción, en el artículo 105, fracción I, por lo que, para que dichos órganos cuenten con interés legítimo para acudir a este medio de control constitucional, es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio.

41. Es así que el agravio a los entes legitimados puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulado directamente desde la Constitución Federal, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales.

42. Este Alto Tribunal ha determinado que los supuestos de improcedencia referidos –casos que involucran el examen de violaciones a normas constitucionales sustantivas y meras violaciones de legalidad– deben considerarse de estricta aplicación, pues en caso de que entremezclados se encuentren alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, entonces, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser

[26] Sentencia recaída en la controversia constitucional 91/2012, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 4 de diciembre de 2013.

procedente y estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad.

43. En ese sentido, se tiene presente el criterio sustentado en la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), derivada de la controversia constitucional 117/2014, precedente previamente referido, de rubro: "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."[27]

[27] Tesis P./J. 42/2015 (10a.), publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, diciembre de 2015, Tomo I, página 33, registro digital: 2010668, de rubro y texto: "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. La controversia constitucional es un medio de regularidad disponible para los Poderes, órdenes jurídicos y órganos constitucionales autónomos, para combatir normas y actos por estimarlos inconstitucionales; sin embargo, atento a su teleología, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el Texto Constitucional. Ahora bien, en la aplicación del criterio referido debe considerarse que, en diversos precedentes, este Alto Tribunal ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, y ha establecido que para acreditar esta última es necesario que con la emisión del acto o norma general impugnados exista cuando menos un principio de agravio en perjuicio del actor, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las garantías institucionales previstas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales; no obstante, a pesar de la amplia concepción del principio de afectación, debe precisarse que dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos primarios del Estado, lo que ha dado lugar a identificar como hipótesis de improcedencia de la controversia constitucional las relativas a cuando las partes aleguen exclusivamente violaciones: 1. A cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales; y/o, 2. De estricta legalidad. En cualquiera de estos casos no es dable analizar la regularidad de las normas o actos impugnados, pero ambos supuestos de improcedencia deben considerarse hipótesis de estricta aplicación, pues en caso de que se encuentren entremezclados alegatos de violaciones asociados a las órbitas competenciales de las partes en contienda, por mínimo que sea el principio de afectación, el juicio debe ser procedente y ha de estudiarse en su integridad la cuestión efectivamente planteada, aunque ello implique conexamente el estudio de violaciones sustantivas a la Constitución o de estricta legalidad."

44. Luego, para la procedencia de la controversia constitucional es necesario que exista un principio de agravio, que se traduce en el interés legítimo de las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, para demandar la invalidez de una disposición general o acto de la autoridad demandada que vulnere su esfera de atribuciones.

45. De esta forma, es importante poner de manifiesto cómo ha evolucionado la doctrina de esta Suprema Corte en torno al principio de interés legítimo pues, como se ha dicho, el Poder Ejecutivo Federal estima que debe sobreseerse en el caso porque no existe una afectación al ámbito competencial del Poder accionante, ya que los conceptos de invalidez que sustentó no se orientan a demostrar una afectación a la órbita competencial del Estado de Colima, sino la pretendida afectación de cláusulas sustantivas como la libre concurrencia y competencia económica y el derecho a un medio ambiente sano.

46. Así, debe resaltarse que, para la procedencia del presente medio de impugnación, es criterio reiterado de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación que debe identificarse una afectación en la esfera de competencias del órgano actor legitimado constitucionalmente para promover una controversia constitucional.[28] Este criterio se sustenta en la naturaleza del medio de control constitucional, cuyo objeto principal de tutela radica en el ámbito de atribuciones que la Constitución Federal confiere a ciertos órganos legitimados.

47. Al respecto, se ha sostenido que para que un órgano contemplado en el artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal cuente con el interés –en este caso, legítimo– para dar pie al análisis de regularidad constitucional de actos o normas a través de una controversia constitucional, resulta imprescindible que con la emisión de esos actos o normas exista cuando menos un principio de afectación.[29] Éste puede derivar no sólo de una invasión a sus competencias,

[28] Sentencia recaída en la controversia constitucional **206/2017,** Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 3 de marzo de 2020. En dicha sentencia se atendió a los precedentes en los que se ha examinado el interés legítimo.

[29] Tesis 2a. XVI/2008, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1897, registro digital: 170357, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EXISTE INTERÉS LEGÍTIMO PARA LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN CUANDO SE ACTUALIZA UNA AFECTACIÓN A LA ESFERA DE ATRIBUCIONES DE LAS

sino de cualquier afectación que incida en su esfera jurídica regulada directamente desde la Constitución Federal, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien, de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales. Criterio que deriva de una multiplicidad de precedentes, de los cuales se pueden resaltar los siguientes.

48. En la controversia constitucional 9/2000[30] se explicó que el interés legítimo implica una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entida-

ENTIDADES, PODERES U ÓRGANOS LEGITIMADOS, A SU ESFERA JURÍDICA, O SOLAMENTE UN PRINCIPIO DE AFECTACIÓN. En materia de controversias constitucionales la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto del interés legítimo, ha hecho algunas diferenciaciones que, aunque sutiles, deben tenerse presentes: 1. En la controversia constitucional 9/2000 consideró que el interés legítimo se traduce en la afectación que las entidades, poderes u órganos resienten en su esfera de atribuciones, y se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada pueda causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en que se encuentra; 2. En la controversia constitucional 328/2001 sostuvo que el interés legítimo se traducía en la afectación a la esfera jurídica del poder que estuviera promoviendo; 3. En la controversia constitucional 5/2001 determinó que si bien es cierto que la controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado, y que debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución, quedando las transgresiones invocadas sujetas a dicho medio de control constitucional, también lo es que no se abrogó, por decirlo de alguna manera, lo relativo al interés legítimo para la procedencia de la acción, sino que se matizó considerando que era necesario un principio de afectación; y, 4. En la controversia constitucional 33/2002 retomó el principio de afectación para efectos del interés legítimo, y estableció un criterio para determinar cuándo y cómo debe estudiarse ese principio. Así, puede entenderse que se colmará el requisito relativo al interés legítimo cuando exista una afectación a la esfera de atribuciones de las entidades, poderes u órganos legitimados, a su esfera jurídica, o solamente un principio de afectación."

[30] Sentencia recaída en la controversia constitucional 9/2000, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministra ponente: Olga Sánchez Cordero, 18 de junio de 2001. Este caso fue promovido por el Ayuntamiento del Municipio de Nativitas, Estado de Tlaxcala, y se resolvió en la sesión de dieciocho de junio de dos mil uno, por mayoría de diez votos. En la sentencia se determinó que la integración de los Ayuntamientos está protegida constitucionalmente, porque es resultado de un proceso de elección popular directa; por lo tanto, si se separa de su encargo a un presidente municipal con motivo de conductas relativas a su función pública, entonces se afecta la integración del Ayuntamiento y, por consecuencia, su orden político y administrativo, con lo que se actualiza el interés legítimo del Ayuntamiento para acudir en controversia constitucional. Sin embargo, si se trata de conductas que no son derivadas de su función pública, entonces, no se actualiza ese interés legítimo del Ayuntamiento.

des, poderes u órganos referidos en la fracción I del artículo 105 constitucional, en virtud de su especial situación frente al acto que consideran lesivo.

49. Así, el interés legítimo se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada es susceptible de causar un perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en que se encuentra, la cual necesariamente debe estar tutelada legalmente para que pueda demandarse su estricta observancia, ello en términos de la jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA."[31]

50. Posteriormente, en la controversia constitucional 5/2001[32] se amplió el concepto de interés legítimo precisándose que la Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene facultades para dirimir cuestiones que impliquen violaciones a la Constitución Federal aunque no se alegue la invasión de esferas de competencia de la entidad o poder que la promueve, pero siempre y cuando exista un principio de afectación para combatir la emisión de normas generales por parte de un órgano que, a su juicio, carece de competencia para ello.

51. De tal asunto se emitió la tesis de jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES

[31] Tesis P./J. 83/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, julio de 2001, en la página 875, registro digital: 189327, de rubro y texto: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido, en la tesis número P./J. 71/2000, visible en la página novecientos sesenta y cinco del Tomo XII, agosto de dos mil, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo rubro es 'CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.', que en la promoción de la controversia constitucional, el promovente plantea la existencia de un agravio en su perjuicio; sin embargo, dicho agravio debe entenderse como un interés legítimo para acudir a esta vía el cual, a su vez, se traduce en una afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; dicho interés se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada, para que se pueda exigir su estricta observancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

[32] Sentencia recaída en la controversia constitucional 5/2001, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Juan Díaz Romero, 4 de septiembre de 2001.

QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE."[33]

52. Por su parte, en la controversia constitucional 328/2001[34] se determinó que el interés legítimo implica la afectación que resienten en su esfera de atribuciones las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal, en razón de su especial situación frente al acto que consideren lesivo; consecuentemente, se actualiza cuando la conducta de la autoridad demandada sea susceptible de causar perjuicio o privar de un beneficio a la parte que promueve, en razón de la situación de hecho en la que ésta se encuentre, la cual necesariamente deberá estar legalmente tutelada para poder exigir su estricta observancia, con base en tales premisas se emitió la tesis de jurisprudencia de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA ACUDIR A ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, CUANDO SE AFECTE SU INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL CON MOTIVO DE UN JUICIO POLÍTICO SEGUIDO A SUS INTEGRANTES."[35]

---

[33] Tesis P./J. 112/2001, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIV, de septiembre de 2001, en la página 881, registro digital: 188857, de rubro y texto siguientes: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE. Si bien el medio de control de la constitucionalidad denominado controversia constitucional tiene como objeto principal de tutela el ámbito de atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a los órganos originarios del Estado para resguardar el sistema federal, debe tomarse en cuenta que la normatividad constitucional también tiende a preservar la regularidad en el ejercicio de las atribuciones constitucionales establecidas en favor de tales órganos, las que nunca deberán rebasar los principios rectores previstos en la propia Constitución Federal y, por ende, cuando a través de dicho medio de control constitucional se combate una norma general emitida por una autoridad considerada incompetente para ello, por estimar que corresponde a otro órgano regular los aspectos que se contienen en la misma de acuerdo con el ámbito de atribuciones que la Ley Fundamental establece, las transgresiones invocadas también están sujetas a ese medio de control constitucional, siempre y cuando exista un principio de afectación."

[34] Sentencia recaída en la controversia constitucional 328/2001, Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, Ministro ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, 18 de noviembre de 2003.

[35] Tesis P./J. 54/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, de agosto de 2004, en la página 1154, registro digital: 180916, de rubro y texto:

53. Adicionalmente, en la controversia constitucional 33/2002[36] se explicó que cuando la norma impugnada no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora, la vía es claramente improcedente; sin embargo, si esto puede estar relacionado con un estudio de fondo puede ser procedente, de acuerdo con la tesis de jurisprudencia, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN."[37]

54. En el caso concreto, el Poder Ejecutivo del Estado de Colima acude a la controversia constitucional para defender, desde su perspectiva, su facultad concurrente en materia medioambiental que la Constitución Federal establece entre los distintos órdenes de gobierno, así como las facultades residuales de rectoría económica otorgadas en el ámbito de su competencia; lo anterior como consecuencia de las presuntas violaciones a la Constitución Federal provocadas por la distorsión del equilibrio del Pacto Federal –ya sea mediante la vía de la simple invasión de facultades o con motivo de la inhabilitación o inutilización de

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS PODERES JUDICIALES DE LOS ESTADOS TIENEN INTERÉS LEGÍTIMO PARA ACUDIR A ESTE MEDIO DE CONTROL CONSTITUCIONAL, CUANDO SE AFECTE SU INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL CON MOTIVO DE UN JUICIO POLÍTICO SEGUIDO A SUS INTEGRANTES. De la teleología del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que su órgano reformador estableció como prerrogativa de los Poderes Judiciales Locales la independencia en el ejercicio de la función jurisdiccional, consistente en que los órganos jurisdiccionales resuelvan los conflictos que se sometan a su conocimiento con total libertad de criterio, teniendo como norma rectora a la propia ley y sin relación de subordinación respecto de los demás órganos del Estado. De ahí que el respeto a la independencia de los Poderes Judiciales Locales tiene como fin preservar a dichas instituciones libres de injerencias o intervenciones ajenas a su función jurisdiccional, que tienen encomendada constitucionalmente, la que deben ejercer con plena libertad decisoria, sin más restricciones que las previstas en la Constitución y en las leyes; por tanto, si por mandato constitucional la independencia en la función jurisdiccional de los Poderes Judiciales Locales constituye una prerrogativa para su buen funcionamiento, es claro que el procedimiento y la resolución de un juicio político seguido a alguno o algunos de sus integrantes, con base en el análisis de una resolución emitida en el ejercicio de su facultad jurisdiccional, afectan la esfera jurídica del citado poder, con lo que se acredita plenamente que éste cuenta con interés legítimo para acudir a la controversia constitucional."

[36] Sentencia recaída en la controversia constitucional 33/2002, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ministro ponente: Juan Díaz Romero, 29 de junio de 2004.

[37] Tesis P./J. 50/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XX, de julio de 2004, en la página 920, registro digital: 181168, de rubro y texto: "CON-

facultades– debido al exceso en el ejercicio de facultades constitucionales en la emisión del decreto de reforma a la Ley de la Industria Eléctrica.

55. La entidad federativa actora explica que el decreto impugnado trastorna el equilibrio competencial definido constitucionalmente porque el Congreso de la Unión ejerció de manera desbordada la facultad que le otorga el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal de legislar en materia de energía eléctrica, impactando negativamente las facultades concurrentes en materia medioambiental que la fracción XXIX-G del citado precepto atribuye, entre otros, a las entidades federativas, así como en las residuales que en su favor se establecen en el artículo 124 constitucional.

56. Ello sin soslayar –sostiene la entidad actora– que si bien el Congreso de la Unión cuenta con facultad expresa para legislar en materia de energía eléctrica y, por ende, modificar la Ley de la Industria Eléctrica, lo cierto es que el decreto impugnado se emitió en contradicción a las reglas, directrices y principios definidos en el decreto de reformas constitucionales en materia energética, cuyo puntual cumplimiento es indispensable para aterrizar políticas en materia medioambiental de competencia estatal.

57. En ese contexto, y conforme al recuento de precedentes, se considera que en la especie no se acredita un principio de afectación, debido a que la

---

TROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SOBRESEIMIENTO POR FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DEBE DECRETARSE SIN INVOLUCRAR EL ESTUDIO DEL FONDO, CUANDO ES EVIDENTE LA INVIABILIDAD DE LA ACCIÓN. La jurisprudencia número P./J. 92/99 del Tribunal Pleno, cuyo título es: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.', no es de aplicación irrestricta sino limitada a aquellos supuestos en que no sea posible disociar con toda claridad la improcedencia del juicio, de aquellas cuestiones que miran al fondo del asunto, circunstancia que no acontece cuando la inviabilidad de la acción resulta evidente, porque la norma impugnada no afecta en modo alguno el ámbito de atribuciones de la entidad actora, pues tal circunstancia revela de una forma clara e inobjetable la improcedencia de la vía, sin necesidad de relacionarla con el estudio de fondo del asunto; en esta hipótesis, no procede desestimar la improcedencia para vincularla al estudio de fondo sino sobreseer con fundamento en el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción VIII, ambos de la ley reglamentaria de la materia, y 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo privilegiarse en tal supuesto la aplicación de las jurisprudencias números P./J. 83/2001 y P./J. 112/2001, de rubros: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.' y 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. MEDIANTE ESTA ACCIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN TIENE FACULTADES PARA

facultad para emitir el decreto impugnado solamente concierne al Congreso de la Unión sin que exista alguna afectación de índole administrativa o legislativa que se pudiera llegar a vincular con las facultades competenciales del Estado de Colima.

58. Lo anterior es así, ya que la materia de **energía eléctrica** se trata de una **atribución exclusiva** de la Federación prevista en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Porción normativa de contenido siguiente:

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

"X. Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, **energía eléctrica** y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123."

59. Por su parte, en la diversa fracción XXIX-G del artículo 73 de la Constitución Federal está dispuesta la concurrencia de facultades del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de la Ciudad de México, en materia de protección al **medio ambiente,** tal como se observa de su texto:

"**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

"...

DIRIMIR CUESTIONES QUE IMPLIQUEN VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, AUNQUE NO SE ALEGUE LA INVASIÓN DE ESFERAS DE COMPETENCIA DE LA ENTIDAD O PODER QUE LA PROMUEVE.', de las que se infiere que para la procedencia de la controversia constitucional se requiere que por lo menos exista un principio de agravio, que se traduce en el interés legítimo de las entidades, poderes u órganos a que se refiere el artículo 105, fracción I, para demandar la invalidez de la disposición general o acto de la autoridad demandada que vulnere su esfera de atribuciones."

"**XXIX-G.** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de **protección al ambiente** y de preservación y restauración del equilibrio ecológico."

60. Esta facultad concurrente en materia de protección al ambiente tiene como base general para su ejercicio la **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley General para el Cambio Climático,** a través de las cuales, como se ha dicho, **se determinan las facultades que corresponden a los tres órdenes de gobierno en la materia.**

61. En el caso, con la emisión de las normas impugnadas, el Congreso actuó con estricto apego a su **facultad exclusiva** para legislar en materia eléctrica, sin que ello pueda trascender o conllevar **de manera indirecta** una limitante para las facultades concurrentes que en la diversa materia medioambiental tiene conferidas el Estado de Colima.

62. Por otro lado, de un estudio integral de la demanda es posible advertir que las razones para impugnar el decreto controvertido se encaminan a formular alegatos en contra de cláusulas sustantivas tales como: la afectación a los principios de libre competencia y concurrencia, competencias propias de otros órdenes de gobierno o la violación a los derechos humanos a un medio ambiente sano y a la salud, no así aspectos propios relativos a la violación de la esfera de competencias del Estado actor, lo que actualiza la falta de legitimación del mismo.

63. Asumir una postura contraria implicaría que todo el orden jurídico nacional se encontraría sujeto a la impugnación de cualquier Estado por los supuestos efectos anticompetitivos o de afectación al medio ambiente que una norma pudiera causar, sin que éstos se vinculen con la afectación de esferas competenciales; no obstante, en materia de controversias constitucionales esta Suprema Corte ha señalado reiteradamente que, para calificar el interés legítimo de los actores en controversias, es necesario analizar el catálogo de atribuciones constitucionales que se dicen lesionadas, para poder posteriormente determinar si efectivamente la controversia sirve a los fines para los que fue creada, que son los de preservar el ámbito de competencias de los sujetos legitimados para

promoverlas, pues de otra manera se desnaturalizaría este medio de control constitucional, convirtiéndolo en un tipo de acción de inconstitucionalidad, lo que sucede en el caso concreto, pues en realidad se alegan violaciones a los principios de libre competencia, concurrencia y al derecho al medio ambiente sano, aspectos que constituyen cláusulas sustantivas distintas a las competenciales.

64. Lo anterior se refuerza con lo que ya determinó este Alto Tribunal en el recurso de reclamación 117/2020 sobre la controversia constitucional 145/2020, en donde la Segunda Sala estableció que "si bien el once de marzo de dos mil veintiuno se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas al Poder Judicial de la Federación y, en específico, el texto vigente del artículo 105, fracción I, de la Norma Fundamental, establece que *[e]n 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*; lo cierto es que la violación a derechos humanos también debe estar vinculada con el ámbito competencial de los órganos del Estado, pues, sostener lo contrario, desnaturalizaría la esencia de la controversia constitucional, en relación con el interés legítimo que se requiere acreditar para promover el referido medio de control constitucional".

65. En el caso concreto, al no advertirse que en la emisión del decreto impugnado se hubiere modificado o afectado alguna facultad correspondiente a la materia de medio ambiente directamente vinculada con la esfera de competencias del Estado actor, y dado que este último no hace referencia de manera concreta a la forma en que el decreto afecta su esfera de atribuciones constitucionalmente conferida, debe considerarse que el Estado de Colima no se encuentra facultado para promover este medio de control de la constitucionalidad, ya que el decreto impugnado no versa sobre atribuciones en materia de medio ambiente, sino en materia energética, en específico, la eléctrica, cuyo aspecto corresponde claramente y de manera exclusiva al ámbito federal.

66. Lo anterior es así, pues la promulgación del referido decreto no genera una invasión a las atribuciones del Estado de Colima, ya que corresponde al Congreso de la Unión, la facultad expresa en toda la República sobre **energía**

eléctrica y comercio; así como para expedir todas las disposiciones que sean necesarias con el objeto de hacer efectivas esas facultades, y todas las concedidas por la Constitución a los Poderes de la Unión.

67. Así, se actualiza la causal de improcedencia por falta de interés legítimo, al no existir un principio de afectación para el Estado promovente, pues su intención es cumplir con el mandato constitucional de la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo.

68. En virtud de lo antes expuesto, es posible concluir que en la especie no se acredita un principio de afectación, por lo que el planteamiento de improcedencia en estudio es fundado, pues nos encontramos ante un caso donde la impugnación es ajena al ámbito competencial de la parte actora.

69. En consecuencia, la causa de improcedencia planteada por la Cámara de Senadores y por el Poder Ejecutivo Federal, relativa a la falta de interés legítimo del Poder Ejecutivo del Estado de Colima para promover la presente controversia constitucional, es **fundada.**

VII. DECISIÓN

70. Por lo expuesto y fundado, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a la competencia, a la existencia de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá por las razones del señor Ministro Laynez Potisek y separándose de algunas consideraciones, Esquivel Mossa con razones adicionales, Ortiz Ahlf, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra de las consideraciones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por las consideraciones de los señores Ministros Laynez Potisek y Gutiérrez Ortiz Mena, respecto del apartado VI, relativo a la actualización de la causa de improcedencia. La señora Ministra y los señores Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Piña Hernández votaron en contra. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Piña Hernández anunciaron sendos votos particulares.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

La señora Ministra Ana Margarita Ríos Farjat no asistió a la sesión de diecinueve de abril de dos mil veintidós por gozar de vacaciones, en virtud de haber integrado la comisión de receso correspondiente al segundo periodo de sesiones de dos mil veintiuno.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de las señoras Ministras y de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.) y aislada 1a. CXVIII/2014 (10a.) citadas en esta sentencia, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas y 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas, respectivamente.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales en relación con la ejecutoria pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 45/2021.

En sesión celebrada el diecinueve de abril de dos mil veintidós, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 45/2021, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Colima en contra de diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, contenidas en un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno.

La mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno consideró que la controversia constitucional resultaba improcedente por la falta de interés legítimo de la parte actora y, en consecuencia, se determinó sobreseer en el juicio.

Para soportar esta decisión, en la sentencia se desarrollan fundamentalmente los siguientes razonamientos:

- La facultad para emitir el decreto impugnado solamente concierne al Congreso de la Unión, sin que exista alguna afectación de índole administrativa o legislativa que se pudiera llegar a vincular con las facultades competenciales del Estado de Colima (párrafo 57).

- La materia de la energía eléctrica es una atribución exclusiva de la Federación prevista en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Federal (párrafo 58).

- El Congreso actuó con estricto apego a su facultad exclusiva para legislar en materia eléctrica, sin que ello pueda trascender o conllevar de manera indi-

recta una limitante para las facultades concurrentes que en la materia medioambiental tiene conferidas el Estado de Colima (párrafo 61).

- Las razones para impugnar el decreto controvertido se encaminan a formular alegatos en contra de cláusulas sustantivas y no aspectos relativos a la violación a la esfera de competencias del Estado actor (párrafo 62).

De acuerdo con lo anterior, se concluye en la sentencia que al no advertirse que en la emisión del decreto impugnado se hubiere modificado o afectado alguna facultad correspondiente a la materia de medio ambiente directamente vinculada con la esfera de competencias del Estado actor, y como éste no hace referencia de manera concreta a la forma en que el decreto afecta su esfera de atribuciones constitucionalmente conferida, debe considerarse que el Estado de Colima no se encuentra facultado para promover este medio de control constitucional.

Como lo sostuve en la sesión correspondiente, respetuosamente disiento de esta decisión.

Para empezar, el Estado de Colima está expresamente legitimado para promover este medio de control constitucional en términos del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal,[1] que establece la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver las controversias que se susciten entre la Federación y una entidad federativa sobre la constitucionalidad de sus normas generales, actos u omisiones.

En relación con el tema de la controversia, no hay debate en cuanto a que en términos del artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal,[2] la protec-

[1] "**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"…
"**a)** La Federación y una entidad federativa."

[2] "**Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:
"…
"**XXIX-G.** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico."

ción al medio ambiente es una materia en la que concurren facultades de la Federación, las entidades federativas y los Municipios. De acuerdo con lo anterior, el legislador ordinario ha regulado la distribución de competencias entre estos órdenes de gobierno a través de diversos ordenamientos, entre ellos, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y la Ley General de Cambio Climático.

Por otro lado, es importante destacar que la materia energética no puede disociarse de la normativa relacionada con la protección al medio ambiente. Incluso, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido que la reforma constitucional en materia energética de dos mil trece introdujo en el artículo 25, párrafos séptimo y noveno,[3] el principio de sustentabilidad que, en lo que a este tema interesa, involucra un deber de protección y cuidado del medio ambiente en todos los procesos relacionados con la generación de energía eléctrica.

En este contexto normativo la parte actora planteó que las disposiciones contenidas en el Decreto de reformas a la Ley de la Industria Eléctrica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno, vulneran sus facultades en materia de protección al ambiente. A grandes rasgos argumentó que: 1) el Congreso de la Unión ejerció de manera desbordada su facultad para legislar en materia de energía eléctrica; 2) las normas impugnadas contradicen los principios que rigen la materia de energía en términos de la reforma constitucional de dos mil trece; y, 3) lo anterior genera una distorsión competencial que se traduce en la invasión de sus facultades en materia de protección al ambiente, pues se imposibilita al Estado a ejercerlas, o bien, se les vuelve inútiles.

Teniendo en cuenta lo anterior, estimo que para descartar la existencia de un principio de afectación a la esfera competencial del Estado de Colima resultaba

[3] "**Artículo 25.**
"…
"Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.
"…
"La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución."

indispensable establecer los alcances de las disposiciones impugnadas, así como de las facultades que las entidades federativas tienen en materia de medio ambiente y mitigación del cambio climático.

Por lo que hace al primer aspecto, la denominación del ordenamiento que contiene las disposiciones impugnadas o el hecho de que, en principio, esté dirigido a regular determinada temática es insuficiente para afirmar que el legislador actuó conforme a su competencia, sobre todo en casos en los que –como el que nos ocupa– se plantea que el órgano legislativo rebasó su competencia de tal manera que afectó la esfera competencial de la parte actora. Esto, a mi juicio, obliga al Tribunal Constitucional a explicitar en la sentencia los alcances de la normativa combatida.

En cuanto a las facultades de los Estados en la materia de protección al medio ambiente, una revisión preliminar de las leyes generales relevantes permite observar que tienen atribuciones que en alguna medida están relacionadas con la materia de energía,[4] por ejemplo, la de fomentar, en el ámbito de su

[4] Por ejemplo, destacan diversas facultades previstas en el artículo 7 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que en la parte que interesa establece:
"**Artículo 7o.** Corresponden a los Estados, de conformidad con lo dispuesto en esta Ley y las leyes locales en la materia, las siguientes facultades:
"…
"**XI.** La atención de los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más Municipios;
"…
"**XXI.** La formulación y ejecución de acciones de mitigación y adaptación al cambio climático, y
"…
"**XXII.** La atención de los demás asuntos que en materia de preservación del equilibrio ecológico y protección al ambiente les conceda esta ley u otros ordenamientos en concordancia con ella y que no estén otorgados expresamente a la Federación."
Otras facultades se desprenden del artículo 34 de la Ley General de Cambio Climático, que en las porciones relevantes establece:
"**Artículo 34.** Para reducir las emisiones, las dependencias y entidades de la administración pública federal, las entidades federativas y los Municipios, en el ámbito de su competencia, promoverán el diseño y la elaboración de políticas y acciones de mitigación asociadas a los sectores correspondientes, considerando las disposiciones siguientes:
"**I.** Reducción de emisiones en la generación y uso de energía:
"**a)** Fomentar prácticas de eficiencia energética y promover el uso de fuentes renovables de energía; así como la transferencia de tecnología de bajas en emisiones de carbono, de conformidad con la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía y la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento para la Transición Energética.
"**b)** Desarrollar y aplicar incentivos a la inversión tanto pública como privada en la generación de energía eléctrica proveniente de fuentes renovables y tecnologías de cogeneración eficiente. Dichos

competencia prácticas de eficiencia energética y promover el uso de fuentes renovables de energía, de acuerdo con lo previsto en el artículo 34, fracción I, inciso a), de la Ley General de Cambio Climático.

De esta forma, al no haber una separación evidente entre la materia regulada en las disposiciones impugnadas y las facultades de las entidades federativas en materia de protección al medio ambiente y mitigación del cambio climático, considero que en este caso existía un principio de afectación y correspondía analizar los argumentos planteados por el Estado de Colima en el estudio de fondo del asunto, precisamente para esclarecer la amplitud de las facultades de las entidades federativas en materia medioambiental en los aspectos que podrían estar relacionados indirectamente con la materia de energía eléctrica.

Por último, esta postura que sostengo en este voto, sobre la procedencia de la controversia, no supone un pronunciamiento sobre lo fundado o infundado de los conceptos de invalidez.

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas e*n el Semanario Judicial de la Federación.*

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la controversia constitucional 45/2021.

En los autos del caso este Tribunal Pleno determinó sobreseer en el juicio, al estimar que la parte actora no reunía el interés legítimo exigido como presupuesto procesal.

La acción que inició el presente juicio fue ejercida por el Poder Ejecutivo del Estado de Colima en contra del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicada el nueve de marzo de dos mil veintiuno.

En la sentencia se determinó que la actora carecía de interés legítimo "debido a que la facultad para emitir el decreto impugnado solamente concierne al Congreso de la Unión sin que exista alguna afectación de índole administrativa o legis-

incentivos se incluirán en la estrategia nacional, la estrategia nacional de energía, la prospectiva del sector eléctrico y en el programa sectorial de energía.
"…
"**e)** Fomentar la utilización de energías renovables para la generación de electricidad, de conformidad con la legislación aplicable en la materia."

lativa que se pudiera llegar a vincular con las facultades competenciales del Estado de Colima." "... Lo anterior es así, ya que la materia de energía eléctrica se trata de una atribución exclusiva de la Federación prevista en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

En la sesión respectiva manifesté que compartía el sentido de la decisión, aunque por razones diversas, pues para mí se surte la actualización de otra causal de improcedencia.

En mi opinión, en el presente caso el Estado de Colima actualiza interés legítimo, ya que, a diferencia de lo resuelto en la controversia constitucional 44/2021, resuelta inmediatamente antes del que ahora nos ocupa, aquí se trata una litis que involucra igualmente un derecho humano junto con un ámbito competencial, que se vincula con la esfera competencial de la entidad federativa, a saber, el derecho al medio ambiente, reconocido sustantivamente en el artículo 4o. constitucional y competencialmente como una facultad de naturaleza concurrente en el diverso 73, fracción XXIX-G.

Aquí, a diferencia de aquel asunto, la parte actora es titular de competencias en materia ambiental, aunque sujeta a las reglas de las facultades concurrentes, pero en un grado suficiente, conforme a nuestra doctrina en materia de interés legítimo, para concluir su habilitación para instar el presente juicio para impugnar violaciones a derechos humanos vinculados con ese ámbito competencial, por así permitirlo la actual redacción del artículo 105, fracción I, último párrafo, el que establece "[e]n 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".

Así, dado que la parte actora participa en el sistema de fuentes en materia ambiental, puede acudir válidamente a este medio de control constitucional cuando estime que las leyes u actos de otros Poderes vulneren el derecho humano al medio ambiente; como lo he sostenido en diversos precedentes, las cláusulas competenciales y orgánicas referidas a derecho humanos, deben caracterizarse como garantías orgánicas. En mi opinión, las facultades concurrentes no pueden ser una excepción. Ello exige de esta Suprema Corte reconocer a las partes legitimadas la prerrogativa de acudir a la controversia constitucional a plantear interrogantes como las ahora formuladas por el Estado de Colima. Por ello, no coincido con la decisión de la mayoría.

Sin embargo, como lo anticipé, considero que sí se debe sobreseer por una diversa causal de improcedencia.

El artículo 19, fracción IX, de la ley reglamentaria de la materia establece que la controversia constitucional es improcedente en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición.

Por su parte, este Pleno al resolver el recurso de reclamación 208/2004, en sesión del siete de septiembre de dos mil cuatro, determinó que esta causal debía interpretarse en el sentido de que se actualiza cuando la procedencia del juicio "sería contraria al sistema de control constitucional de que forman parte o de la integridad y naturaleza del juicio mismo.". Desde entonces este criterio no se ha interrumpido.

Pues bien, en mi opinión, el presente asunto debe sobreseerse por improcedente, ya que de resultar procedente y fundado en el fondo, el resultado sería contrario a la naturaleza de la controversia constitucional.

Ello, ya que al impugnarse una ley federal, cuyo propósito es la creación de un mercado nacional de generación de energía, que es imposible segmentar en los distintos Estados, el efecto de la invalidez no podría delimitarse a su inaplicación al Estado de Colima, sino que necesariamente debería trascender a todo el territorio nacional, lo que vulneraría la regla expresa prevista en el artículo 105, fracción II, de la Constitución, que establece que las sentencias sólo tendrán efectos generales en ciertos supuestos, entre los que no se incluye el conflicto entre un Estado y la Federación cuando el actor sea el primero.

En efecto, los párrafos antepenúltimo y penúltimo de la fracción II del artículo 105 constitucional establecen:

"Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de las entidades federativas, de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por la Federación; de los Municipios o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México impugnadas por las entidades federativas, o en los casos a que se refieren los incisos c), h), k) y l) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiere sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos."

En los demás casos, las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia tendrán efectos únicamente respecto de las partes en la controversia.

La Constitución reglamenta de manera precisa las condiciones en las cuales una sentencia de esta Suprema Corte podría tener efectos generales, estableciendo los supuestos taxativos asociados a dicho remedio judicial. Todos aquellos casos que no encuadren en alguna de esas hipótesis se deben encuadrar en una regla residual: las resoluciones sólo podrán tener efectos respecto de las partes de la controversia. El caso que nos ocupa se encuentra en el ámbito de dicha regla residual.

De ahí, que deba declararse la improcedencia de la controversia constitucional cuando no sea posible anticipar la posibilidad de una sentencia con efectos relativos. Esta causal de improcedencia debe ser interpretada de manera restrictiva y sólo invocarse por este Alto Tribunal cuando efectivamente no sea posible decretar efectos distintos a los generales.

¿Cómo es posible que una controversia procedente en principio pueda sobreseer por esta causal innominada? Me parece que esta posibilidad se genera por la conjunción de dos propiedades: el interés legítimo y la posibilidad de alegar violaciones a derechos humanos.

Debo aclarar que este criterio sólo es aplicable para la controversia constitucional, y no para el juicio de amparo, ya que aquí se prevé una regla expresa en la Constitución que regula los efectos generales de las sentencias en términos taxativos, de una manera que no se encuentra respecto al juicio de amparo.

Adicionalmente, como lo hemos determinado en diversos precedentes, el juicio de amparo debe sujetarse a los altos estándares de exigencia a que se somete un recurso judicial efectivo de protección de derechos humanos, en términos del artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a los cuales no se sujeta la controversia constitucional. Así, por imperativo convencional, no trasladable en automático a este juicio, en el amparo estamos obligados a decretar a efectos remediales distintos a los inter-partes.

En consecuencia, por actualizarse una diversa causal de improcedencia, que sólo opera en la controversia constitucional, por disposición expresa de la Constitución, suscribo el sentido de la decisión de la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno pero por razones totalmente opuestas.

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA CUENTA CON FACULTADES PARA PROMOVERLA AL PARTICIPAR DE LA NATURALEZA DE UN ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL O LA COMISIONADA PRESIDENTA DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA PUEDE PRESENTARLA EN REPRESENTACIÓN DE ESE ÓRGANO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO (ARTÍCULO 20 DE LA LEY FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA).

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA (ARTÍCULO 67, NUMERAL 1, DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PRESIDENTE O PRESIDENTA DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DE ÉSTA [ARTÍCULO 23, NUMERAL 1, INCISO L), DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS].

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONSEJERO O CONSEJERA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL TIENE LA REPRESENTACIÓN LEGAL DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL (ARTÍCULOS 90, PÁRRAFO CUARTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 12 Y 4, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL).

VI. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS QUE SE PUEDE HACER VALER EN ESTE MEDIO DE CONTROL DEBE ESTAR VINCULADA CON EL ÁMBITO COMPETENCIAL DE LA PARTE ACTORA, A FIN DE ACREDITAR SU INTERÉS LEGÍTIMO.

VII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. FALTA DE INTERÉS LEGÍTIMO DE LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA PARA PLANTEAR

UNA VIOLACIÓN ABSTRACTA A LOS PRINCIPIOS DE LIBRE COMPETENCIA Y CONCURRENCIA, EN RELACIÓN CON EL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE LA INDUSTRIA ELÉCTRICA, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE MARZO DE 2021.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 44/2021. COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA ECONÓMICA. 18 DE ABRIL DE 2022. PONENTE: LORETTA ORTIZ AHLF. SECRETARIOS: JIMENA SOFÍA VIVEROS ÁLVAREZ Y VÍCTOR MANUEL MIRANDA LEYVA.

ÍNDICE TEMÁTICO

Acto impugnado: Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado el nueve de marzo de dos mil veintiuno.

	Apartado	Decisión	Páginas
I.	**COMPETENCIA**	El Tribunal Pleno **es competente** para conocer del presente asunto.	16
II.	**PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS**	Artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV, 4 fracciones I y VI, 12, fracción I, 26, 35, 53, 101, 108, fracciones V y VI, 126, fracción II, y transitorios primero, segundo, tercero, cuarto y quinto de la Ley de la Industria Eléctrica.	16-17
III.	**EXISTENCIA DE LAS NORMAS IMPUGNADAS**	**Sí existen** las normas impugnadas.	17
IV.	**OPORTUNIDAD**	La demanda es **oportuna.**	17-18
V.	**LEGITIMACIÓN ACTIVA**	La demanda fue presentada **por parte legitimada**.	18-19
VI.	**LEGITIMACIÓN PASIVA**	Los órganos demandados **tienen legitimación pasiva**.	19-21

VII.	**CAUSA DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO** -Falta de interés legítimo de la parte actora.	La causal de improcedencia es **fundada**.	21-29
VIII.	**DECISIÓN**	Se **sobresee** en la controversia constitucional.	29-30
	• Notificaciones	**Notifíquese** mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.	30

Ciudad de México. Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión correspondiente al dieciocho de abril de dos mil veintidós, emite la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 44/2021, promovida por la Comisión Federal de Competencia Económica, en contra de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal.

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA

1. **Presentación de la demanda por la Comisión Federal de Competencia Económica.** Por escrito recibido mediante buzón judicial el veintiuno de abril de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Comisión Federal de Competencia Económica, por conducto de su comisionada presidenta, promovió controversia constitucional en la que demandó del Congreso de la Unión y del presidente de la República lo siguiente:

"IV. Normas generales o actos cuya invalidez se reclama.

"El decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado en la edición vespertina del D.O.F. el 9 de marzo de 2021."

En su demanda, la Comisión demandante consideró que el decreto impugnado transgrede los artículos 25, 27, 28, 49 y 133 de la Constitución General.

2. **Conceptos de invalidez.** En su demanda, la Comisión Federal de Competencia Económica expuso los siguientes conceptos de invalidez:

Primer concepto de invalidez. El decreto impugnado en sus artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV, 4, fracciones I y VI, 12, fracción I, 26, 35, 53, 101, 108, fracciones V y VI, 126, fracción II, y transitorios primero, segundo, tercero, cuarto y quinto de la Ley de la Industria Eléctrica, contraviene los artículos 25, 28 y 49 de la Constitución General al violar los principios constitucionales de competencia económica y libre concurrencia en el mercado de generación de electricidad principalmente, y en el de comercialización o suministro de energía, vulnerando con ello la autonomía y esfera competencial de la Comisión demandante, así como la regularidad del ejercicio de sus atribuciones en quebranto del principio de división de poderes.

Ello es así, pues se alteran las reglas y premisas establecidas en la Ley de la Industria Eléctrica de dos mil catorce, la cual estaba basada en la participación de los particulares en la generación y suministro de energía eléctrica bajo el régimen de libre competencia, así como en la transformación de diversos órganos estatales que participan en el sector como agentes económicos o reguladores.

De igual manera, el referido decreto contraviene las reglas constitucionales vigentes del sector eléctrico y los principios constitucionales de la competencia económica y libre concurrencia en el mercado de generación de electricidad principalmente, y en el de comercialización o suministro de energía, vulnerando con ello la autonomía y esfera competencial de la Comisión demandante y la posibilidad de que dicha autoridad ejerza un mandato conferido por la Constitución en el sector eléctrico nacional, afectando gravemente la regularidad del ejercicio de sus atribuciones en quebranto del principio de división de poderes.

Expone que en el decreto impugnado desarticula y elimina las reglas de operación que permiten un ambiente de competencia y libre concurrencia en el

mercado de generación y suministro de energía eléctrica pues, i) quebranta la regla de acceso abierto y no discriminatorio a las redes de transmisión y distribución, lo que reduce la capacidad de competir de ciertos generadores y comercializadores; ii) elimina el concepto de despacho económico de las centrales eléctricas, otorgando ventajas indebidas en favor de la Comisión Federal de Electricidad y anulando la competencia en la generación de energía eléctrica; iii) permitir a los suministradores del servicio básico la adquisición de la energía a través de métodos no competidos, ampliando indefinidamente el régimen legado (originalmente transitorio) y eliminado la necesidad de implementar nuevas subastas a largo plazo; y iv) otorga amplia discrecionalidad a la Comisión Reguladora de Energía, lo que podría traducirse en negativas injustificadas para el otorgamiento de permisos para operar como generador o suministrador, así como barreras a la entrada o condiciones que afecten la entrada o permanencia de competidores.

El decreto contiene distintas modificaciones que contravienen la dinámica de competencia generada por el despacho económico que incentivaba a las centrales eléctricas –incluidas las de la Comisión Federal de Electricidad– a ser más eficientes y productivas con el objetivo de despachar primero su electricidad a un menor costo para generar mayor rentabilidad.

Ello, toda vez que mediante los artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV, 4, fracciones I y VI, 12, fracción I, 26, 35, 53, 101 y 108, fracciones V y VI, de la Ley de la Industria Eléctrica que se contienen en el decreto impugnado, se establece un orden de prioridad para tomar la electricidad de las centrales eléctricas, eliminado con ello el despacho económico y distorsionando la dinámica competitiva.

A mayor abundamiento, al eliminarse el despacho económico se obliga a ofrecer energía eléctrica, potencia y servicios conexos al mercado eléctrico mayorista basado en costos de producción unitarios, garantizado en primera instancia los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de energía física y, en segundo término, el suministro de energías limpias.

Además, también se obliga al Centro Nacional de Control de Energía a considerar los contratos de cobertura eléctrica con compromiso de energía física

para determinar la asignación y el despacho de las centrales eléctricas, por lo que se favorece a la Comisión Federal de Electricidad en detrimento de los demás generadores de energía eléctrica.

Tomar costos unitarios de producción en lugar de costos marginales únicamente tiene sentido en un contexto de mercado monopólico en donde existen altas economías de escala en un rango amplio de la producción que justifican la existencia de una sola empresa. No obstante, el mercado de generación de electricidad –a diferencia de la transmisión y distribución– no presenta características de monopolio natural, por lo que no existe justificación basada en eficiencia para permitir que opere una sola empresa.

Además, el decreto impugnado concede amplia discrecionalidad a la Comisión Reguladora de Energía para negar permisos y revocar los otorgados conforme a la Ley de Servicio Público de Energía Eléctrica para el autoabastecimiento y la cogeneración en caso de que hayan sido obtenidos mediante "fraude a la ley", sin que para ello se establezcan mayores criterios o parámetros para que la autoridad reguladora tome esas decisiones, lo cual posibilita actuaciones caprichosas y arbitrarias.

El decreto impugnado resulta contrario a la política instaurada en el decreto de reforma constitucional en materia energética de dos mil trece, cuyo objetivo fundamental fue promover la competencia en los eslabones de generación y suministro de energía.

Adicionalmente, al eliminarse el mercado de compraventa de coberturas eléctricas del principal suministrador del país se impide a la Comisión demandante aplicar sus facultades para garantizar el proceso de competencia y libre concurrencia, toda vez que las transacciones de compraventa ya no se realizarían en el mercado mediante las subastas, sino a través de negociaciones bilaterales entre las empresas de la Comisión Federal de Electricidad.

Los artículos 4, fracción I y 26 de la Ley de la Industria Eléctrica, contenidos en el decreto impugnado, establecen una barrera regulatoria a la competencia, dado que ambas disposiciones inciden en la garantía constitucional de acceso abierto no indebidamente discriminatorio a la red nacional de transmisión y a las

redes generales de distribución, derivada de la reforma constitucional de dos mil trece, específicamente en el artículo décimo transitorio, inciso a), de dicha reforma.

Sin embargo, la modificación al artículo 4, fracción I, de la Ley de la Industria Eléctrica en el sentido de que el Centro Nacional de Control de Energía Eléctrica deberá otorgar el acceso a las redes del sistema eléctrico nacional "cuando sea técnicamente factible" diluye significativamente la regla general de acceso abierto y habilita al órgano descentralizado para negar el acceso en condiciones injustificadas y no habiendo impedimento técnico alguno, incluso, en situaciones en donde sea técnicamente factible otorgarlo o que pueda conseguirse mediante adecuaciones en la infraestructura a costa del interesado.

Con la modificación al artículo 26 de la Ley de la Industria Eléctrica para que los transportistas y distribuidores consideren prioritario "el uso de las redes para el despacho de centrales eléctricas legadas y centrales externas legadas con compromiso de entrega física", se permite al Centro Nacional de Control de Energía –como operador del sistema eléctrico nacional– y a la Comisión Federal de Electricidad –como transportista y distribuidor único– cierta injerencia en el otorgamiento del acceso a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución, pudiendo negarlo a ciertos oferentes sin existir criterios legales para demostrar que dicha negativa se sustenta en aspectos de factibilidad.

Dicha distinción de trato para otorgar el acceso a las redes se hace únicamente atendiendo a las desventajas de ciertas energías (intermitencia) sin considerar su aún baja participación en el total generado en el país y sus ventajas en relación con las demás fuentes de generación (contaminación).

Lo anterior, pues además de eliminar la neutralidad de la red de transmisión dado que el operador podría privilegiar su acceso a la Comisión Federal de Electricidad sobre los demás participantes del mercado, también se desmotiva la realización de nuevas inversiones en dicho eslabón, reduciendo la oferta futura de energía eléctrica.

Adicionalmente, los artículos cuarto y quinto transitorios de la Ley de la Industria Eléctrica modifican las condiciones en las que los actuales participan-

tes en el mercado de generación participan, pues distorsionan el diseño del mercado en perjuicio de los principios de libre concurrencia y competencia económica, puesto que prevén, por una parte, la posibilidad de revocar permisos por parte de la Comisión Reguladora de Energía y, por otra, la terminación anticipada de contratos, sin que los supuestos que se prevén en dichos artículos estén claramente delimitados, por lo que se otorga amplia discrecionalidad para excluir la participación de competidores.

El decreto impugnado reforma los artículos 3, fracciones V y XIV, 53 y 126, fracción II, de la Ley de la Industria Eléctrica para eliminar la obligación de que la CFE Suministrador de Servicios Básicos, cumpla con sus requisitos de cobertura eléctrica mediante mecanismos competitivos.

Ello es así, pues se modifica el régimen de los certificados de energías limpias al establecerse en la fracción II del artículo 126 de la Ley de la Industria Eléctrica que el otorgamiento de energías limpias a centrales eléctricas no dependerá de la propiedad ni de la fecha de inicio de operación comercial de aquellas, lo que implica una distorsión al funcionamiento del mecanismo dada la modificación de las centrales legadas (artículo 3, fracción V), aunado a los cambios en el orden del despacho antes mencionados, con lo cual se genera un efecto contrario al que tenía estipulado el decreto de reformas constitucionales de dos mil trece.

Lo anterior implicaría la eliminación de la funcionalidad de los certificados de energías limpias como herramienta para motivar nuevas inversiones en la generación de energía limpia, ya que , de entrar en vigor este cambio, el número de dichos certificados disponibles se multiplicaría considerablemente, lo que si bien permitiría cumplir las obligaciones de adquisición de certificados de una manera fácil, de ninguna manera significaría que el país esté generando más energía limpia y, por tanto, esté más cerca de cumplir sus metas en este rubro, ya que únicamente se estaría contabilizando la capacidad preexistente.

Por otra parte, eliminar como requisito para ser considerada central eléctrica legada el encontrarse en condiciones de operaciones cuando se aprobó la Ley de la Industria Eléctrica en dos mil catorce y/o haber sido incluida en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año referido en la modalidad de

inversión directa, permite considerar como central eléctrica legada a cualquier central de la Comisión Federal de Electricidad, ya sean nuevas no construidas o puestas en operación, o las que en su momento salieron de operación por ser costosas monetaria y/o ambientalmente.

Al concluir más plantas como legadas, se le permite al suministrador de servicios básicos ampliar indefinidamente el alcance de los contratos legados para cumplir con sus obligaciones, sin necesidad de recurrir a un mercado competitivo (subastas a largo plazo) para comprar sus coberturas. Es decir, al permitir que se amplíe la base de centrales eléctricas legadas y se elimine la obligatoriedad de compra a partir de subastas a largo plazo, CFE Suministrador de Servicios Básicos podría comprar centrales que hubieran salido de operación por ser ineficaces, electricidad y productos asociados mediante métodos no competitivos, con lo cual se elimina el mercado competitivo de compraventa de electricidad para el principal suministrador de electricidad, CFE Suministrador de Servicios Básicos.

Estas modificaciones de facto eliminan la necesidad de realizar nuevas subastas y, por tanto, la competencia entre generadores por ofrecer electricidad y productos asociados al principal suministrador del país, además de que esta medida podría traducirse en que CFE Suministrador de Servicios Básicos adquiera su electricidad y productos asociados a precios más altos, lo que conllevaría a tarifas más elevadas para los usuarios finales o la necesidad del gobierno de subsidiar aún más la tarifas eléctricas.

Finalmente, al emitir el decreto impugnado, específicamente los artículos 3, fracciones V y XII Bis, 4, fracciones I y VI, 26, 53, 101 y 108, fracciones V y VI, de la Ley de la Industria Eléctrica, la autoridad demandada atenta contra los principios de libre concurrencia y competencia económica, con lo cual incide en la esfera competencial de la demandante, afectando gravemente la regularidad del ejercicio de sus atribuciones en el sector de la electricidad, así como su autonomía funcional y técnica.

Lo anterior, dado que al dañarse las condiciones de libre concurrencia y competencia de forma grave, inmediata, transversal e irreparable en el sector eléctrico (generación y suministro de energía eléctrica) se anulan las herramientas

para que la demandante ejerza de manera eficaz su mandato constitucional de garantizar la competencia económica y la libre concurrencia en todos los sectores de la economía nacional, excepto los de radiodifusión y telecomunicaciones.

Así es, pues el decreto impugnado permite que sea el propio Estado el que, mediante su aparato de gobierno, utilice herramientas legislativas y regulatorias a favor de ciertos participantes en el mercado, específicamente sobre las empresas productivas de las que es propietario.

En efecto, al eliminarse los criterios de despacho económico y restringir el acceso abierto no discriminatorio a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución, entre otras medidas anticompetitivas antes señaladas, se busca de manera manifiesta otorgar ventajas indebidas a la Comisión Federal de Electricidad y, al mismo tiempo, disminuir los incentivos y capacidades de los demás agentes para entrar y competir en los mercados, todo ello en perjuicio de los consumidores.

Segundo concepto de invalidez. Los artículos 3, fracciones V y XII Bis, 4o., fracciones I y VI, 26, 53, 101 y 108, fracciones V y VI, así como cuarto y quinto transitorios, del decreto que se impugna contravienen el artículo 133 de la Constitución General, en virtud de que atenta contra los principios de supremacía constitucional y de no contradicción normativa en su vertiente de concordancia práctica, lo que es absolutamente contrario a los principios establecidos en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales**.**

Si bien el artículo 73, fracción X, de la Constitución General faculta al Congreso de la Unión para legislar en toda la República sobre materia de energía eléctrica, lo cierto es que dicho poder se encuentra limitado a llevar a cabo su facultad conforme a la Constitución y sus principios de libre concurrencia y competencia establecidos en sus artículos 25 y 27, pues de lo contrario se desconocería la voluntad que el Constituyente Permanente y el propio Congreso de la Unión han plasmado en ordenamientos de mayor o igual jerarquía.

Por otra parte, si bien la Ley de la Industria Eléctrica señala como limitante para otorgar el acceso a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución en que ello sea "técnicamente factible", lo que en primer lugar

podría parecer congruente con los principios constitucionales, lo cierto es que se aprecia que los preceptos normativos establecidos en el decreto impugnado establecen ventajas para la Comisión Federal de Electricidad y sus subsidiarias, lo cual se confirma con el dictamen de las Comisiones Unidas de Energía.

Por ello, al no existir criterios o parámetros que definan los supuestos de factibilidad, el decreto que se impugna abre espacios indebidos para que la negativa de acceso sea la regla general y no la excepción, generando así las barreras artificiales a la entrada –cuando no existan impedimentos técnicos o éstos puedan solventarse– en perjuicio del interés público, diluyendo la regla constitucional de acceso abierto y no discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, lo que, además, se corrobora con los objetivos y propósitos del decreto impugnado, que no esconde su pretensión de generar beneficios a la Comisión Federal de Electricidad.

Por tanto, la finalidad perseguida con el decreto impugnado resulta contradictoria con las disposiciones constitucionales, dado que incide en los ejes rectores de la reforma constitucional de dos mil trece, consistentes en: i) garantizar la competencia y libre concurrencia de agentes económicos; ii) el desarrollo del país; y, iii) la protección del medio ambiente.

3. **Admisión y trámite.** Mediante acuerdo de veintisiete de abril de dos mil veintiuno, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación registró la demanda bajo el expediente controversia constitucional 44/2021 y designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor del procedimiento.

4. Posteriormente, mediante acuerdo de siete de mayo de dos mil veintiuno, el Ministro instructor admitió a trámite la controversia constitucional, dio vista al Poder Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión, por conducto de las Cámaras de Diputados y Senadores, para que rindieran sus informes respectivos y a la Fiscalía General de la República para que formulara el pedimento que le corresponde.

5. **Contestación a la controversia constitucional.** En sus informes, las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo Federal expusieron lo siguiente:

1. Cámara de Senadores

La Cámara de Senadores sostiene la validez formal del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, en atención a que el Congreso de la Unión se ajustó al procedimiento previsto en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y observó en todo momento los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Por otra parte, defiende la validez material del referido decreto en tanto que el cambio normativo cuya invalidez se solicita está estrechamente relacionado con el ejercicio de las atribuciones inherentes al desarrollo del área estratégica contempladas en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional, referente a la planeación y control del sistema eléctrico nacional y al servicio público de transmisión y distribución.

Destaca que los cambios normativos impugnados partieron de la base de instaurar un nuevo orden en el sistema de despacho, toda vez que el sistema que prevalecía en el mercado eléctrico mayorista en México estaba basado en un modelo de costos que no reflejaban los costos totales de generación, donde el criterio de decisión del despacho sólo consideraba los costos variables, aun cuando la Ley de la Industria Eléctrica se refiere al concepto de costos de producción, de modo que dicha situación condujo a una competencia desleal, ya que en el antiguo esquema de despacho, la Comisión Federal de Electricidad no recuperaba sus costos totales y, además, se propició un daño acelerado de sus unidades de generación.

La Cámara afirma que lo anterior evidenciaba la existencia de un mercado carente de equidad e igualdad en el acceso e interacción en el mercado eléctrico mayorista, siendo ello violatorio del principio de libre concurrencia y libre competencia consignando en el artículo 28 constitucional y en los tratados y acuerdos comerciales suscritos por México, por lo que el decreto reclamado tiene un claro objetivo antimonopólico y pretende crear un mercado de piso parejo para la competencia leal y efectiva entre la Comisión Federal de Electricidad y los generadores privados.

Indica que con los cambios normativos impugnados se buscó limitar los efectos perniciosos de la reforma en materia energética de dos mil trece, toda vez que tiene como objetivo impedir que se beneficiaran ciertos sectores en detrimentos de los usuarios finales, así como fortalecer (mas no privilegiar) a una empresa productiva del Estado en beneficio de las personas.

Afirma que contrariamente a lo manifestado por la Comisión demandante, el nuevo modelo establecido en el decreto impugnado no otorga a una empresa productiva del Estado una ventaja artificial en perjuicio del resto de los competidores y del público consumidor, pues la reforma cuestionada está basada en el principio angular consagrado en el artículo 25 constitucional, conforme al cual al Estado le corresponde la rectoría nacional y, por ello, tiene a su cargo la planeación, conducción y coordinación de la actividad económica nacional.

En otro aspecto, refiere que es infundada la aseveración de la demandante por la que pretende demostrar que la posibilidad discrecional de negar el acceso a las redes del sistema eléctrico nacional bajo la condición de que sea "técnicamente factible" establecida en la fracción (sic) del artículo 4 de la Ley de la Industria Eléctrica.

Lo anterior, pues la parte actora hace depender la inconstitucionalidad del artículo referido en virtud de la falta de definición del vocablo utilizado por el legislador federal en el artículo combatido, lo cual es insuficiente para demostrar su invalidez.

Añade que no se actualiza la inconstitucionalidad alegada, en tanto que debe de tomarse en cuenta que los parámetros objetivos que tendrá el Centro Nacional de Control de Energía para determinar cuándo se cumple con dicha factibilidad técnica están establecidos en los artículos 108, fracción V y 109 de la Ley de la Industria Eléctrica.

Por otro lado, la Cámara de Senadores señala que es infundado que el artículo 26 establezca una barrera regulatoria a la competencia, dado que dicha disposición no incide en la garantía constitucional de acceso abierto no indebidamente discriminatorio a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución, pues el hecho de que el precepto referido establezca que

los transportistas y los distribuidores consideren prioritario "el uso de redes para el despacho de centrales eléctricas legadas y centrales externas con compromiso de entrega física" no significa que el Centro Nacional de Control de Energía tendrá cierta injerencia en el otorgamiento del acceso a las redes, toda vez que, para que el referido ente pueda negar a ciertos oferentes dicho acceso, dicha negativa debe sustentarse en los parámetros objetivos que se contienen en los artículos 4, fracción I, 108, fracción V y 109 de la Ley de la Industria Eléctrica.

Sostiene que no existe una distinción de trato en el artículo 26 de la Ley de la Industria Eléctrica Nacional, pues toda negativa de acceso a las redes del sistema eléctrico nacional que emita el Centro Nacional de Control Eléctrico se sustentará en aspectos de factibilidad, además de que la reforma cuestionada no tiene como intención privilegiar a la Comisión Federal de Electricidad sobre los demás participantes del mercado eléctrico.

En otro orden, señala que es infundado que los artículos cuarto y quinto transitorios del decreto impugnado modifiquen las condiciones actuales de los participantes del mercado de generación, así como que distorsionen el diseño de mercado en perjuicio de los principios de libre concurrencia y competencia económica.

Ello, pues si bien es cierto que los preceptos mencionados prevén por una parte la posibilidad de revocar permisos y la terminación anticipada de contratos por parte de la Comisión Reguladora de Energía, lo cierto es que los supuestos previstos en las normas cuestionadas están claramente delimitados como se desprende de los trabajos legislativos, dado que el órgano regulador solamente tendrá la posibilidad de revocar un permiso cuando tenga certeza de que el mismo genera un daño por ser desventajoso, un fraude a la ley o no reconoce los costos de la Comisión Federal de Electricidad en la generación de energía.

Cuestión que también acontece con el artículo quinto transitorio, pues de la lectura de dicho precepto se desprende que los contratos de compromiso de capacidad de generación de energía y compraventa eléctricas que no sean legales y no cumplan con el requisito de rentabilidad para el Gobierno Federal serán terminados de forma anticipada.

Por otra parte, menciona que es infundado que el decreto impugnado modifique el régimen de los certificados de energías limpias y que con ello elimine su funcionalidad, toda vez que la implementación de la propuesta impugnada no genera ningún impacto en el mercado de dichos certificados, ya que lo que se busca es fomentar un mercado de competencia pareja en el que reconozca el derecho a su obtención a partir de energías limpias para todos los generadores sin distinción alguna, además de que la reforma tiene como objetivo impedir el desabasto y propiciar mejores precios en beneficio de los usuarios finales, evitando la especulación y aumento de tarifas.

En otro aspecto, indica que es infundado que las modificaciones reclamadas al eliminar supuestamente de facto la necesidad de realizar nuevas subastas a largo plazo signifique que la competencia deje de ser el mecanismo para: i) motivar la eficiencia en la generación, ii) promover la instalación de proyectos basados en fuentes limpias; y, iii) garantizar que la energía consumida sea la más costosa.

Lo anterior, toda vez que contrario a lo sostenido por la accionante, la modificación legislativa permite a la CFE Suministrador de Servicios Básicos obtener mejores condiciones de costas, pues lo que busca es que el suministrador de servicios básicos cuente con coberturas de energía y capacidad suficientes y en grandes volúmenes, debido a que la energía que en mayor proporción puede ser contratada proviene de energías intermitentes.

En relación con lo anterior, refiere que la obligatoriedad que existía de comprar por subastas para dar cobertura de energía y capacidad constituía sólo la rentabilidad de las inversiones de los generadores privados en perjuicio de las empresas productivas del Estado, pues los contratos por subastas tienen una vigencia de veinte años, donde los precios no están sujetos a variaciones del mercado y se relegaba la generación proveniente de las centrales eléctricas de la Comisión Federal de Electricidad.

Es decir, la modificación legislativa reclamada al establecer la condición potestativa de realizar nuevas subastas de largo plazo tuvo como intención principal desaparecer uno de los mecanismos que encarecía la compra de energía, toda vez que los precios de energía de los contratos de cobertura eléctrica

desde finales de dos mil diecinueve hasta hoy han sido superiores a los precios marginales locales en diferentes zonas del país, lo que ha encarecido las tarifas eléctricas para los usuarios finales.

Insiste en que el Congreso de la Unión no atenta gravemente con la competencia económica y la libre concurrencia dentro del sector eléctrico, pues la instauración del nuevo sistema de despacho de los generadores eléctricos de ninguna manera implicó la concesión de un trato preferencial a la Comisión Federal de Electricidad en detrimento de los competidores del mercado eléctrico mayorista, pues dicho cambio normativo está basado en el principio angular consagrado en el artículo 25 constitucional, conforme al cual al Estado le corresponde la rectoría del desarrollo nacional, por lo que tiene a su cargo la planeación, conducción y coordinación de la actividad económica nacional.

Afirma que el orden de prelación para el despacho de energía eléctrica establecido en la normas impugnadas no otorga ventajas exclusivas e injustificadas a las empresas generadoras de energía de la Comisión Federal de Electricidad y mucho menos es contrario al derecho fundamental a un medio ambiente, toda vez que la reforma busca asegurar un suministro eléctrico ambientalmente sustentable, confiable y seguro al fomentar un mercado de competencia pareja en el que se reconozca el derecho a su obtención a partir de energías limpias para todos los generadores y sin distinción alguna, además que se ha demostrado que la generación de energía mediante plantas hidroeléctricas es la forma más eficiente y menos contaminante para la generación de energía, la cual, a partir de la reforma impugnada, es el principal mecanismo del despacho de las centrales eléctricas.

En otro tema, señala que resulta imperioso mencionar que la reforma reclamada no amplía la discrecionalidad de la Comisión Reguladora de Energía para negar permisos o revocar los diversos otorgados conforme a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, pues el hecho de que a través de la nueva redacción del artículo 12, fracción I, de la Ley de la Industria Eléctrica se agregue que el órgano regulador referido otorgará permisos considerando los criterios de planeación del sistema eléctrico nacional establecidos por la Secretaría de Energía, no genera total incertidumbre sobre el otorgamiento de los mismos, pues los criterios a los que se refiere el precepto referido se encuentran en el Pro-

grama para el Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional (Prodesen) 2020-2024.

2. Poder Ejecutivo Federal

El consejero jurídico del Poder Ejecutivo Federal sostiene, en primer lugar, que los conceptos de invalidez de la actora son inatendibles porque se tratan en realidad de argumentos de mera legalidad basados en el contenido de la ley reformada mediante el decreto impugnado, mas no en disposiciones constitucionales.

Por otra parte, señala que los argumentos de la demandante son infundados por las razones siguientes:

Refiere que no es posible que exista la contravención que pretende la actora, pues las disposiciones de la ley impugnada se basan en las disposiciones y principios constitucionales que conviven armónicamente a nivel fundamental con las que se refieren a la competencia económica, sin que sea posible alegar que existiría una incongruencia o contradicción interna en la Constitución, pues lo que hay, en todo caso, es una distribución de esferas que no le favorece a los intereses de la Comisión accionante.

Menciona que la actora asume con error que las reformas a la Ley de la Industria Eléctrica constituyen una violación al artículo 28 de la Constitución General, pues la generación de energía eléctrica no es considerada un área estratégica por el Texto Constitucional y ello constituye una transgresión a su esfera competencial en materia de competencia económica.

Al respecto, afirma que si bien la generación de energía no es un área estratégica, en tanto que únicamente lo son: i) la planeación y control del sistema eléctrico nacional y, ii) el servicio público de la transmisión y distribución de energía eléctrica, la Comisión actora parte de una premisa falsa, pues la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica no tiene como finalidad que el Estado genere energía eléctrica de manera exclusiva, sino que están encaminadas a retomar la soberanía económica y el control estatal en materia de planeación y control

del sistema eléctrico nacional, actividades que efectivamente se encuentran dentro de las áreas estratégicas.

Sostiene que el legislador al emitir la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica que se impugna tomó en cuenta la importancia de la energía eléctrica como un área estratégica a cargo del Estado en aras de proteger la calidad y confiabilidad del sistema eléctrico nacional, pues ésta busca preservar la seguridad nacional.

Reitera que resulta evidente que la materia del decreto impugnado versa sobre la planeación y control del sistema eléctrico nacional, respecto de la cual, al tratarse de aspectos de rectoría económica estatal, existe una amplia libertad configurativa a favor del Congreso de la Unión.

Afirma que lo previsto en los artículos 73, fracciones X y XXXI, y 124 de la Constitución General, así como el diverso 7 de la Ley de la Industria Eléctrica pone de manifiesto que únicamente el orden jurídico federal –Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales– puede dictar las disposiciones reglamentarias que rijan las actividades de la industria eléctrica, excluyendo la competencia de cualquier ente regulador que, accidental o indirectamente, podrían aducir tener en atención a una facultad genérica, como en el caso lo es la Comisión Federal de Competencia Económica.

Indica que resultan infundados los argumentos de la demandante por los que refiere que el decreto reclamado quebranta el principio de división de poderes, toda vez que éste únicamente se ve afectado en aquellos casos en los que se verifican fenómenos de intromisión, dependencia o subordinación de un ente de poder hacia otro que también detenta su propio espectro competencial, situación que no acontece en el caso concreto.

Por otra parte, sostiene que contrario a lo manifestado por la actora, no se invade su esfera competencial, toda vez que el decreto reclamado no establece ni otorga facultades en materia de competencia económica que se contrapongan, invadan o dupliquen las funciones y atribuciones que le fueron conferidas en el artículo 28 constitucional.

Ello, pues el objetivo del decreto impugnado no es que el Estado se constituya como único generador de energía, ya que la finalidad de la reforma es cumplir con el mandato legal de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, la cual cumple con los fines del artículo 25 constitucional como empresa productiva del Estado para el beneficio del interés colectivo y garantizar la confiabilidad del sistema eléctrico nacional a través de un sistema tarifario de precios unitarios, la modificación del orden de prioridad de despacho mediante la operación de centrales eléctricas legadas a la Comisión Federal de Electricidad y el diseño del nuevo instrumento de contrato con compromiso de entrega física.

Sobre esa base, afirma que el cambio normativo impugnado de ninguna manera implica la concesión de un trato preferencial a la Comisión Federal de Electricidad en detrimento de los competidores del mercado eléctrico mayorista, ya que la reforma está basada en el principio angular consagrado en el artículo 25 constitucional, conforme al cual le corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional, por lo que tiene a su cargo la planeación, conducción y coordinación de la actividad económica nacional que redunda en la protección y mejora real de los mercados relacionados.

Así, señala el consejero jurídico, no se advierte del texto íntegro de la norma impugnada, que se esté otorgando la facultad exclusiva de generar energía al Estado por conducto de la Comisión Federal de Electricidad, en contravención del mandato constitucional.

En ese sentido, afirma que el objetivo de la norma impugnada es la planeación del sistema eléctrico nacional de conformidad con el mandato expreso en los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, para efecto de proteger la soberanía económica y la confiabilidad de dicho sistema como una cuestión de seguridad nacional que permita que esa actividad y el mercado subsistan y funcionen precisamente en situación de eficiencia y competencia.

Afirma que la planeación y el control del sistema eléctrico nacional son áreas estratégicas de conformidad con la Constitución General y justamente el objetivo de la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica es reestructurar la pla-

neación del servicio eléctrico nacional en beneficio del interés colectivo, lo cual es un fin constitucionalmente válido.

Indica que la Comisión actora pierde de vista que el acceso no indebidamente discriminatorio implica que un interesado en conectarse a la red debe recibir el mismo trato que cualquier otro que se encuentre en las mismas condiciones, sin embargo, la Comisión Federal de Electricidad tiene una naturaleza de empresa productiva del Estado, lo que constituye que no se le pueda colocar en igualdad de condiciones frente a los demás competidores privados del mercado eléctrico mayorista.

Afirma que contrario a lo aseverado por la actora, la realidad existencia hasta antes de la reforma impugnada no era ni siquiera cercana a los objetivos de la reforma constitucional en materia de energía de dos mil trece, pues la Comisión Federal de Electricidad ha sido la empresa con mayor participación en el mercado eléctrico mayorista y, consecuentemente, la que ha asumido los costos y riesgos derivados de las contingencias en la operación del sistema eléctrico mayorista.

Bajo esa tesitura, señala que es falso que el estado de cosas derivado de la reforma constitucional de dos mil trece haya tenido como efecto principal "una dinámica de competencia" y la existencia de "precios competitivos", puesto que la estabilidad de las tarifas a cargo de los consumidores finales ha dependido de la actividad de la Comisión Federal de Electricidad y no así, de las empresas privadas.

En otro aspecto, sostiene que contrario a lo argumentado por la Comisión accionante, las actividades de generación, transmisión, distribución, comercialización y el control operativo del sistema eléctrico nacional son de utilidad pública, y si bien existe la obligación de que se otorgue acceso abierto a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución, en términos no indebidamente discriminatorios, también lo es que el acceso a la interconexión o conexión estarán limitados a la capacidad disponible en el sistema eléctrico nacional, lo cual permite afirmar que se debe negar el acceso cuando exista una causa fundada, sin que ello implique un trato indebidamente discriminatorio.

Es decir, se negará el acceso a las redes por causas legales, técnicas o económicas debidamente justificadas, toda vez que el Estado tiene la obligación de garantizar la confiabilidad del sistema eléctrico nacional.

En otro orden, indica que las disposiciones impugnadas se encuentran focalizadas al sistema eléctrico nacional en áreas de satisfacer la demanda energética de los usuarios finales, bajo condiciones de suficiencia y seguridad de despacho, aumentando la habilidad de dicho sistema de solucionar estados operativos de alerta y emergencia presentes en el servicio de suministro eléctrico, por restricciones operativas de generación (niveles insuficientes de reserva operativa), transmisión, transformación y diseño que están asociadas con limitantes de estabilidad angular, de voltaje y de frecuencia, caracterizadas por límites máximos y mínimos provocados por sobrecargas en la red nacional de transmisión, así como las afectaciones en la tensión, la frecuencia y el factor de potencia presentes cuando superan los rangos establecidos y las interrupciones del servicio, reduciendo su frecuencia y duración.

Por ello, afirma que el decreto de reforma no tiene otro objeto más que mejorar la calidad y la eficiencia del sistema eléctrico nacional, así como la seguridad de despacho, en beneficio de la propia sociedad, pues la energía eléctrica es un servicio que trasciende a múltiples aspectos de la vida cotidiana de las personas, desde las más básicas como bombeo de agua potable, alimentación, educación, salud y seguridad, hasta las telecomunicaciones y el entretenimiento.

Finalmente, señala que es infundado que el decreto impugnado transgreda el principio de supremacía constitucional, toda vez que dicho decreto fue emitido conforme a las bases constitucionales y legales en materia de energía eléctrica.

3. Cámara de Diputados

En su informe, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión señala que el decreto impugnado es formal y materialmente constitucional, porque el procedimiento legislativo llevado a cabo por las Cámaras del Congreso de la Unión cumplió con los requisitos formales y procesales señalados en los

artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, además de ajustarse a su contenido.

Además, refiere que participó en el procedimiento legislativo atinente con apego a las formalidades y requisitos que rigen el procedimiento legislativo establecido en la Constitución General, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento de la Cámara de Diputados.

En la misma línea, sostienen que la mayoría de las legisladoras y los legisladores de la Cámara de Diputados coincidieron con que la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica impugnada no contraviene el régimen constitucional establecido en la Constitución Federal, pues en ella se establece que el Estado puede celebrar contratos con particulares y que la forma en que éstos podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica será en los términos que establezcan las leyes.

Finalmente, establecen que la mayoría parlamentaria de la Cámara de Diputados aprobó el decreto impugnado mediante votación de 304 votos a favor, 179 votos en contra y 4 abstenciones, y fueron reservados para su votación en particular los artículos 3, 4, 12, 26, 35, 53, 101, 108 y 126 y los artículos transitorios primero, segundo, tercero, cuarto y quinto, los cuales fueron aprobados sin cambios por votación de 289 votos a favor, 152 votos en contra y 1 abstención.

6. **Pedimento.** El fiscal general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

7. **Audiencia.** El dieciocho de agosto de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas, por formulados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

8. **Cierre de la instrucción.** Por acuerdo de veintitrés de agosto de dos mil veintiuno el Ministro instructor ordenó agregar al expediente el acta de la audiencia de ofrecimiento y desahogo de pruebas y alegatos, para finalmente determinar el cierre de instrucción para la elaboración del proyecto correspondiente.

9. **Returno.** Visto el estado procesal en el que se encontraba el asunto, y en atención a que en fecha veintitrés de noviembre de dos mil veintiuno se designó como nueva integrante de este Alto Tribunal a la Ministra Loretta Ortiz Ahlf, quien rindió la protesta correspondiente con efectos a partir del doce de diciembre de dos mil veintiuno, el Ministro presidente ordenó returnar la controversia constitucional a la Ministra Ortiz Ahlf, mediante acuerdo de cuatro de enero de dos mil veintidós.

I. COMPETENCIA

10. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso l), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[1] y 10, fracción I,[2] de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada (ello en términos del artículo quinto transitorio de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno), debido a que se plantea la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley de la Industria Eléctrica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS RECLAMADAS

11. De la lectura integral del escrito de demanda se desprende que la Comisión Federal de Competencia Económica impugna el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica

[1] "**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
"...
"**l)** Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión."

[2] "**Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación 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; ..."

Nacional, publicado en la edición vespertina del Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno, señalando como reclamados los artículos 3, fracciones V, XII, XII Bis y XIV, 4 fracciones I y VI, 12, fracción I, 26, 35, 53, 101, 108, fracciones V y VI, 126, fracción II, y transitorios primero, segundo, tercero, cuarto y quinto de la Ley de la Industria Eléctrica, al estimarlos violatorios de los artículos 25, 27, 28, 49 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

III. EXISTENCIA DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

12. De conformidad con lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la ley reglamentaria en la materia,[3] es posible tener por acreditada la existencia de las normas impugnadas, pues el decreto del que derivaron fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno.

IV. OPORTUNIDAD

13. El artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[4] prevé que el plazo para la presentación de una controversia constitucional es de treinta días y que el cómputo respectivo debe hacerse a partir del día siguiente a la fecha de su publicación o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma impugnada.

14. En el caso, los preceptos impugnados por la demandante se contienen en la Ley de la Industria Eléctrica, la cual fue publicada el nueve de marzo de dos mil veintiuno, por lo que el plazo de treinta días hábiles transcurrió del diez

[3] "**Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:
"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados; ..."
[4] "**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:
"...
"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

de marzo al veintiséis de abril del año mencionado, en términos del artículo 3o. de la ley reglamentaria de la materia.[5]

15. Del referido cómputo se descontaron los días quince, veinte, veintiuno, veintisiete, veintiocho y treinta y uno de marzo, así como uno, dos, tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de abril de dos mil veintiuno, por ser inhábiles en términos de los artículos 2o. de la ley reglamentaria de la materia[6] y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación abrogada,[7] así como el punto primero, incisos c) y n), del Acuerdo General Número 18/2013 emitido por este Tribunal Pleno.[8]

16. Ahora bien, la Comisión accionante presentó, mediante buzón judicial, su escrito de demanda el veintiuno de abril de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; por tanto, su presentación fue oportuna.

V. LEGITIMACIÓN ACTIVA

17. La demanda fue presentada por parte legitimada, pues la Comisión Federal de Competencia Económica cuenta con facultades para promoverla al

[5] "**Artículo 3o.** Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:
"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;
"II. Se contarán sólo los días hábiles; y,
"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

[6] "**Artículo 2o.** Para los efectos de esta ley, se considerarán como hábiles todos los días que determine la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación."

[7] "**Artículo 163.** En los órganos del Poder Judicial de la Federación, se considerarán como días inhábiles los sábados y domingos, el 1o. de enero, 5 de febrero, 21 de marzo, 1o. de mayo, 14 y 16 de septiembre y 20 de noviembre, durante los cuales no se practicarán actuaciones judiciales, salvo en los casos expresamente consignados en la ley."

[8] "**PRIMERO.** Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:
"...
"c) Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;
"...
"n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles."

participar de la naturaleza de un órgano constitucional autónomo, en términos del artículo 28, párrafo décimo cuarto, de la Constitución General.

18. Además, la demanda fue suscrita por Alejandra Palacios Prieto, en su carácter de comisionada presidenta del órgano constitucional autónomo, lo cual acredita con copia certificada de los oficios por los que la vicepresidenta del Senado de la República le dio a conocer su designación, así como el acuerdo único por el que se amplió el periodo de su encargo; lo cual se relaciona con el artículo 20 de la Ley Federal de Competencia Económica que establece las facultades de dicha funcionaria para promover una controversia constitucional cuando así lo apruebe el Pleno de la Comisión.

19. Este último requisito se tiene por cumplido en atención a que en el expediente obra la copia certificada del Acuerdo CFCE-089-2021 de veintiuno de abril de dos mil veintiuno, emitido por el Pleno de la Comisión Federal de Competencia Económica, mediante el cual se autorizó a su presidenta para presentar la demanda de controversia constitucional.

VI. LEGITIMACIÓN PASIVA

20. Los órganos demandados tienen legitimación pasiva.

21. De acuerdo con los artículos 10, fracción II[9] y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, serán demandados en las controversias constitucionales, las entidades, poderes u órganos que hubiesen emitido y promulgado la norma general impugnada, los cuales deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

22. En el caso, la **Cámara de Senadores del Congreso de la Unión** comparece por conducto del presidente de la Mesa Directiva, Oscar Eduardo

[9] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"...
"**II.** Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;
....

Ramírez Aguilar, quien acredita su carácter con la copia certificada del acta de la junta previa celebrada el treinta y uno de agosto de dos mil veinte, en la que se le confirió tal cargo; y toda vez que en términos del artículo 67, punto 1, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos[10] dicho presidente tiene la representación jurídica de la Cámara, es por lo que se reconoce su legitimación pasiva.

23. La **Cámara de Diputados del Congreso de la Unión** contesta la demanda a través de la presidenta de la Mesa Directiva de esa Cámara, Dulce María Sauri Riancho, quien demuestra esa calidad con la copia certificada de la versión estenográfica de la sesión de Pleno de la Cámara de Diputados de dos de septiembre de dos mil veinte, en la que consta su designación. De tal forma que, como en términos del artículo 23, punto 1, inciso l), de la mencionada Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,[11] dicha funcionaria tiene la representación legal de la Cámara de Diputados, se reconoce su legitimación pasiva.

24. El **Poder Ejecutivo Federal** realizó su contestación, a través del consejero jurídico de dicho Poder, Julio Scherer Ibarra, carácter que acreditó con la copia certificada de su nombramiento, expedido por el presidente de la República; y dado que en términos de los artículos 90, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos[12] y 4, párrafo primero, de la Ley

[10] "**Artículo 67.**
"1. El presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara y su representante jurídico; en él se expresa la unidad de la Cámara de Senadores. En su desempeño, deberá hacer prevalecer el interés general de la Cámara por encima de los intereses particulares o de grupo, para lo cual, además de las facultades específicas que se le atribuyen en el artículo anterior, tendrá las siguientes atribuciones:"

[11] "**Artículo 23.**
"1. Son atribuciones del presidente de la Mesa Directiva las siguientes:
"...
"l) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario."

[12] "**Artículo 90.** La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Orgánica de la Administración Pública Federal,[13] así como en el punto único del Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de enero de dos mil uno,[14] el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tiene la representación jurídica del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 constitucional, es por lo que se reconoce la legitimación pasiva en la presente vía del Poder Ejecutivo Federal.

VII. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA Y SOBRESEIMIENTO

VII.1 Causal invocada por el Ejecutivo Federal y la Cámara de Senadores

25. En la contestación de la demanda, el consejero jurídico, en representación del Poder Ejecutivo Federal, hace valer la causal de improcedencia consistente en la **falta de interés legítimo de la parte actora,** en términos de lo previsto en el artículo 19, fracción VIII,[15] en relación con el numeral 10, frac-

"…
"El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de consejero jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley."

[13] "**Artículo 4o.** La función de consejero jurídico, prevista en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estará a cargo de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Al frente de la Consejería Jurídica habrá un consejero que dependerá directamente del presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste."

[14] Acuerdo por el que se establece que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos en los asuntos que se mencionan, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2001. "**ÚNICO.** El consejero jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.
"La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurran a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

[15] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

ción I,[16] ambos de la ley reglamentaria en la materia, así como en el diverso 105, fracción I, de la Constitución Federal,[17] al estimar que debe sobreseerse, pues no se surte ninguna afectación competencial en perjuicio de la parte actora ni se actualiza un principio de agravio que haga procedente el presente medio de control de constitucionalidad, añadiendo que para tener por actualizada la causal referida no es necesario analizar el fondo del asunto, toda vez que la actora no cuenta con ninguna atribución por cuanto hace al Sistema Eléctrico Nacional y mucho menos para regularlo.

26. Indica que ninguno de los argumentos propuestos por la Comisión actora se encamina a demostrar una afectación a su esfera jurídica, verdadera, directa y actual a partir de la expedición del decreto combatido.

27. Señala que contrariamente a lo sostenido por la actora, la rectoría estatal en cuanto a la planeación y control del sistema eléctrico nacional a cargo del Ejecutivo Federal incluye todas y cada una de las actividades inmersas en su operación, a saber, generación, suministro, transmisión y distribución.

28. Sostiene que lo anterior encuentra sustento en el artículo 3, fracción XLIV, de la Ley de la Industria Eléctrica, por lo que es evidente que la Comisión accionante parte de la premisa falsa de contar con una facultad reguladora respecto de las actividades de generación y suministro de energía eléctrica, pues es claro que ello en realidad le compete al Poder Ejecutivo Federal, por medio de la Secretaría de Energía, y en lo legislativo al Congreso de la Unión.

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

[16] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia; ..."

[17] "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:
(Reformado [N. de E. este párrafo], D.O.F. 11 de marzo de 2021)
"I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:
(Reformado, D.O.F. 11 de marzo de 2021)
"I) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión."

29. Refiere que lo que la Comisión actora pretende es redireccionar la reforma constitucional de dos mil trece e impedir la labor legislativa en la actualidad a lo que ella considera más conveniente de manera caprichosa, sin tener atribuciones constitucionales ni legales para ello, y al no ser un órgano competente para proponer una regulación distinta a la planeada en la ley impugnada, de tener dicha atribución la hubiera ejercido previo a la presentación del presente medio de control constitucional.

30. En ese sentido, afirma que la actora no cuenta con facultades para intervenir en la planeación y control operativo del sistema eléctrico nacional, pues su actuar atenta contra la seguridad nacional, señalando para esto, que la Constitución establece que exclusivamente le corresponden al Congreso de la Unión y al titular del Poder Ejecutivo las facultades de expedir las leyes sobre dicha materia y dictar las medidas necesarias para su preservación, tal como se desprende de los artículos 73, párrafo primero, fracción XXIX-M y 89, párrafo primero, fracción IV, de dicha Norma Suprema.

31. Sostiene que la Comisión actora debe constreñirse a respetar la voluntad y libertad configurativa del legislador federal, sin que pueda recurrir legítimamente al presente medio de control constitucional para intentar implementar una política en la cual no tiene competencia, pues al estimar lo contrario, la Comisión indudablemente rebasaría los límites materiales y jerárquicos que el propio Constituyente ha marcado respecto a la industria eléctrica, contraviniendo el principio de división de poderes al intentar desplegar supuestas facultades en un ámbito para el que no fue creada.

32. Asevera que la Comisión accionante no tiene competencia y, por ende, carece de interés legítimo para promover la presente controversia constitucional, debido a que el objeto de los artículos reformados de la Ley de la Industria Eléctrica se encuentra enfocado primordialmente a garantizar la seguridad y confiabilidad del sistema eléctrico nacional, el cual está considerado como un área estratégica exclusivamente del Estado, pues se trata de una actividad económica reservada para uso exclusivo del mismo, mediante los organismos y empresas que requiera para su eficaz manejo que ameritan esa categoría por razones de interés general necesario para el desarrollo económico del país.

33. Menciona que la actora no acredita presuntiva ni fehacientemente su interés legítimo, ni hace valer argumentos específicos debidamente fundamentados en la Constitución, para sostener una violación directa a su esfera de atribuciones constitucionales, pues para que ello se acredite, del escrito de demanda debería advertirse claramente el punto de contacto existente entre el decreto impugnado y la supuesta afectación a sus atribuciones, lo cual no sucede ya que no se advierte un principio de afectación actual que permita analizar el fondo de la controversia planteada.

34. Finalmente, concluye que si bien el reclamo de la parte actora redunda en la aparente transgresión a los artículos 16, 28, 49 y 133 de la Constitución General de la República, lo cierto es que con base en ello no aduce facultad reconocida en la Norma Fundamental susceptible de vulneración, toda vez que dichos preceptos constitucionales no contienen una atribución, facultad o competencia exclusiva a favor del órgano actor, pues en realidad refieren cláusulas sustantivas, como son el principio de legalidad, libre competencia económica y concurrencia, división de poderes y supremacía constitucional, sin que las facultades genéricas de la Comisión demandante en materia de competencia económica sean suficientes para acreditar su interés legítimo.

35. Lo anterior, pues la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, en todas sus etapas o eslabones, son un área estratégica y, en consecuencia, no son consideradas como monopolios, además de que dicha competencia le corresponde a otros poderes y órganos del Estado Mexicano distintos a la actora.

36. Señala que en caso de desestimar la causa de improcedencia invocada, se admitiría un principio de agravio derivado e indirecto bajo un concepto simple de afectación que tuviere probado el interés de la Comisión Federal de Competencia Económica para promover una controversia constitucional siempre que estimara actualizada cualquier afectación de índole comercial, aun cuando fuera sobre un área estratégica, de seguridad nacional y exclusiva del Estado, como lo es el sistema eléctrico nacional, con lo cual se transgredirían disposiciones legales expresas.

37. Asimismo, si bien la Cámara de Senadores no señala de manera expresa la causa de improcedencia consistente en la **falta de interés legítimo,** lo cierto es que de la lectura del escrito de contestación que rindió se advierte, en las fojas doce y trece del ocurso, la afirmación relativa a que el decreto no incide ni afecta la autonomía en la esfera de competencia de la Comisión Federal de Competencia Económica, ya que no frustra ni obstaculiza el mandato que tiene dicho órgano constitucional autónomo, esto es, en esencia en los mismos términos en que lo hizo el Poder Ejecutivo.

38. Por tal razón, este Alto Tribunal tiene a ambos órganos federales haciendo valer la causa de improcedencia relativa a la **falta de interés legítimo** de la actora para promover este medio de control de la constitucionalidad, por considerar que no existe una afectación en su esfera de competencias.

39. A juicio de este Tribunal Pleno, debe calificarse **fundada** la causa de improcedencia planteada.

40. Este Tribunal Pleno considera que, en efecto, la Comisión Federal de Competencia Económica carece de alguna afectación a su interés legítimo para cuestionar la validez del decreto impugnado, toda vez que la ley impugnada está exclusivamente dirigida a fijar la política energética; atribución que corresponde de manera exclusiva a la Federación sin que por ello se limiten, obstaculicen, o reduzcan las atribuciones de la Comisión, quien aún después del decreto impugnado, preserva todas sus facultades para emprender alguna investigación en materia económica, a fin de que sus estudios y conclusiones integren una resolución dirigida a las autoridades públicas y, en su caso, a los particulares interesados.

41. En relación con el interés legítimo en controversia constitucional, previsto en el artículo 105, fracción I, de la Constitución General, el criterio prevaleciente en esta Suprema Corte (conforme a la controversia constitucional 91/2012) se sustenta en que, para que dichos órganos cuenten con interés legítimo para acudir a este juicio, es necesario que con la norma general impugnada exista cuando menos un principio de agravio.

42. Es importante señalar que el agravio a los entes legitimados puede derivar no sólo de la invasión competencial, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución General, como las garantías institucionales establecidas en su favor, o bien de otro tipo de prerrogativas como las relativas a cuestiones presupuestales.

43. Si bien, en ocasiones el estudio del interés legítimo se reserva hasta el análisis de fondo, esta Suprema Corte ha establecido que existen casos, –como en la especie– en que resulta evidente la inviabilidad de la acción, porque el acto impugnado no afecta en modo alguno a la parte actora.

44. Asumir una postura contraria implicaría que todo el orden jurídico nacional se encontraría sujeto a impugnación de la Comisión Federal de Competencia Económica, por los posibles efectos anticompetitivos que pudieran tener las disposiciones que lo conforman, no obstante que en materia de controversias constitucionales la Suprema Corte ha señalado reiteradamente que, para calificar el interés legítimo de los actores en controversias, es necesario analizar el catálogo de atribuciones constitucionales que se dicen lesionadas, para poder posteriormente determinar si, efectivamente, la controversia sirve a los fines para los que fue creada, que son los de preservar el ámbito de competencias de los sujetos legitimados para promoverlas.

45. Lo anterior se refuerza con lo que ya determinó este Alto Tribunal en el recurso de reclamación 117/2020, sobre la controversia constitucional 145/2020, en donde la Segunda Sala estableció que "si bien el once de marzo de dos mil veintiuno se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativas al Poder Judicial de la Federación, y, en específico, el texto vigente del artículo 105, fracción I, de la Norma Fundamental, establece que [e]n 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; lo cierto es que la violación a derechos humanos también debe estar vinculado con el ámbito competencial de los órganos del Estado, pues, sostener lo contrario, desnaturalizaría la esencia de la controversia

constitucional, en relación con el interés legítimo que se requiere acreditar para promover el referido medio de control constitucional".

46. Ahora bien, en virtud de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de febrero de dos mil catorce, se previó en el inciso l) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución General que este Alto Tribunal conocería, en los términos que señale la ley, de las controversias que se susciten entre "Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución".

47. Atento a dicha reforma, en la Ley Federal de Competencia Económica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce, se precisó en su artículo 95 lo siguiente:

"Artículo 95. Las resoluciones en las que la Comisión determine la existencia de barreras a la competencia y libre concurrencia o de insumos esenciales, deberán ser notificadas a las autoridades que regulen el sector del que se trate para que, en el ámbito de su competencia y conforme a los procedimientos previstos por la legislación vigente, determinen lo conducente para lograr condiciones de competencia.

"Cuando la Comisión tenga conocimiento de actos o normas generales emitidas por un Estado, el Distrito Federal, un Municipio, que puedan resultar contrarios a lo dispuesto, entre otros, por los artículos 28 y 117, fracciones IV, V, VI y VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o que invadan facultades de la Federación, lo hará del conocimiento del titular del Ejecutivo Federal, por conducto de su consejero jurídico, para que aquél, de considerarlo pertinente, inicie una controversia constitucional, o del órgano competente para que éste, de considerarlo procedente, interponga una acción de inconstitucionalidad.

"La Comisión expresará los motivos por los cuales considera que los actos o normas generales mencionados en el párrafo anterior contravienen los citados preceptos constitucionales.

"En caso de que el Ejecutivo Federal no considere pertinente iniciar una controversia constitucional, su consejero jurídico, deberá publicar los motivos de su decisión.

"En el caso de que la Comisión tenga conocimiento de actos o disposiciones generales de algún órgano constitucional autónomo, del Congreso de la Unión, o del Ejecutivo Federal, que vulneren el ejercicio de sus atribuciones, podrá interponer controversia constitucional en términos de lo previsto por el inciso l), de la fracción I, del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

48. Del contenido de las disposiciones anteriores se deduce que la legitimación conferida a la Comisión Federal de Competencia Económica para promover controversias constitucionales no es ilimitada, ya que:

49. Tratándose de actos o disposiciones de las autoridades de las entidades federativas, sólo puede solicitar al Ejecutivo Federal que promueva la respectiva controversia y, exclusivamente cuando su solicitud se sustente en la posible violación de los artículos 28 y 117, fracciones IV, V, VI y VII, de la Constitución General; o por una presunta invasión de las facultades de la Federación (obviamente en materia de competencia económica).

50. Respecto de actos o disposiciones del Congreso de la Unión, del propio Ejecutivo Federal, o de un organismo constitucional autónomo, la controversia exclusivamente podrá promoverla la Comisión Federal de Competencia Económica cuando haga valer la posible vulneración del ejercicio de sus atribuciones, las cuales están perfectamente descritas en el artículo 12 de la propia Ley Federal de Competencia Económica.

51. En su escrito de demanda, la Comisión actora expone para justificar su legitimación, que es procedente la controversia porque el decreto impugnado violenta los principios de legalidad, libre concurrencia y competencia económica, en perjuicio de su autonomía y esfera competencial; sin embargo, ello lo aduce desde un ámbito abstracto, sin que concrete una verdadera argumenta-

ción que denote una afectación jurídica, directa y actual a partir de la emisión del decreto impugnado.

52. En esas condiciones, se evidencia la falta de legitimación del referido organismo autónomo; esto es así, pues el Tribunal Pleno al resolver la reclamación 150/2019-CA, fallada el tres de diciembre de dos mil diecinueve, expresamente determinó que "... la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que no toda violación constitucional puede analizarse en esta vía, sino sólo las relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales trazadas desde el Texto Constitucional".

53. A partir de lo hasta aquí expuesto, es dable concluir que la Comisión Federal de Competencia Económica carece de legitimación, pues en la especie no se está ante un planteamiento en el que deba resolverse si lo reclamado consiste, o no, en disposiciones "... que vulneren el ejercicio de sus atribuciones ..."; como lo prevé el artículo 95 de la Ley Federal de Competencia Económica, sino, en todo caso, el dilucidar si el Congreso de la Unión emitió normas contrarias a los principios de libre competencia y concurrencia, lesionando con ello los derechos humanos derivados de tales principios en perjuicio de los particulares participantes en el mercado de la producción de energía eléctrica, cuyo estudio no exige siquiera revisar el ámbito competencial de dicho organismo autónomo, en tanto que éste no está en tela de juicio, como ella misma lo acepta, ya que lo que pretende es que esta Suprema Corte lleve a cabo un **análisis abstracto** de la regularidad constitucional del decreto controvertido como si se tratara de una acción de inconstitucionalidad formulada por los sujetos legitimados para promoverla, entre los cuales claramente no se encuentra la Comisión Federal de Competencia Económica.

54. Por todas estas razones, es que no se actualiza un principio de afectación que haga procedente la presente controversia constitucional.

55. En consecuencia, la causa de improcedencia planteada por el Poder Ejecutivo Federal y la Cámara de Senadores, relativa a la falta de interés legítimo

de la Comisión Federal de Competencia Económica para promover la presente controversia constitucional, es **fundada.**

VIII. DECISIÓN

56. Por lo antes expuesto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO.—Se **sobresee** en la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; mediante oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV, V y VI relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas reclamadas, a la existencia de las normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación activa y a la legitimación pasiva.

Se aprobó por mayoría de seis votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Pardo Rebolledo y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VII, relativo a las causas de improcedencia y sobreseimiento. Las señoras Ministras y los señores Ministros Aguilar Morales, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek y Pérez Dayán votaron en contra. El señor Ministro

presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente. Los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y González Alcántara Carrancá reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. El señor Ministro Aguilar Morales y la señora Ministra Ríos Farjat anunciaron sendos votos particulares. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto particular, al cual se adhirió la señora Ministra Piña Hernández para conformar uno de minoría con la anuencia de aquél.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El señor Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta sentencia se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la controversia constitucional 44/2021.

En sesión celebrada el dieciocho de abril de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, promovida por la Comisión Federal de Competencia Económica (en adelante "Cofece"), en la que demandó de los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federal la emisión del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de marzo de dos mil veintiuno.

En su demanda, antes de ofrecer argumentos encaminados a cuestionar el contenido de la reforma impugnada, la Comisión actora se ocupó de exponer argumentos para sostener la procedencia del presente medio de control constitucional. A su juicio, la controversia constitucional resultaba procedente atendiendo al concepto de afectación en sentido amplio, en tanto que el decreto impugnado **anula los presupuestos que le permiten cumplir con su función de garantizar la competencia y libre concurrencia,** particularmente en las actividades de comercialización y suministro de energía eléctrica, pues

con su emisión se elimina el criterio de despacho económico, favoreciendo indebidamente a la Comisión Federal de Electricidad (en adelante "CFE"); se restringe de manera injustificada el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la Red Nacional de Transmisión y a las Redes Generales de Distribución, y; se permite que la CFE Suministrador de Servicios Básicos adquiera electricidad de las centrales legadas (principalmente propiedad de las empresas de la CFE) y otras centrales, sin recurrir a métodos competitivos para ello, al haberse eliminado la necesidad de realizar subastas.

Así, en esa línea argumentativa, sostuvo que toda vez que las disposiciones combatidas afectan de manera *grave, transversal e irreparable* las condiciones de libre concurrencia y competencia en las actividades de generación y suministro de energía eléctrica, se vulnera su esfera competencial, en tanto le impiden, *ex ante*, cumplir con el objetivo que le fue encomendado en la Constitución Federal.

Como razón adicional, argumentó que la procedencia de la controversia constitucional también atendía al hecho de que el examen de si el decreto impugnado provoca la afectación competencial alegada es una cuestión que debe analizarse en el estudio de fondo.

Por su parte, al rendir sus informes, las autoridades demandadas hicieron valer la causal de improcedencia relativa a la falta de interés legítimo, en términos de lo previsto en el artículo 19, fracción VIII,[1] en relación con el diverso 10, fracción I,[2] ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el 105, fracción I, inciso l), de la Constitución Federal,[3] al estimar que los artículos reformados de la Ley de la Industria Eléctrica no inciden en la esfera de atri-

[1] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"…
"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."
[2] "**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:
"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia."
[3] "**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ...
"l) Dos órganos constitucionales autónomos federales, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión."

buciones constitucionales de la parte actora, en tanto que de su contenido puede advertirse que se encuentran enfocados primordialmente a garantizar la seguridad y confiabilidad del Sistema Eléctrico Nacional, el cual es considerado como un área estratégica a cargo exclusivamente del Estado y sobre lo cual la Comisión no cuenta con facultades para intervenir. Además, que si bien su reclamo redunda en la *aparente* transgresión a los artículos 16, 28, 49 y 133 constitucionales, lo cierto es que dichos numerales no prevén alguna atribución, facultad o competencia exclusiva a su favor, sino cláusulas sustantivas y sin que sus facultades genéricas en materia de competencia económica sean suficientes para acreditar su interés legítimo, al insistir en que la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional, *en todas sus etapas o eslabones*, son un área estratégica y, en consecuencia, no son considerados como monopolios.

Ahora bien, en el proyecto original se proponía desestimar la causal de improcedencia hecha valer por las autoridades demandadas, atendiendo a lo resuelto por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 89/2020, en la que, por mayoría de cuatro votos, se le reconoció interés legítimo a la Cofece para impugnar el Acuerdo por el cual la Secretaría de Energía emitió la Política de Confiabilidad, Seguridad, Continuidad y Calidad en el Sistema Eléctrico Nacional; asunto en el que hizo valer argumentos semejantes que en la presente controversia.

No obstante, en el transcurso de la sesión, la Ministra ponente modificó el proyecto presentado con la finalidad de sobreseer por falta de interés legítimo. Dicho proyecto fue aprobado por una mayoría de seis votos, dando lugar al sobreseimiento en la controversia constitucional.

El resultado anterior motiva la formulación del presente voto particular, en el cual manifestaré las razones por las que, a mi juicio y en congruencia con el criterio que emití al resolver la controversia constitucional señalada, la Cofece sí contaba con interés legítimo para promover el presente asunto. Adicionalmente, y tomando en cuenta lo anterior, también expondré por qué considero que debía sobreseerse en relación con algunos de los artículos impugnados por actualizarse diversas causales de improcedencia que advierto de oficio.

A. Interés legítimo

La controversia constitucional, como medio de control constitucional, se constriñe a dirimir posibles afectaciones en la esfera competencial entre poderes, entidades u órganos del Estado Mexicano. Por ese motivo y atendiendo a su

naturaleza, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que no toda violación es apta de analizarse en esta vía, sino sólo aquellas relacionadas con los principios de división de poderes o con la cláusula federal, delimitando el universo de posibles conflictos a los que versen sobre la invasión, vulneración o simplemente afectación a las esferas competenciales delineadas en la Constitución Federal.

Con motivo de la aplicación de ese criterio, se ha adoptado un entendimiento amplio del principio de afectación, el cual puede derivar no sólo de la invasión competencial del ente legitimado, sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en la esfera regulada directamente desde la Constitución Federal, como las garantías institucionales establecidas a su favor, o bien, otro tipo de prerrogativas; no obstante, con la finalidad de no desnaturalizar la controversia constitucional, dicha amplitud siempre se ha entendido en el contexto de afectaciones a los ámbitos competenciales de los órganos del Estado, dando como resultado la improcedencia de la demanda: a) cuando se aleguen exclusivamente violaciones a cláusulas sustantivas, diversas a las competenciales y/o; b) cuando aleguen exclusivamente violaciones de estricta legalidad.

Todo lo dicho hasta el momento encuentra sustento en la jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), que lleva de rubro: "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." [4]

Por todo ello, esta Suprema Corte ha considerado, como se sostuvo en la controversia constitucional 206/2017, que en el presente medio de control constitucional "*no sólo se analizan casos de usurpación de competencias, sino también escenarios en donde los actos o normas de algún órgano son los que impiden el correcto desempeño en la ejecución de la competencia de otro órgano, afectando su esfera jurídica reconocida constitucionalmente.*"

Precisado lo anterior y aplicando la doctrina constitucional de este Alto Tribunal al caso en concreto, considero que sí se acreditaba precisamente un principio de afectación amplio, en tanto que el decreto impugnado no tiene por objeto regular únicamente cuestiones relacionadas con la planeación y control del

[4] Registro digital: 2010668, Pleno, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33.

Sistema Eléctrico Nacional, que sí es una actividad estratégica del Estado, sino también aspectos que **impactan directamente en las actividades de generación y comercialización de energía eléctrica,** abiertas a la competencia desde la reforma constitucional en materia energética de veinte de diciembre de dos mil trece, siendo que la Comisión accionante, por mandato constitucional, es el órgano constitucional autónomo encargado de garantizar los principios de competencia y libre concurrencia.

En efecto, para resolver sobre la procedencia de la controversia constitucional, resultaba indispensable determinar, de manera preliminar, si la actora tiene algún tipo de facultad en el sector energético, pues de no tenerla, se acreditaría de manera evidente la inviabilidad de su demanda. En otras palabras, si estuviéramos frente a normas que regulan mercados *no abiertos* a la competencia económica, resultaría evidente que la Cofece, como el órgano garante de dicho principio, no tendría interés legítimo para impugnarlas mediante una controversia constitucional.

Así, resultaba indispensable partir de que en términos del artículo 28, párrafo décimo cuarto, de la Constitución Federal,[5] la Cofece es un órgano constitucional autónomo cuyo objeto es el de **garantizar la libre competencia y concurrencia,** así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes, la cual tendrá las facultades necesarias para cumplir **eficazmente** con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y libre concurrencia, entre otras.

En segundo lugar, también debía tomarse en cuenta, al menos de manera preliminar, que con motivo de la reforma constitucional de veinte de diciembre de

[5] "**Artículo 28.** …
"…
"El Estado contará con una Comisión Federal de Competencia Económica, que será un órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que tendrá por objeto garantizar la libre competencia y concurrencia, así como prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas, las concentraciones y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados, en los términos que establecen esta Constitución y las leyes. La Comisión contará con las facultades necesarias para cumplir eficazmente con su objeto, entre ellas las de ordenar medidas para eliminar las barreras a la competencia y la libre concurrencia; regular el acceso a insumos esenciales, y ordenar la desincorporación de activos, derechos, partes sociales o acciones de los agentes económicos, en las proporciones necesarias para eliminar efectos anticompetitivos."

dos mil trece,[6] en relación con la materia que nos ocupa, las actividades que corresponden prestar en exclusiva al Estado son la planeación y control del Sistema Eléctrico Nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, **dejando fuera de ese carácter "estratégico" a la generación y comercialización de energía eléctrica pues dichas actividades fueron abiertas a la competencia económica;**[7] principio que, por mandato constitucional, debe ser garantizado por la Comisión accionante.

Analizando esos aspectos fundamentales, junto con el contenido del decreto impugnado, se acredita precisamente el principio de afectación amplio que se requiere para estudiar el fondo del asunto, ya que de la simple lectura al decreto impugnado puede advertirse con claridad que en él se regulan aspectos que en realidad impactan a toda la cadena productiva de la energía eléctrica, incluyendo a su generación y comercialización; regulación que, de impedir el proceso de libre competencia y concurrencia, puede representar un frustre u obstáculo en el desempeño de las funciones que le fueron encomendadas a la Cofece desde la Constitución Federal y, por tanto, del cumplimiento eficaz de su objeto. Por esa razón, los cuestionamientos que formuló dicha comisión, en el caso concreto, se hubieran respondido desde el marco competencial delineado desde la Constitución Federal.

En suma y reiterando que "*en controversias no sólo se analizan casos de usurpación de competencias, sino también escenarios en donde los actos o normas de algún órgano son los que* ***impiden el correcto desempeño en la ejecución de la competencia de otro órgano,*** *afectando su esfera jurídica reconocida constitucionalmente*" resultaba posible que la Cofece acudiera a este Alto Tribunal para garantizar los principios de competencia económica y libre concurrencia en el sector de la generación y comercialización de energía eléctrica, pues su regulación necesariamente habrá de incidir en el desempeño de sus funciones.

Ahora, si bien estimo que el interés legítimo de la Cofece se lo otorga la larga línea de precedentes de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al considerar que hace valer genuinas violaciones a su esfera competencial sobre la base de un principio de afectación amplio, lo cierto es que, incluso, pensando que

[6] Con el decreto de reformas señalado se reformaron los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal.

[7] Como incluso se reconoce en la propia Ley de la Industria Eléctrica, cuyo artículo 4 dispone lo siguiente:
"**Artículo 4.** El suministro eléctrico es un servicio de interés público. La generación y comercialización de energía eléctrica son servicios que se prestan en un régimen de libre competencia. …"

aquella hace valer violaciones a derechos humanos, considero que la controversia constitucional resultaba procedente.

Me explico.

Como se señala en la propia sentencia en relación con la cual se formula el presente voto particular, con motivo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el once de marzo de dos mil veintiuno, en el artículo 105, fracción I, último párrafo, se reconoció la posibilidad de alegar en controversias constitucionales violaciones a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte. Dicho precepto señala lo siguiente:

"**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, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"…

"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."

En la iniciativa del decreto de reforma se estableció, en relación con la "*Materia de las controversias constitucionales*", lo siguiente:

"En consistencia con la interpretación que ha realizado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación con el objeto y alcance de las controversias constitucionales, cuyo sentido real es hacer control constitucional, se propone reformar el artículo 105 constitucional con el fin de que el Alto Tribunal no analice cuestiones de legalidad, sino que se concentre en analizar las violaciones directas a la Constitución, **así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales de los que México sea Parte.** Ello traerá como consecuencia que la Suprema Corte de Justicia de la Nación asuma propiamente su rol de Tribunal Constitucional."[8] (Énfasis añadido).

[8] "Iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", página IX.

Por su parte, en el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación, de la Cámara de Senadores, se manifestó lo siguiente:

"... se estima conveniente adoptar el diseño planteado por la iniciativa materia de dictamen a fin de que en las controversias constitucionales solamente analicen violaciones a la Constitución, **así como de los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales** y dejar las cuestiones de mera legalidad a otras instancias, incluso de la justicia local, lo cual fortalece el federalismo.

"…

"Con todo, se estima conveniente modificar la iniciativa para precisar que en las controversias constitucionales únicamente podrán hacerse valer violaciones a la Constitución, **así como a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales en que el Estado Mexicano sea Parte,** sin necesidad de referirse a 'violaciones directas', para evitar disertaciones en torno al alcance de dicho término y para dejar claro que por esta vía procede el análisis de violaciones al parámetro de control de regularidad constitucional."[9] (Énfasis añadido).

Como puede verse, con motivo de la reforma constitucional en comento, el Constituyente Permanente retomó el criterio de esta Suprema Corte, adoptado en el recurso de reclamación 150/2019-CA, consistente en que en la controversia constitucional podrán hacerse valer violaciones a la Constitución Federal y, además, reconoció de manera expresa la posibilidad de alegar violaciones a derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales en que el Estado Mexicano sea Parte; **opción que debe estar relacionada con las competencias constitucionales de los entes legitimados para promover la controversia constitucional,** lo que no sólo guarda congruencia con la naturaleza de dicho medio de control constitucional, sino también con la intención del Constituyente Permanente de once de marzo de dos mil veintiuno, pues en el procedimiento legislativo de reforma se manifestó que "*la reforma*

[9] "Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos Segunda, con proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial de la Federación.", página 207.

planteada es compatible con la finalidad de que a través de las controversias se tutelen en forma efectiva las competencias constitucionales."[10]

Sin embargo, y pese a que en la sentencia se hace referencia a dicha reforma constitucional –aun cuando ese argumento no fue expuesto por cada uno de los integrantes que votaron por sobreseer en la controversia constitucional– lo cierto es que no se expone, de manera exhaustiva, por qué el nuevo Texto Constitucional no le otorga a la Cofece la posibilidad de alegar violaciones al artículo 28 de la Constitución Federal, el cual en realidad alberga ***el derecho humano del consumidor,*** como ya ha sido reconocido por la Suprema Corte, si precisamente es ella la que principalmente debe garantizarlo,[11] acreditándose así la estrecha vinculación que existe entre dicho derecho y la esfera de competencias de dicho órgano constitucional autónomo.

Por lo anterior y reiterando que, a mi juicio, la Cofece sí hace valer violaciones a su esfera de competencias, bajo un entendimiento amplio del principio de afectación, lo cierto es que, incluso admitiendo que aquélla hizo valer violaciones a derechos humanos, la controversia constitucional debió haber sido procedente.

[10] Ibídem, páginas 206 y 207.

[11] En términos de la jurisprudencia 2a./J. 75/2017 (10a.), cuyos texto y datos de localización son los siguientes: "IMPUESTO ESPECIAL SOBRE PRODUCCIÓN Y SERVICIOS SOBRE BEBIDAS SABORIZADAS CON AZÚCAR AGREGADA. ES ACORDE CON LOS DERECHOS DE LIBRE COMPETENCIA Y CONCURRENCIA. El impuesto especial sobre producción y servicios es acorde con los **derechos de libre competencia y concurrencia tutelados en los numerales 25 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los diversos 34 y 39 de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 1 y 2 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo,** pues no genera desventaja alguna a la inconforme cuando enajena o importa bebidas saborizadas con azúcar adicionada, pues no impide su participación en el mercado, al no prohibirle enajenar o importar las bebidas saborizadas con azúcar añadida de los cuales participa como actividad comercial. Aunado a que la medida impositiva no limita la libre concurrencia en el mercado de las bebidas saborizadas con azúcar, ya que existe la posibilidad de que el público en general acceda a ellas, siempre que se efectúe el pago del impuesto referido, lo que se traduce en una medida de protección al público consumidor (población) de dichas bebidas, quien será finalmente quien resienta –en razón de la mecánica del impuesto– el impacto económico al adquirirlas y, con ello, en la medida de lo posible, inhibir o desincentivar su consumo.". (Énfasis añadido). Registro digital: 2014500, Segunda Sala, jurisprudencia, Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, página 701.
Por su parte, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 837/2016, consideró que: "el artículo 28 constitucional consagra los derechos a la libre competencia y a la libre concurrencia … derechos que son vitales para el desarrollo económico adecuado de la economía nacional."

Finalmente, y tomando en cuenta que a mi juicio la inviabilidad de la demanda no era *evidente*, considero que existe una razón adicional por la cual resultó incorrecto el sobreseimiento en este asunto, en tanto es criterio reiterado esta Suprema Corte que las cuestiones que involucren aspectos de estudio de fondo, tales como si las normas reclamadas afectan la esfera competencial de la parte actora, no pueden examinarse como parte de los requisitos de procedencia, respecto de lo cual es aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."[12]

B. Sobreseimiento por ausencia de conceptos de invalidez

Bajo la misma lógica y tomando en cuenta que a mi juicio debió reconocerse el interés legítimo de la actora en este asunto, estimo que debía sobreseerse en relación con los artículos 35, así como primero, segundo y tercero transitorios, al actualizarse la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII,[13] en relación con el diverso 22, fracción VII,[14] ambos de la ley reglamentaria de la materia, pues si bien dichos preceptos se señalan como impugnados, lo cierto es que no se ofreció argumento alguno para combatir su contenido. Sirve de sustento a lo anterior la tesis aislada P. VI/2011 del Tribunal Pleno, cuyo rubro es: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO."[15]

C. Sobreseimiento por cesación de efectos

Por último, considero que en relación con los artículos 4, fracción VI, en la porción normativa "*garantizando, en primera instancia, los Contratos de Cobertura Eléctrica con Compromiso de Entrega Física"* y 26, de la Ley de la Industria

[12] Registro digital:193266, Pleno, Novena Época, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, página 710.
[13] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"…
"VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. ..."
[14] "**Artículo 22.** El escrito de demanda deberá señalar:
"…
"VII. Los conceptos de invalidez. ..."
[15] Registro digital: 161359, Pleno, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIV, agosto de 2011, página 888.

Eléctrica, se actualizaba la causal de improcedencia relativa a la **cesación de efectos** de las normas impugnadas, en términos de los artículos 19, fracción V[16] y 20, fracción II,[17] de la ley reglamentaria de la materia, pues a mi juicio, al resolver la acción de inconstitucionalidad 64/2021, promovida por la minoría parlamentaria del Senado de la República en contra de la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica, existieron ocho votos por declarar la invalidez de esas disposiciones, aunque no haya existido mayoría en las consideraciones.

En efecto, de la lectura a la versión estenográfica de las sesiones de cinco y siete de abril de dos mil veintidós, advierto que si bien en el apartado VI.1, que analiza las disposiciones impugnadas a la luz del artículo 28 constitucional existe únicamente una mayoría de 7 votos a favor de su invalidez, al volver a analizar esos artículos en el apartado VI.3, uno de los señores Ministros que estimó que las normas no eran contrarias al artículo 28 constitucional, consideró que los artículos 4, fracción VI y 26 impugnados, sí resultan inconstitucionales a la luz del derecho a un medio ambiente sano. Sumando las votaciones alcanzadas en los dos apartados, advierto que en realidad sí existía la mayoría calificada exigida por la Constitución Federal para expulsar dichas normas del sistema jurídico mexicano.

Lo que ocurrió al discutir la acción de inconstitucionalidad 64/2021 no es nuevo. Como tribunal constitucional, y sin desconocer la importancia de ir construyendo criterios sólidos y consistentes, en algunas ocasiones hemos coincidido en que una norma o conjunto de ellas resultan inconstitucionales, aunque difiriendo de las razones que lo justifican.

Por ese motivo, siempre se ha diferenciado la *obligatoriedad* del criterio como tal, lo que ahora puede denominarse como *precedente*, del conteo de votos, que no es más que determinar si existe la mayoría que se requiere para invalidar una norma impugnada, con independencia de la coincidencia en las consideraciones.

Esa diferencia incluso fue advertida por el Constituyente Permanente, pues por un lado, en el artículo 94, párrafo décimo segundo, de la Constitución Federal,

[16] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"…
"V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia. ..."
[17] "**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. ..."

se prevé que: "las **razones** que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias dictadas por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de ocho votos, y por las Salas, por mayoría de cuatro votos, serán obligatorias para todas las autoridades jurisdiccionales de la Federación y de las entidades federativas."; mientras que en el artículo 105, fracción II, párrafo quinto, se prevé que: "Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos."

Esto demuestra que el hecho de que no exista una mayoría que haga obligatorias las consideraciones plasmadas en los apartados correspondientes no necesariamente significa que no exista la mayoría exigida para declarar la invalidez de los artículos; particularmente de los artículos 4, fracción VI y 26 impugnados, en relación con los cuales, respetuosamente, considero que sí existía la mayoría constitucionalmente exigida para declarar su invalidez.

En mérito de las razones expuestas, sirvan estas líneas para expresar mi respetuoso disentimiento con lo resuelto en la presente controversia constitucional.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 75/2017 (10a.) y P./J. 42/2015 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 16 de junio de 2017 a las 10:22 horas y 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la controversia constitucional 44/2021.

En el presente asunto este Tribunal Pleno determinó sobreseer en el presente asunto, al estimar que la parte actora no reunía el interés legítimo exigido como presupuesto procesal.

La acción fue promovida por la Comisión Federal de Competencia Económica en contra del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicado el nueve de marzo de dos mil veintiuno.

En la sentencia se determinó que la actora carecía de interés legítimo "toda vez que la ley impugnada está exclusivamente dirigida a fijar la política energética; atribución que corresponde de manera exclusiva a la Federación sin que por ello se limiten, obstaculicen o reduzcan las atribuciones de la comisión, quien aún después del decreto impugnado, preserva todas sus facultades para

emprender alguna investigación en materia económica, a fin de que sus estudios y conclusiones integren una resolución dirigida a las autoridades públicas y, en su caso, a los particulares interesados".

En la sesión respectiva manifesté que compartía el sentido de la decisión, sin embargo, no suscribo las consideraciones que la sustentan.

En primer lugar, me separó de la afirmación realizada en la ejecutoria de que los términos del interés legítimo de la Comisión Federal de Competencia Económica se encuentran definidos en el artículo 95 de su ley reglamentaria; así como de la afirmación inmediata posterior de que dicho órgano constitucional autónomo sólo puede acudir a la controversia constitucional a defender las facultades que tiene atribuidas en el artículo 12 de esa misma legislación.

Por otra parte, también me separo de la afirmación realizada en la ejecutoria de que la Comisión Federal de Competencia Económica no puede acudir a impugnar leyes sólo señalando que su contenido vulnera los principios de libre competencia y concurrencia.

No comparto estas consideraciones, por ser contrarias a la doctrina construida por este Tribunal Pleno sobre el interés legítimo en controversia constitucional y sobre la mecánica de su procedencia, la cual se sustenta en dos premisas, a saber, el interés legítimo es un presupuesto procesal que no depende de lo establecido en las leyes secundarias, sino de las facultades de apreciación de este Tribunal Constitucional sobre el grado de afectación resentido por alguna de las partes con legitimación activa para acudir a este juicio; por otra parte, el legislador no puede definir el listado de facultades que un sujeto legitimado puede acudir a defender en este medio de control constitucional.

En efecto, como lo determinamos al resolver la controversia constitucional 117/2014, en sesión del siete de mayo de dos mil quince, asunto del cual fui ponente, bajo el modelo del Estado regulador, los órganos constitucionales autónomos son titulares de competencias constitucionales propias que pueden oponer al legislador para ejercerlas con independencia de lo que dispongan las leyes; así, esta Suprema Corte tiene la responsabilidad de tutelar el ámbito de atribuciones de esos órganos para evitar que los otros dos poderes impidan su ejercicio o las invadan.[1]

[1] Véase la tesis de jurisprudencia P./J. 42/2015 (10a.), de este Pleno, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 33, con

Igualmente, como lo hemos determinado, el interés legítimo en controversia constitucional no sólo incluye afectación a las facultades de las cuales los órganos legitimados son titulares, sino también abarca diversas afectaciones que puedan obstaculizar el ejercicio de ellas. Por ello, la Comisión Federal de Competencia Económica podría acudir a combatir determinadas leyes, si se dirigen a perjudicar los principios de libre competencia y concurrencia, al grado de obstaculizarla en el ejercicio de sus facultades constitucionales.

Así, una vez habiéndome apartado de las consideraciones de la ejecutoria, desarrollo aquellas que, en mi opinión, debieron sustentar los resolutivos de la presente ejecutoria.

Como lo he reiterado en cada pronunciamiento relacionado con el interés legítimo, mi criterio es que su actualización no se sujeta a una regla universal, que pueda ser fijada de antemano y para todos los casos, sino que depende de las facultades de apreciación de este Tribunal Pleno, en función de las exigencias de lograr la justiciabilidad de los principios de división de poderes y el federalismo.

Por ello no comparto la afirmación realizada en la ejecutoria, de que la Comisión Federal de Competencia Económica no podría tener interés legítimo para acudir a impugnar las leyes aduciendo que son contrarias a los principios de libre competencia y concurrencia; en mi opinión, habrá ocasiones en que esta Corte sí tendría que reconocerle dicho interés legítimo.

Sin embargo, en este específico caso, estimo que no se actualiza el interés legítimo por las particularidades del caso, las cuales ahora expongo.

La parte actora impugna el decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, publicada el nueve de marzo de dos mil veintiuno y para determinar si su contenido produce una afectación constitucionalmente relevante en su perjuicio debo partir de las premisas que desarrollé al fijar mi posición al resolver la acción de inconstitucionalidad

---

número de registro digital: 2010668, de rubro: "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.". También resulta aplicable por analogía al presente caso la tesis de jurisprudencia P./J. 46/2015 (10a.), también de este Pleno, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 26, Tomo I, enero de 2016, página 339, con número de registro digital: 2010881, de rubro: "ESTADO REGULADOR. EL MODELO CONSTITUCIONAL LO ADOPTA AL CREAR A ÓRGANOS AUTÓNOMOS EN EL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

64/2021, en las sesiones del cinco y siete de abril de dos mil veintidós, en la cual evaluamos esta misma legislación.

Al abordar el fondo del asunto precisé que la configuración de las reglas del mercado de generación de energía eléctrica se habían reservado por la Constitución al Congreso de la Unión, quien, en ese sentido, tenía facultades para configurarlas.

Precisé que los artículos 26, 27 y 28 constitucionales, así como los transitorios del decreto de reforma constitucional en materia energética, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece, determinaron que debía abrirse a la participación de los particulares el mercado de generación de electricidad, en el cual la Comisión Federal de Electricidad debía participar como empresa productiva del Estado y que todos los agentes debían encontrarse sujetos a obligaciones medio ambientales.

Ahora bien, más allá de estas reglas básicas, mi criterio consistió en concluir que la Constitución había reservado al Congreso de la Unión el poder de configuración de las reglas del mercado respectivo, conforme a las cuales debían relacionarse los agentes económicos.

Esta conclusión se basa en el artículo 27, párrafo sexto, de la Constitución Federal, en la porción que establece que: "[c]orresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, ***mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.***" (Énfasis agregado)

También señalé que en otras partes de la Constitución se establecían previsiones que suponían la intervención del legislador para configurar las reglas del mercado respectivo, sin las cuales los agentes económicos no podrían relacionarse contractualmente; de ahí que el artículo tercero transitorio del Decreto de la reforma constitucional respectiva estableciera que "la Comisión Federal de Electricidad podrá suscribir los contratos a que se refiere el párrafo sexto del artículo 27 que se reforma por virtud de ese decreto".

Al resolverse aquel asunto me pregunte ¿En qué condiciones deben competir los particulares con la referida Comisión Federal de Electricidad? Y al respecto concluí: La Constitución expresamente delega su definición al legislador secundario.

Al entrar a estudiar la regularidad del contenido normativo de las diversas disposiciones impugnadas concluí que aquellas que sustentaban el nuevo orden de despacho en el mercado mayorista era inconstitucional por violación al derecho humano al medio ambiente. Sin embargo, la conclusión relevante para el presente asunto es que la configuración de las reglas del mercado respectivo, deben entenderse reservadas al Poder Legislativo.

Pues bien, si el criterio que desarrollé en la acción de inconstitucionalidad 64/2021 fue que el legislador cuenta con facultades para configurar las reglas del mercado de generación de electricidad, en consecuencia, dicha premisa me debe llevar a concluir en el presente asunto, que la Comisión Federal de Competencia Económica no resiente alguna afectación constitucionalmente relevante con su contenido, pues la determinación de la estructura de ese mercado fue reservado al Congreso de la Unión.

En aquella ocasión expresé mi criterio de que el mercado de generación de electricidad es un "mercado regulado" peculiar, pues las líneas generales de su estructura se encuentran preestablecidas en la Constitución y en ella se contiene la preocupación del órgano reformador de habilitar al Congreso de la Unión para reglamentarlo de acuerdo a las necesidades de rectoría económica que se determinen con legitimidad democrática, siempre y cuando no lo haga de una manera arbitraria, es decir, que supere un estándar de escrutinio ordinario -el escrutinio se vuelve estricto cuando su regularidad constitucional se analiza desde la perspectiva del derecho humano al medio ambiente-.

Así, comparto la decisión de la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno, pues las anteriores razones me llevan a concluir que la Comisión Federal de Competencia Económica no presenta una afectación constitucionalmente relevante con el contenido de la ley impugnada.

Sin embargo, esta decisión no me impide reiterar mi criterio de que ese órgano constitucional autónomo mantiene intactas sus facultades constitucionales para desplegarlas en el mercado de generación de energía eléctrica, tomando como "dadas" las reglas previstas por el legislador, es decir, sin el poder de modificarlas, pero sí para ejercer el cúmulo de facultades constitucionales que tiene a su cargo para corregir las distorsiones que se pudieran generar en su implementación en detrimento de los principios de libre competencia y concurrencia.

Reitero las consideraciones que manifesté al pronunciarme sobre el fondo de la acción de inconstitucionalidad 64/2021, las cuales se asientan sobre la premisa de que la Comisión Federal de Competencia Económica tiene facultades transversales, las cuales puede ejercer con independencia. En mi opinión, el sobreseimiento tiene implícito el reconocimiento de que este órgano constitu-

cional autónomo no requiere acudir a impugnar todas las leyes que reglamenten mercados regulados por el simple hecho de que no contemplen su intervención, pues ésta viene garantizada directamente por el artículo 28 constitucional.

El sobreseimiento en el presente caso tiene implícita una doble conclusión: no existe interés legítimo de la Comisión Federal de Competencia, ya que no resiente una afectación por el hecho de que el Legislativo ejerza sus facultades para definir las reglas de un mercado regulado, pero igualmente el Legislativo debe aceptar que aquél puede intervenir para evitar y corregir prácticas anticompetitivas en la implementación de esas reglas del mercado.

Como lo precisé en la acción de inconstitucionalidad 64/2021 todas las normas impugnadas deben entenderse en el marco de una interpretación sistemática y armónica con el artículo 28 constitucional y el modelo de Estado Regulador, a las cuales les aplica de manera transversal.

El artículo 28 constitucional establece dos cosas: 1) la prohibición de los monopolios y 2) la prohibición de las prácticas monopólicas. Dentro de estas últimas se incluyen las concentraciones, así como "todo acuerdo, procedimiento o combinación de los productores, industriales, comerciantes o empresarios de servicios, que de cualquier manera hagan para evitar la libre concurrencia o la competencia entre sí o para obligar a los consumidores a pagar precios exagerados y, en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de alguna clase social".

Como lo sostuve en la referida acción de inconstitucionalidad, la Constitución ha confiado la calificación de estas prácticas a la Comisión Federal de Competencia Económica, quien tiene facultades propias y oponibles a los otros poderes.

Debe recordarse que para determinar si existe una práctica monopólica, primero, debe delimitarse la existencia de un mercado relevante, la identificación de un agente con poder sustancial de mercado y, posteriormente, la existencia de una conducta que genere un desplazamiento de la competencia; o bien, debe determinarse la existencia de un acuerdo o coordinación entre agentes cuyo propósito o efecto sea el desplazamiento de competidores dentro de un mercado relevante. A las primeras se les denomina relativas y a las segundas absolutas.

En mi opinión, los integrantes de este Pleno no tenemos a nuestro alcance ni los elementos ni las herramientas jurídicas para determinar en un control abstracto si las normas impugnadas violan esta parte del parámetro de control constitucional. Sin embargo, ello no quiere decir que esa parte del parámetro no sea justiciable.

La única respuesta correcta a este problema consiste en realizar una interpretación sistemática de la Constitución y dejar en claro en esta sentencia que la Comisión Federal de Competencia Económica tiene expeditas sus facultades para evitar que, en la implementación de legislación se viole el parámetro de control constitucional. Debo insistir, no es necesario que las leyes incorporen el reconocimiento de las facultades de ese órgano, pues esas facultades tienen eficacia directa desde el artículo 28 constitucional.

Insisto, el sobreseimiento ahora decretado implica que la ley combatida no genera una afectación relevante a la Comisión Federal de Competencia, pero igualmente supone reconocer lo que siempre hemos determinado. La Constitución no requiere de leyes de recepción para hacer eficaces sus contenidos.

No paso por alto que existen algunos precedentes que podrían sugerir lo contrario. Por ejemplo, la Primera Sala, al resolver el amparo en revisión 761/99 determinó que los notarios no podrían estar sujetos a las facultades de dicho órgano, al tratarse del ejercicio de una función estatal, como es la fe pública, o bien, la Segunda Sala, al resolver el amparo en revisión 415/2015, sostuvo un criterio similar respecto de Pemex, de quien dijo que por su función pública no podía quedar sujeto a las facultades de dicho órgano constitucional autónomo.

Sin embargo, lo relevante, como lo señalé al justificar mi posicionamiento en la acción de inconstitucionalidad 64/2021, es que este Pleno hasta la fecha no había tenido la oportunidad de determinar si el mercado de generación de energía eléctrica y, en vía de consecuencia, las empresas productivas del Estado también deben quedar exentas del control de la Comisión Federal de Competencia. En mi opinión, aquel caso nos ofrecía la oportunidad para decir con claridad que la Comisión Federal de Electricidad se debe incluir dentro del ámbito de proyección de todas las facultades de aquel órgano constitucional autónomo, conclusión que ahora reitero.

Ahora bien, como lo anticipaba, como objeción a esta posición se podría aducir que la Comisión Federal de Competencia Económica no tiene facultades legales para intervenir en el mercado de generación de energía y como la autoridad sólo puede hacer aquello que expresamente tiene permitido, en consecuencia, debería descartarse esta posibilidad. No comparto esta objeción por dos razones.

La primera de ellas es porque esta posición la rechazamos al resolver la controversia constitucional 117/2014 y cito: "*no existe razón para afirmar que ante la ausencia de una ley no sea dable constitucionalmente que el órgano constitucional autónomo emita regulación autónoma de carácter general, siempre y cuando sea exclusivamente para cumplir su función reguladora en el sector de su competencia*."

En aquella ocasión dijimos que los órganos constitucionales autónomos, como la Comisión Federal de Competencia Económica, están investidos de una nómina competencial propia que pueden usar y oponer a los demás poderes, con independencia de lo que éstos hagan. Dijimos que esos órganos eran una creatura de la Constitución y no del legislador, por lo que no es la ley la medida de su margen de actuación.

En segundo lugar, no compartiría la objeción, pues de las leyes reglamentarias, tanto en materia de competencia como de energía, no se desprende una limitación a las facultades de la Comisión Federal de Competencia Económica. Por el contrario, el hecho de que la generación de energía sea un ámbito abierto a los particulares debería llevarnos a concluir la aplicación de todas las facultades de ese órgano.

Al resolver la citada controversia constitucional, este Pleno determinó que: *"la idea básica del Estado Regulador busca preservar el principio de división de poderes y la cláusula democrática e innovar en la ingeniería constitucional para insertar en órganos autónomos competencias cuasi legislativas, cuasi jurisdiccionales y cuasi ejecutivas suficientes para regular ciertos sectores especializados de interés nacional; de ahí que a estos órganos se les otorguen funciones regulatorias diferenciadas de las legislativas, propias del Congreso de la Unión, y de las reglamentarias, concedidas al Ejecutivo".*

Regresando al presente caso, la Comisión Federal de Competencia Económica podría regular a la Red Eléctrica Nacional desde la perspectiva de un insumo esencial; podría determinar a los agentes económicos con poder sustancial y, en su caso, podría investigar la realización de prácticas monopólicas relativas o absolutas, sancionarlas y corregirlas.

Por estas razones, me separo de las consideraciones de la sentencia; coincido con el resolutivo de sobreseimiento por razones diversas y reitero que esta decisión tiene implícita la conclusión de que, así como el Poder Legislativo tiene la facultad de establecer las reglas del mercado, la Comisión Federal de Competencia Económica tiene expeditas las propias para intervenir, corregir y sancionar las prácticas anticompetitivas.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 46/2015 (10a.) y P./J. 42/2015 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 22 de enero de 2016 a las 11:30 horas y 11 de diciembre de 2015 a las 11:15 horas, respectivamente.

Este voto se publicó el viernes 12 de agosto de 2022 a las 10:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación.*

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 44/2019, RESUELTA EN SESIÓN DEL TRIBUNAL PLENO DE VEINTINUEVE DE JUNIO DE DOS MIL VEINTE.

En el presente fallo, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de la porción normativa "existir indicios de" del artículo 31 de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada el veinte de marzo de dos mil diecinueve, en la Gaceta Oficial Local.[1]

Como se precisa en la sentencia, el problema central de esta acción de inconstitucionalidad estriba en determinar si es o no válido el estándar de prueba previsto en el artículo 31 impugnado. En su redacción se advierte que utiliza la frase "… de existir indicios de que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades …".

Se sostiene que ello supone que al momento de llevarse ante los tribunales una controversia judicial sobre la titularidad de los frutos y rentas de los bienes de una persona que había sido declarada judicialmente como ausente, la facultad de los juzgadores para valorar las pruebas vertidas en este conflicto de naturaleza civil queda circunscrita a verificar si existen "indicios" de ese proceder, para condenar, en su caso, a la pérdida de dichos rendimientos patrimoniales.

En la sentencia se declaran fundados los conceptos de invalidez porque gracias a la expresión "…de existir indicios…" contenida en la norma general impugnada, se anula la obligación de la autoridad judicial de fundar y motivar su sentencia en la valoración de otro tipo de pruebas conforme a las reglas del procedimiento civil, ya que dicha expresión otorga preponderancia a la prueba indiciaria sin considerar que la codificación de esa materia ofrece al juzgador una diversidad de reglas para que los tribunales adquieran convicción respecto de los hechos afirmados o negados en el litigio.

[1] "Artículo 31. Recuperación de bienes en casos de desapariciones simuladas.
"Si la persona desaparecida de la cual se emitió una declaración especial de ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de existir indicios de que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de estos frutos ni rentas y, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición."

Se tomó en cuenta que la norma combatida regula el caso de las personas respecto de las cuales ya se emitió una "declaración especial de ausencia", es decir, de individuos que judicialmente ya fueron declarados ausentes porque su paradero se desconoce, y además, se presume que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito, previa sustanciación de todo un procedimiento en el que inclusive se publican edictos para llamar a las personas que pudieran tener un derecho que deducir en el trámite de declaración especial de ausencia, en términos del artículo 19 de la propia ley.[2]

De prosperar la decisión en el sentido de que sí hubo una simulación apoyada en la sola existencia de "indicios" –debido a la acotación al arbitrio judicial para llevar a cabo una valoración integral de las demás pruebas rendidas en el juicio civil respectivo– paralelamente también podría sujetársele al declarado la vía civil como un simulador, a tener que enfrentar, a la par, una responsabilidad penal, ya que la norma combatida prevé que la desaparición falsa será declarada "… sin perjuicio de las acciones legales conducentes …".

También se consideró que la norma impugnada revictimiza a las personas desaparecidas, violando con ello sus derechos a la integridad personal y la dignidad humana. La norma somete a las personas desaparecidas a un procedimiento que las expone a sufrir nuevos daños y violaciones a sus derechos, al incumplir las garantías que se establecen en su favor por su carácter de víctimas y por permitir la privación de su propiedad sin cumplir con los requisitos del debido proceso.

Así, se determinó que la porción normativa "… existir indicios de …"; del artículo 31, de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, resultaba violatoria de las garantías de audiencia, seguridad jurídica, debido proceso y legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, así como de los artículos 8.1 de la Convención Americana sobre Dere-

[2] "Artículo 19. Plazo para resolver, en definitiva, sobre la declaración especial de ausencia.
"Transcurridos quince días hábiles desde la fecha de la última publicación de los edictos, y si no hubiere noticias u oposición de alguna persona interesada, el órgano jurisdiccional resolverá, en forma definitiva, sobre la declaración especial de ausencia.
"Si hubiere noticias u oposición de alguna persona interesada, el órgano jurisdiccional no podrá resolver sobre la declaración especial de ausencia sin escuchar a la persona y hacerse llegar de la información o de las pruebas que crea oportunas para tal efecto, acorde a los términos previstos en este procedimiento. La emisión de dicha resolución no podrá exceder de los seis meses contados a partir de la admisión de la solicitud de declaración especial de ausencia."

chos Humanos y 14.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y por ello se declaró su invalidez.

En consecuencia, la norma impugnada en lo sucesivo tendrá que leerse de la siguiente forma:

"Artículo 31. Recuperación de bienes en casos de desapariciones simuladas."

Si la persona desaparecida de la cual se emitió una declaración especial de ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de estos frutos ni rentas y, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición.

En general comparto las consideraciones de la sentencia, respecto a la insuficiencia del estándar probatorio elegido en la ley y en relación con el efecto revictimizante de la norma. Sin embargo, me aparto de los alcances que se dio a la declaratoria de invalidez. Como lo expresé en la sesión, considero que debió invalidarse el precepto en su integridad.

Como lo expresaron los Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, el vicio de inconstitucionalidad del artículo impugnado no se supera con la eliminación de la porción normativa que sólo exige la suficiencia de indicios para probar la simulación del desaparecido, de modo que ello no evita la vulneración al debido proceso y tampoco lo hace coherente con la protección que debe otorgarse a favor de las personas desaparecidas.

Con la supresión de la porción normativa invalidada, la redacción de la norma deja un margen amplio para que el Juez del orden civil decida si existe la simulación de una persona desaparecida, cuya vida ha sido probada, pero que todavía no es localizada o está en condiciones físicas o incluso psicológicas de acudir y enfrentar un juicio.

Esta medida coloca a la víctima –incluso cuando aún está ausente– en la situación de enfrentar un juicio, con el peligro de ver sus rendimientos o frutos confiscados, y esto sin perjuicio de las acciones legales conducentes, como pudiera ser la vista correspondiente al Ministerio Público.

Coincido con lo expresado en la discusión de este asunto, en cuanto a la afirmación de que la ley penal o, incluso, la civil en esta materia tienen que ser congruentes no sólo con las formalidades esenciales del proceso garantizadas para cualquier persona, sino para aquellos derechos que asisten a las personas desaparecidas en su calidad de víctima, quienes tienen, como medida de protección, una presunción, la cual debe aplicarse bajo el principio de buena fe.

Estimo que la invalidez parcial no soluciona el problema, pues además deja sin un estándar probatorio claro y específico para determinar la actualización de las consecuencias que prevé la disposición, en perjuicio de las personas que han sido declaradas como desaparecidas. Dichas consecuencias sólo podrían ocurrir cuando exista prueba fehaciente de que la desaparición se simuló de manera deliberada y así debería estar previsto en la norma. Dado que los alcances de la invalidez aprobados por la mayoría dejan sin ese referente claro la medida impugnada, con todo respeto me separo de esa decisión.

El precepto impugnado prevé una situación jurídica especial para quien es localizado con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de existir indicios de que simuló su desaparición deliberada para evadir responsabilidades. En principio, pierde el derecho a percibir los frutos que hubieren generado sus bienes.

Dada la amplitud del supuesto normativo que sólo se basa en indicios para generar la consecuencia jurídica mencionada, dicha disposición legal es susceptible a aplicarse a auténticas víctimas de desaparición, respecto de las cuales pudiera surgir un indicio de esa naturaleza. Ante esa posibilidad, resultaba necesario invalidar toda la norma.

La determinación del Tribunal Pleno suprime la frase que hace alusión a los indicios, pero no elimina la posibilidad de que un Juez del orden civil sin base en prueba suficiente imponga a las víctimas de desaparición una carga probatoria desproporcionada, para gozar de los frutos producidos por sus bienes, sin que exista un sustento sólido claro que demuestre que efectivamente carece del carácter de víctima porque deliberadamente simuló su desaparición.

Aunado a lo anterior, la necesidad de otorgar esos alcances a la invalidez fueron planteados en la propia demanda por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como puede apreciarse en la transcripción que se contiene en la sentencia aprobada por la posición mayoritaria del Tribunal Pleno (fojas 2 a 10).

Éstas son las razones que motivaron el presente voto concurrente.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 44/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 3378, con número de registro digital: 30014.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de agosto de 2021.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 44/2019.

1. En sesión de veintinueve de junio de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, demandando la invalidez del artículo 31 de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad el veinte de marzo de dos mil diecinueve.[1]

[1] "**Artículo 31.** Recuperación de bienes en casos de desapariciones simuladas.
"Si la persona desaparecida de la cual se emitió una Declaración Especial de Ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de existir indicios de que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de estos frutos ni rentas y, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición." (La porción tachada fue declarada inválida)

2. El Tribunal Pleno tuvo que responder si el artículo impugnado, por un lado, vulneraba los derechos de seguridad jurídica y debido proceso, al permitir que se le privara a una persona desaparecida, que ha sido localizada con vida o se prueba que sigue con vida, de los frutos y rentas de sus bienes en caso de existir indicios de que hizo creer su desaparición deliberada para evadir sus responsabilidades; y si, por otro lado, causaba un efecto revictimizante al revertir el principio de buena fe, en términos de la Ley General de Víctimas.

I. Razones de la mayoría

3. Al respecto, una mayoría de nueve integrantes consideramos que el precepto era violatorio de los derechos de audiencia, seguridad jurídica, debido proceso y legalidad.[2] Sin embargo, la declaratoria de invalidez únicamente se logró respecto de la porción normativa "existir indicios de", mientras que mi postura fue la de declarar el precepto inválido en su totalidad, por lo que expresaré las razones que me llevan a tal conclusión.

II. Razones del disenso

4. Desde mi perspectiva, se debió declarar la invalidez del artículo impugnado en su totalidad, pues la eliminación de la porción normativa "existir indicios de" no subsanaba los vicios de inconstitucionalidad en su totalidad. Sin embargo, el núcleo de mi disenso consistió en las consideraciones aprobadas por la mayoría. Por lo anterior, me gustaría hacer algunas consideraciones previas sobre el parámetro de regularidad en materia de personas desaparecidas, declaración especial de ausencia y protección de las víctimas **(A);** posteriormente, explicaré las razones por las que considero la norma inconstitucional **(B).**

A) Parámetro de regularidad en materia de personas desaparecidas, declaración especial de ausencia y protección de víctimas

5. Esta sección se divide en tres apartados: en primer lugar, se aborda el concepto legal de "persona desaparecida" **(i);** en segundo, se expone el carácter de

[2] Cabe aclarar que los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo (separándose de consideraciones), y yo, votamos por que el artículo impugnado fuera declarado inválido en su totalidad. Sin embargo, a fin de alcanzar un consenso con otras posturas decidimos participar en la invalidez parcial porque subsanaba una parte del vicio de inconstitucionalidad.

víctima que tienen las personas desaparecidas y la prohibición de revictimización **(ii);** finalmente, se aborda la declaración especial de ausencia como mecanismo de protección **(iii).**

i) El concepto legal de "persona desaparecida"

6. Dentro de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas se estableció que el término "persona desaparecida" se entiende como la persona cuyo paradero se desconoce y se presuma, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito.[3]

7. Por tanto, la definición de persona desaparecida es aplicable tanto a las víctimas de desaparición forzada de personas como de desaparición cometida por particulares; mientras que el primero es cometido por el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, priva de la libertad en cualquier forma a una persona, seguido de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero;[4] el segundo, es cometido por el particular que priva de la libertad a una persona con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero.[5]

---

[3] Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.
"**Artículo 4.** Para efectos de esta ley se entiende por: …
"**XVI.** Persona desaparecida: … la persona cuyo paradero se desconoce y se presuma, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito; …"
Esta definición es uniforme con las contenidas en el artículo 3, fracción XIII, de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz, así como en el artículo 3, fracción IX, de la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas.
En este sentido, resulta relevante el artículo 12.2 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas que establece: "Siempre que haya motivos razonables para creer que una persona ha sido sometida a desaparición forzada, las autoridades a las que hace referencia el párrafo 1 iniciarán una investigación, aun cuando no se haya presentado ninguna denuncia formal." (Énfasis añadido)
[4] Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.
"**Artículo 27.** Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público o el particular que, con la autorización, el apoyo o la aquiescencia de un servidor público, prive de la libertad en cualquier forma a una persona, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de la libertad o a proporcionar la información sobre la misma o su suerte, destino o paradero."
[5] Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

8. Así pues, para efectos del presente voto y en consonancia con la ley general, considero que el término "persona desaparecida" se refiere a toda persona cuyo paradero se desconozca y respecto de la cual existan indicios de que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito, incluyendo con ello tanto a las víctimas de desaparición forzada de personas como a las de la desaparición cometida por particulares. Cabe mencionar que la ley general estableció los mismos derechos para las víctimas de ambos delitos, entre los que se incluye la declaración especial de ausencia.[6]

9. Ahora bien, se advierte que la definición de la ley general permite el uso de indicios para determinar la calidad de persona desaparecida. Lo anterior, por lo menos en lo que se refiere a desaparición forzada, encuentra sustento en los estándares establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos,[7] pues ésta ha determinado que la prueba indiciaria resulta especialmente válida e importante para fundar una presunción judicial en los casos de desaparición forzada de personas, sin perjuicio de que deban obtenerse y valorarse otras pruebas. Este tipo de represión, además de tener una natura-

---

"**Artículo 34.** Incurre en el delito de desaparición cometida por particulares quien prive de la libertad a una persona con la finalidad de ocultar a la víctima o su suerte o paradero …"

[6] Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

"**Artículo 137.** Las víctimas directas de los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares tendrán, además de los derechos a la verdad, el acceso a la justicia, la reparación del daño y las garantías de no repetición y aquellos contenidos en otros ordenamientos legales, los siguientes:

"**I.** A la protección de sus derechos, personalidad e intereses jurídicos;

"**II.** A que las autoridades inicien las acciones de búsqueda y localización, bajo los principios de esta ley, desde el momento en que se tenga noticia de su desaparición;

"**III.** A ser restablecido en sus bienes y derechos en caso de ser encontrado con vida;

"**IV.** A proceder en contra de quienes de mala fe hagan uso de los mecanismos previstos en esta Ley para despojarlo de sus bienes o derechos;

"**V.** A recibir tratamiento especializado desde el momento de su localización para la superación del daño sufrido producto de los delitos previstos en la presente ley, y

"**VI.** A que su nombre y honra sean restablecidos en casos donde su defensa haya sido imposible debido a su condición de persona desaparecida.

"El ejercicio de los derechos contenidos en las fracciones I, II, IV y VI de este artículo, será ejercido por los familiares y personas autorizadas de acuerdo a lo establecido en la presente ley y en la legislación aplicable." (Énfasis añadido)

[7] Cabe mencionar que de los procedimientos contenciosos sustanciados ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos donde el Estado Mexicano ha sido Parte, tres de ellos han versado sobre desaparición de personas, a saber: el Caso Radilla Pacheco, el Caso Campo Algodonero, y el Caso Alvarado Espinoza y otros.

leza clandestina, procura la supresión de todo elemento que permita corroborar el "secuestro", el paradero y la suerte de la víctima. Así, los medios de prueba serán esencialmente testimonios indirectos y circunstanciales, atendiendo a la naturaleza del mismo ilícito.[8]

10. En este tipo de casos, es el Estado quien detenta el control de los medios para aclarar los hechos ocurridos bajo su jurisdicción y, por ello, se depende de la cooperación de éste para obtener las pruebas necesarias. Por lo que **un intento de poner la carga de la prueba en la víctima o sus familiares resultaría violatorio de la obligación contenida en el artículo 2 de la Convención Americana y de los artículos I, inciso b), y II de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.**[9]

11. De ahí que resulte **válido el uso de indicios para presumir que la ausencia se relaciona con la comisión de un delito** y que puedan acceder, tanto las víctimas directas como las indirectas, a los mecanismos correspondientes que garantiza el Estado.

---

[8] *Caso Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña Vs. Bolivia* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 217 (1 de septiembre de 2010) párr. 168; *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras* (Fondo) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 5 (20 de enero de 1989) párrs. 137 y 155.

[9] Convención Americana sobre Derechos Humanos.

"**Artículo 2.** Deber de adoptar disposiciones de derecho interno.

"Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades."

Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

"**Artículo I.** Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a: …

"**b)** Sancionar en el ámbito de su jurisdicción a los autores, cómplices y encubridores del delito de desaparición forzada de personas, así como la tentativa de comisión del mismo; …"

"**Artículo II.** Para los efectos de la presente Convención, se considera desaparición forzada la privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes."

En este sentido, véase: *Caso Gómez Palomino Vs. Perú* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 136 (22 de noviembre de 2005) párr. 106; y, *Caso Bámaca Velásquez Vs. Guatemala* (Fondo) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 70 (25 de noviembre de 2000) párr. 152.

ii) El carácter de víctimas de las personas desaparecidas y la prohibición de revictimización

12. Si bien la Ley para la Declaración Especial de Ausencia de Veracruz impugnada no establece dentro del término "persona desaparecida" que ésta tenga la calidad de "víctima", de una lectura sistemática de dicho ordenamiento se advierte que los términos son equiparados, inclusive usándose de forma intercambiable.[10]

13. En esta línea, la Ley General en Materia de Desaparición de Personas, señala que la palabra "víctima" se entenderá como aquellas a las que hace referencia la Ley General de Víctimas.[11] La cual establece en el artículo 4 que se entenderá como "víctimas directas" a aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquier puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o de violaciones a sus derechos humanos; agregando que la calidad de víctima se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de los derechos en los términos establecidos en esta ley, con independencia de que se identifique, aprehenda o condene al responsable del daño o de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo.[12]

---

[10] Entre los ejemplos, destacan, con énfasis añadido:
"**Artículo 13.** Deber de informar al país de origen de víctimas extranjeras …"
Artículo 27, fracción I: "… En el supuesto de que la víctima fuera localizada con vida, el patrón deberá reinstalarlo en el puesto que ocupaba en su centro de trabajo antes de la desaparición o liquidar su relación laboral conforme a la legislación aplicable, de preferirlo así la víctima …"

[11] "**Artículo 4.** Para efectos de esta ley se entiende por: …
"XXVIII. Víctimas: aquellas a las que hace referencia la Ley General de Víctimas …"
Cabe señalar, que la Ley General en Materia de Desaparición de Personas, también usa los términos "persona desaparecida" y "víctima" de forma intercambiable, véanse las referencias a la palabra "víctimas" dentro de los artículos 137, 150, 151, 152, 153, y 161, fracción VI.

[12] Ley General de Víctimas.
"**Artículo 4.** Se denominarán víctimas directas aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte.
"Son víctimas indirectas los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella.
"Son víctimas potenciales las personas físicas cuya integridad física o derechos peligren por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito.

14. Aunado a eso, el artículo 21 de la Ley General de Víctimas remite a la ley específica para desapariciones, donde se deberá establecer **el reconocimiento a la personalidad jurídica de las víctimas de desaparición** y el procedimiento para conocer y resolver las acciones de declaración especial de ausencia, con la finalidad de que las víctimas indirectas ejerzan de manera expedita los derechos patrimoniales y familiares de la persona ausente.[13]

"La calidad de víctimas se adquiere con la acreditación del daño o menoscabo de los derechos en los términos establecidos en la presente ley, con independencia de que se identifique, aprehenda, o condene al responsable del daño o de que la víctima participe en algún procedimiento judicial o administrativo.

"Son víctimas los grupos, comunidades u organizaciones sociales que hubieran sido afectadas en sus derechos, intereses o bienes jurídicos colectivos como resultado de la comisión de un delito o la violación de derechos." (Énfasis añadido)

[13] "**Artículo 21.** El Estado, a través de las autoridades respectivas, tiene la obligación de iniciar, de inmediato y tan pronto como se haga de su conocimiento, todas las diligencias a su alcance para determinar el paradero de las personas desaparecidas. Toda víctima de desaparición tiene derecho a que las autoridades desplieguen las acciones pertinentes para su protección con el objetivo de preservar, al máximo posible, su vida y su integridad física y psicológica.

"Esto incluye la instrumentación de protocolos de búsqueda conforme a la legislación aplicable y los tratados internacionales de los que México sea Parte.

"Esta obligación, incluye la realización de las exhumaciones de cementerios, fosas clandestinas o de otros sitios en los que se encuentren o se tengan razones fundadas para creer que se encuentran cuerpos u osamentas de las víctimas. Las exhumaciones deberán realizarse con la debida diligencia y competencia y conforme a las normas y protocolos internacionales sobre la materia, buscando garantizar siempre la correcta ubicación, recuperación y posterior identificación de los cuerpos u osamentas bajo estándares científicos reconocidos internacionalmente.

"Los familiares de las víctimas tienen el derecho a estar presentes en las exhumaciones, por sí y/o a través de sus asesores jurídicos; a ser informadas sobre los protocolos y procedimientos que serán aplicados; y a designar peritos independientes, acreditados ante organismo nacional o internacional de protección a los derechos humanos, que contribuyan al mejor desarrollo de las mismas.

"La Comisión Ejecutiva, así como las Comisiones de víctimas de las entidades federativas, podrán cubrir los costos de los exámenes a que se refiere el párrafo anterior, con cargo al fondo o al fondo estatal, según corresponda. Sólo se podrán contratar servicios de expertos independientes o peritos internacionales, cuando no se cuente con personal nacional capacitado en la materia.

"Una vez plenamente identificados y realizadas las pruebas técnicas y científicas a las que está obligado el Estado y que han sido referidas en esta ley, en el Código Nacional de Procedimientos Penales y la legislación aplicable, la entrega de los cuerpos u osamentas de las víctimas a sus familiares, deberá hacerse respetando plenamente su dignidad y sus tradiciones religiosas y culturales. Las autoridades competentes, a solicitud de los familiares, generarán los mecanismos necesarios para repatriar los restos de las víctimas ya identificados, de conformidad con lo que establezca el reglamento de esta ley.

"En caso necesario, a efecto de garantizar las investigaciones, la autoridad deberá notificar a los familiares la obligación de no cremar los restos, hasta en tanto haya una sentencia ejecutoriada. Las autoridades ministeriales tampoco podrán autorizar ni procesar ninguna solicitud de gobierno

15. El reconocimiento de la calidad de víctima se realiza por las determinaciones de: 1) el juzgador penal, mediante sentencia ejecutoriada; 2) el juzgador penal o de paz que tiene conocimiento de la causa; **3) el juzgador en materia de amparo, civil o familiar que tenga los elementos para acreditar que el sujeto es víctima;** 4) los organismos públicos de protección de los derechos humanos; 5) los organismos internacionales de protección de derechos humanos a los que México les reconozca competencia; 6) la autoridad responsable de la violación a los derechos humanos que le reconozca tal carácter; 7) la Comisión Ejecutiva; y, 8) el Ministerio Público.[14] Dicho reconocimiento implica que se pueda acceder tanto a los recursos del Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral, así como a los demás mecanismos de reparación.

16. Adicionalmente, el reconocimiento de la calidad de víctima tiene como efecto, entre otros, para el caso de desaparición, que por su naturaleza impide a la víctima atender adecuadamente la defensa de sus derechos, que el Juez de la causa o autoridad responsable suspenda todos los juicios o procedimientos y detenga los plazos de prescripción y caducidad, así como sus efectos, en

---

extranjero para la cremación de cadáveres, identificados o sin identificar, hasta en tanto no haya sentencia ejecutoriada.
"Con independencia de los derechos previstos en esta ley, el reconocimiento de la personalidad jurídica de las víctimas de desaparición de personas y el procedimiento para conocer y resolver de las acciones judiciales de declaración especial de ausencia por desaparición se sujetarán a lo que dispongan las leyes en la materia, a fin de que las víctimas indirectas ejerzan de manera expedita los derechos patrimoniales y familiares del ausente para salvaguardar los intereses esenciales del núcleo familiar." (Énfasis añadido)

[14] "**Artículo 110.** El reconocimiento de la calidad de víctima, para efectos de esta ley, se realiza por las determinaciones de cualquiera de las siguientes autoridades:
"**I.** El juzgador penal, mediante sentencia ejecutoriada;
"**II.** El juzgador penal o de paz que tiene conocimiento de la causa;
"**III.** El juzgador en materia de amparo, civil o familiar que tenga los elementos para acreditar que el sujeto es víctima;
"**IV.** Los organismos públicos de protección de los derechos humanos;
"**V.** Los organismos internacionales de protección de derechos humanos a los que México les reconozca competencia;
"**VI.** La autoridad responsable de la violación a los derechos humanos que le reconozca tal carácter;
"**VII.** La Comisión Ejecutiva, y
"**VIII.** El Ministerio Público.
"El reconocimiento de la calidad de víctima tendrá como efecto que la víctima pueda acceder a los recursos del fondo y a la reparación integral de conformidad con lo previsto en la presente ley y en el reglamento." (énfasis añadido)

tanto la condición no sea superada, es decir, en tanto la persona no sea localizada, siempre que se justifique la imposibilidad de la víctima de ejercer adecuadamente sus derechos en dichos juicios y procedimientos.[15]

17. Ahora bien, a partir de lo reseñado, y la explicación que se da en el siguiente apartado, el procedimiento de declaración especial de ausencia es sustanciado ante un órgano jurisdiccional en materia civil o familiar,[16] y concluye con una resolución en la que, de ser favorable, se reconoce que la persona desaparecida encuadra en dicha definición, es decir, que su desaparición se relaciona con la comisión de un delito, en el que es víctima directa, y por lo tanto es sujeto de protección.[17]

18. Lo anterior se evidencia aún más al acudir a la Ley General en Materia de Desaparición de Personas, de la que parte la definición de "persona desaparecida" y "persona no localizada", pues, mientras la primera relaciona la ausencia a la comisión de un delito, la segunda es aplicable cuando sobre la ausencia no pesa la presunta comisión de uno.[18]

19. De ahí que una interpretación sistemática de los ordenamientos antes reseñados permita colegir que a la persona desaparecida, protegida por una declaración

[15] "**Artículo 111.** El reconocimiento de la calidad de víctima tendrá como efecto:
"**I.** El acceso a los derechos, garantías, acciones, mecanismos y procedimientos, en los términos de esta ley y las disposiciones reglamentarias, y
"**II.** En el caso de lesiones graves, delitos contra la libertad psicosexual, violencia familiar, trata de personas, secuestro, tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, desaparición, privación de la libertad y todos aquellos que impidan a la víctima por la naturaleza del daño atender adecuadamente la defensa de sus derechos; que el Juez de la causa o la autoridad responsable del procedimiento, de inmediato, suspendan todos los juicios y procedimientos administrativos y detengan los plazos de prescripción y caducidad, así como todos los efectos que de éstos se deriven, en tanto su condición no sea superada, siempre que se justifique la imposibilidad de la víctima de ejercer adecuadamente sus derechos en dichos juicios y procedimientos." (Énfasis añadido)
[16] El procedimiento de declaración especial de ausencia en Veracruz será conocido por el juzgado competente en término de lo dispuesto en el Código de Procedimientos Civiles local, conforme al artículo 3, fracción XII, de la ley impugnada.
[17] Inclusive, el artículo 20 de la ley impugnada prevé la posibilidad de impugnar la resolución que niegue la declaración especial de ausencia.
[18] "**Artículo 4.** Para efectos de esta ley se entiende por: …
"**XVI.** Persona desaparecida: a la persona cuyo paradero se desconoce y se presuma, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito;
"**XVII.** Persona no localizada: a la persona cuya ubicación es desconocida y que de acuerdo con la información que se reporte a la autoridad, su ausencia no se relaciona con la probable comisión de algún delito; …"

especial de ausencia, se le está reconociendo el carácter de víctima conforme a lo establecido en la Ley General de Víctimas.[19]

20. En este aspecto, las víctimas de delitos o violaciones graves a derechos humanos, como lo es la desaparición, encuentran una especial protección legal por su situación agravada de vulnerabilidad, la cual debe irradiarse a todos los aspectos de su vida, no solamente limitarse a sus derechos en el ámbito penal, pues la calidad de víctima busca una protección y reparación completa, además de que las múltiples afectaciones sufridas trascienden a todos los ámbitos de su existencia.

21. Para lo anterior, el artículo 120 de la Ley General de Víctimas establece que **todos los servidores públicos tendrán el deber desde el primer momento de contacto con la víctima,** en el ejercicio de sus funciones y conforme al ámbito de su competencia, entre otros, de tratarla con humanidad y respeto a su dignidad y derechos humanos; de brindarle una atención especial para que los procedimientos administrativos y jurídicos destinados a la administración de justicia y a conceder una reparación, no generen un nuevo daño, violación, o amenaza a la seguridad y los intereses de la víctima; así como de **evitar todo trato o conducta que implique victimización secundaria o incriminación.**[20]

22. La victimización secundaria o revictimización es entendida como el conjunto de consecuencias psicológicas, sociales, jurídicas y económicas de carácter

[19] En lo que se refiere a la desaparición forzada de personas, esto resulta acorde al artículo 24 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, que establece que el término "víctima" se entenderá como la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada. Además, el párrafo sexto de este artículo establece que los Estados Parte adoptarán las medidas necesarias en los ámbitos de protección social, económico, de familia y los derechos de propiedad, para que la situación legal de la persona desaparecida cuya suerte no ha sido esclarecida y sus allegados sea cierta.

[20] "**Artículo 120.** Todos los servidores públicos, desde el primer momento en que tengan contacto con la víctima, en el ejercicio de sus funciones y conforme al ámbito de su competencia, tendrán los siguientes deberes: …
"**IV.** Tratar a la víctima con humanidad y respeto a su dignidad y sus derechos humanos;
"**V.** Brindar atención especial a las víctimas para que los procedimientos administrativos y jurídicos destinados a la administración de justicia y conceder una reparación no generen un nuevo daño, violación, o amenaza a la seguridad y los intereses de la víctima, familiares, testigos o personas que hayan intervenido para ayudar a la víctima o impedir nuevas violaciones;
"**VI.** Evitar todo trato o conducta que implique victimización secundaria o incriminación de la víctima en los términos del artículo 5 de la presente ley; …"

negativo que derivan, ya no como un resultado directo del acto delictivo, sino de la experiencia de la víctima con las instituciones, y supone un choque entre las legítimas expectativas de la víctima y la inadecuada atención institucional recibida. La victimización secundaria implica una falta de entendimiento del sufrimiento psicológico y físico que ha causado el hecho delictivo, lo que puede traducirse en un sentimiento de soledad e inseguridad, generando una pérdida de fe en la habilidad de la comunidad, los profesionales y las instituciones para dar respuesta a sus necesidades. Esta situación, intensifica las consecuencias inmediatas del acto delictivo, pues prolonga o agrava el trauma experimentado.[21]

23. Una actuación revictimizante por parte de las autoridades estatales para con las víctimas se traduce en una afectación a la dignidad humana y la integridad personal.

24. Por un lado, **el derecho humano a la dignidad** reconoce que existe una dignidad inherente a la persona humana, que debe respetarse en todo momento, de ahí que resulte en un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de éstos se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica (integridad personal), al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal.[22]

---

[21] Consideraciones similares fueron sostenidas en el amparo directo en revisión 1072/2014, resuelto por la Primera Sala de este Alto Tribunal el diecisiete de junio de dos mil quince, bajo la ponencia del Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, de donde derivó la tesis aislada 1a. CCCLXXXII/2015 (10a.), de rubro: "MENOR DE EDAD VÍCTIMA DEL DELITO. EL DEBER DE PROTECCIÓN DE LOS JUZGADORES IMPLICA SALVAGUARDARLO DE TODO TIPO DE REVICTIMIZACIÓN Y DISCRIMINACIÓN.". Además, *cfr.* United Nations Office for Drug Control and Crime Prevention, *Handbook on Justice for Victims*, *on the use and application of the Declaration of Basic Principles of Justice for Victims of Crime and Abuse of Power* (New York, 1999) pág. 9; Council of Europe, Recommendation *Rec(2006)8* of the Committee of Ministers to member states on assistance to crime victims (Adopted by the Committee of Ministers on 14 June 2006 at the 967th meeting of the Ministers' Deputies) Appendix, art. 1.3; Eric Anton Kreuter, *Victim Vulnerability: An Existential-Humanistic Interpretation of a Single Case Study* (Nova Science Publishers, New York 2006) pág. 32; Rachel Condry, "Secondary Victims and Secondary Victimization" in Shlomo Giora Shoham and others (eds.), *International Handbook of Victimology* (Taylor & Francis, 2010); Carolina Gutiérrez de Piñeres Botero *et al*., "Revisión Teórica del Concepto de Victimización Secundaria" (2009) Revista de Psicología, vol. 15, núm. 1, págs. 50-51; Hilda Marchiori, "Asistencia a víctimas. Respuesta desde la primera línea de atención" en Hilda Marchiori (coord.), *Principios de Justicia y asistencia para las víctimas* (Serie Victimología, Encuentro, Argentina 2007) pág. 90.

[22] Al respecto, véase la tesis P. LXV/2009, del Tribunal Pleno, de rubro: "DIGNIDAD HUMANA. EL ÓRDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DE-

25. La dignidad humana no debe ser entendida como una declaración ética, sino como una norma jurídica que consagra un derecho humano, del que deriva el deber de todas las autoridades a respetar y proteger la dignidad del individuo, entendida como el interés inherente a toda persona, por el mero hecho de serlo, a ser tratada como tal y no como un objeto, a no ser humillada, degradada, envilecida o cosificada.[23]

26. Por otro, **el derecho humano a la integridad personal,** garantiza las condiciones necesarias, de naturaleza física, psíquica y moral, que permiten la existencia del ser humano. Es decir, este derecho protege tanto la plenitud corporal del individuo, como la plenitud de su estabilidad psíquica y moral.

27. Cabe señalar, que la infracción a este derecho, tiene diversas connotaciones de grado y que abarca desde la tortura hasta otro tipo de vejámenes o tratos crueles, inhumanos o degradantes, cuyas secuelas físicas y psíquicas varían de intensidad según los factores exógenos y endógenos de cada situación (tratos, edad, sexo, salud, contexto, **vulnerabilidad,** entre otros). Por tanto, las características personales de la víctima deben tomarse en cuenta para determinar si se vulneró su integridad personal, ya que éstas pueden cambiar la percepción del individuo, e incrementar el sufrimiento y el sentido de humillación al someterse a ciertos tratamientos.[24]

28. La jurisprudencia interamericana ha abordado la amplitud del derecho a la integridad personal, el cual puede ser vulnerado por diversos hechos, por ejem-

---

RECHOS FUNDAMENTALES.". Consultable en la Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 8 y registro digital: 165813; asimismo, véase la tesis de jurisprudencia 2a./J. 73/2017 (10a.), de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "DIGNIDAD HUMANA. LAS PERSONAS MORALES NO GOZAN DE ESE DERECHO.". Consultable en la Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 43, Tomo II, junio de 2017, página 699 y registro digital: 2014498.

[23] Al respecto, véase la tesis 1a./J. 37/2016 (10a.), de la Primera Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "DIGNIDAD HUMANA. CONSTITUYE UNA NORMA JURÍDICA QUE CONSAGRA UN DERECHO FUNDAMENTAL A FAVOR DE LAS PERSONAS Y NO UNA SIMPLE DECLARACIÓN ÉTICA.". Consultable en la Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 33, Tomo II, agosto de 2016, página 633 y registro digital: 2012363.

[24] *Caso Ximenes Lopes Vs. Brasil* (Fondo) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 149 (4 de julio de 2006) párr. 127; *Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 252 (25 de octubre de 2012) párr. 147; *Caso Familia Barrios Vs. Venezuela* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 237 (24 de noviembre de 2011) párr. 52.

plo, la separación injustificada de una familia,[25] la amenaza a un individuo de cometer una conducta prohibida por el artículo 5 de la Convención Americana,[26] **la revictimización y violencia institucional,**[27] así como la indebida actuación de las autoridades estatales en los procesos de investigación.[28]

29. Asimismo, la Corte Interamericana ha señalado que la conducta estatal hacia las víctimas, la revictimización y la violencia institucional, pueden provocar una afectación psíquica y emocional.[29] Por tanto, el modo en que se conducen, entre otras diligencias, las investigaciones, así como la falta de resultados, derivan en una revictimización que vulnera el derecho humano a la integridad personal.[30]

30. A mayor abundamiento, en los casos de violencia sexual, ha establecido que la investigación debe intentar evitar en lo posible la revictimización o reexperimentación de la experiencia traumática cada vez que la víctima recuerda o declara sobre lo ocurrido, de ahí que no resulte razonable que tengan que reiterar las declaraciones cada vez que se dirijan a autoridades diversas.[31]

---

[25] *Caso Ramírez Escobar y otros Vs. Guatemala* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 351 (9 de marzo de 2018) párr. 365.
[26] *Caso Vélez Restrepo y Familiares Vs. Colombia* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 248 (3 de septiembre de 2012) párr. 176.
[27] *Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 350 (8 de marzo de 2018) párr. 333.
[28] *Caso Pacheco León y otros Vs. Honduras* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 342 (15 de noviembre 2017) párr. 180; *Caso Fernández Ortega y otros Vs. México* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 215 (30 de agosto de 2010) párrs. 137 y 138. Adicionalmente, resulta relevante lo señalado por la Corte Interamericana en el caso *Acosta y otros*, donde determinó que a la señora Acosta se le vulneró el derecho a la integridad psíquica y moral, derivado no solamente del homicidio de su esposo, sino como consecuencia de la inadecuada investigación, la infundada imputación en su contra, así como la estigmatización derivada del actuar estatal y la frustración ante la impunidad parcial, véase: *Caso Acosta y otros Vs. Nicaragua* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 334 (25 de marzo de 2017) párr. 200.
[29] *Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 350 (8 de marzo de 2018) párr. 333.
[30] *Caso Pacheco León y otros Vs. Honduras* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 342 (15 de noviembre 2017) párr. 180.
[31] *Caso J. Vs. Perú* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 275 (27 de noviembre de 2013) párr. 351.

31. Si bien los casos analizados por la Corte Interamericana donde se ha establecido la obligación de no revictimizar versaban sobre investigaciones en el marco de violencia sexual,[32] y del asesinato de un candidato a diputado,[33] considero que la afectación a la integridad personal derivada de un proceso o actuar estatal revictimizante no se limita al proceso de investigación en el ámbito penal.

32. Conforme a lo anterior, la Ley General de Víctimas establece tres principios rectores para la atención a las víctimas: 1) *la buena fe*, que impone a las autoridades del Estado Mexicano la obligación de presumir esta y no criminalizar o responsabilizar a la persona por su situación de víctima; 2) *la no criminalización*, que implica no agravar el sufrimiento ni tratarla en ningún caso como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos que denuncie; y, 3) *la obligación de evitar la victimización secundaria*, es decir, que las características y condiciones particulares de la víctima no se pueden ocupar para negarle su calidad, **además de que no se pueden exigir mecanismos o procedimientos que agraven su condición ni establecer requisitos que obstaculicen e impidan el ejercicio de sus derechos ni le expongan a sufrir un nuevo daño por la conducta de los servidores públicos.**[34]

---

[32] En el Caso de J. Vs Perú, se analizó la detención de la señora J. y los registros domiciliarios que realizó el Estado del Perú, aunado a los actos de tortura, crueles, inhumanos y degradantes, así como la violencia sexual a la que fue sujeta. La revictimización es analizada como parte de la falta de investigación de los hechos denunciados por la señora J. Por otro lado, en el Caso V.R.P., V.P.C. y otros Vs. Nicaragua, se analizó la falta de respuesta estatal frente a la violación sexual cometida por un actor no estatal contra una niña, quien al momento tenía ocho años y alegó que el responsable sería su padre, el punto de revictimización fue encontrado en lo tocante al incumplimiento del deber de investigar con debida diligencia, en un plazo razonable y con perspectiva de género, así como los deberes estatales reforzados derivados de la condición de niña de la víctima, lo que se tradujo en un impacto severo en su integridad psíquica y en la de su madre y hermanos.

[33] En el Caso Pacheco León Vs. Honduras, se analizó la falta de investigación diligente del homicidio de Ángel Pacheco León, quien era candidato a diputado para el Congreso Nacional de Honduras, la Corte Interamericana determinó que el modo en que la investigación se condujo violó los derechos a las garantías judiciales y protección judicial; en lo que toca a la revictimización, se falló que la afectación emocional causada a diversos familiares derivado de la falta de resultados de la investigación estatal, afectó la integridad personal de estos intervinientes en el proceso a causa del modo en que se condujeron las investigaciones.

[34] "**Artículo 5.** Los mecanismos, medidas y procedimientos establecidos en esta ley, serán diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes: …

"**Buena fe.** Las autoridades presumirán la buena fe de las víctimas. Los servidores públicos que intervengan con motivo del ejercicio de derechos de las víctimas no deberán criminalizarla o responsabilizarla por su situación de víctima y deberán brindarle los servicios de ayuda, atención y asistencia desde el momento en que lo requiera, así como respetar y permitir el ejercicio efectivo de sus derechos. …

33. En consonancia con este esquema de protección, se garantiza como parte de las medidas de restitución para la víctima, **la devolución de todos sus bienes o valores de su propiedad que hayan sido incautados o recuperados por las autoridades incluyendo sus frutos y accesorios.**[35]

34. Tal y como se observa, las víctimas de desaparición se encuentran en una situación de vulnerabilidad especialmente agravada por la naturaleza del ilícito. De ahí que la protección que se les otorgue tenga que ser especialmente enfocada a la situación que enfrentan los supervivientes y sus familiares.

iii) La declaración especial de ausencia como mecanismo de protección

35. La Ley General en Materia de Desaparición de Personas establece el marco general del procedimiento de declaración especial de ausencia, con el objetivo de **proteger tanto la personalidad jurídica y los derechos de la persona desaparecida,** así como de sus familiares.

36. En efecto, este procedimiento parte de una **presunción de vida**,[36] es decir, en las acciones, mecanismos y procedimientos para la emisión de la declaración

"**No criminalización.** Las autoridades no deberán agravar el sufrimiento de la víctima ni tratarla en ningún caso como sospechosa o responsable de la comisión de los hechos que denuncie. Ninguna autoridad o particular podrá especular públicamente sobre la pertenencia de las víctimas al crimen organizado o su vinculación con alguna actividad delictiva. La estigmatización, el prejuicio y las consideraciones de tipo subjetivo deberán evitarse.
"**Victimización secundaria.** Las características y condiciones particulares de la víctima no podrán ser motivo para negarle su calidad. El Estado tampoco podrá exigir mecanismos o procedimientos que agraven su condición ni establecer requisitos que obstaculicen e impidan el ejercicio de sus derechos ni la expongan a sufrir un nuevo daño por la conducta de los servidores públicos. …"

[35] Ley General de Víctimas.
"**Artículo 61.** Las víctimas tendrán derecho a la restitución en sus derechos conculcados, así como en sus bienes y propiedades si hubieren sido despojadas de ellos.
"Las medidas de restitución comprenden, según corresponda: …
"**VIII.** Devolución de todos los bienes o valores de su propiedad que hayan sido incautados o recuperados por las autoridades incluyendo sus frutos y accesorios, y si no fuese posible, el pago de su valor actualizado. Si se trata de bienes fungibles, el Juez podrá condenar a la entrega de un objeto igual al que fuese materia de delito sin necesidad de recurrir a prueba pericial; …"

[36] Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.
"**Artículo 5.** Las acciones, medidas y procedimientos establecidos en esta ley son diseñados, implementados y evaluados aplicando los principios siguientes: …
"**XII.** Presunción de vida: en las acciones, mecanismos y procedimientos para la búsqueda, localización y desarrollo de las investigaciones, las autoridades deben presumir que la persona desaparecida o no localizada está con vida; … (Énfasis añadido)

especial, las autoridades involucradas deben presumir que la persona desaparecida se encuentra con vida, lo que otorga un mayor espectro de cuidado y protección.

37. Los requisitos mínimos sustantivos y procedimentales de esta declaración especial se establecen en el capítulo tercero del título cuarto, que señalan, en esencia:

• Los sujetos legitimados para solicitar la declaración especial de ausencia ante la autoridad jurisdiccional competente en materia civil:

1) Los familiares;

2) El Ministerio Público; y,

3) Otras personas legitimadas por la ley (artículo 142).

• La obligación de informar a los familiares del procedimiento y los efectos de la declaración especial.

• Los criterios para determinar la competencia:

1) El último domicilio de la persona desaparecida;

2) El domicilio de la persona quién promueve la acción;

3) El lugar en donde se presuma que ocurrió la desaparición; y,

---

Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz.
Artículo 4. Las acciones, medidas y procedimientos establecidos en esta ley, se regirán por los siguientes principios: …
"**IX.** Presunción de vida. En las acciones, mecanismos y procedimientos para la emisión de la declaración especial de ausencia, las autoridades involucradas en el procedimiento deben presumir que la persona desaparecida está con vida; … (Énfasis añadido)
Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas.
"**Artículo 4.** Las acciones, medidas y procedimientos establecidos en esta ley se rigen por los principios siguientes: …
"**IX.** Presunción de vida. En las acciones, mecanismos y procedimientos para la emisión de la declaración especial de ausencia, las autoridades involucradas en el procedimiento deben presumir que la persona desaparecida está con vida; … (Énfasis añadido)

4) El lugar en donde se esté llevando a cabo la investigación (artículo 143).

• **La obligación de la Federación y las entidades federativas de establecer el procedimiento en sus ámbitos competenciales,** así como los plazos, principios y la posibilidad de medidas provisionales. La declaración podrá solicitarse a partir de los tres meses en que se haya hecho la denuncia o reporte de desaparición, o la presentación de la queja ante un organismo público de protección de los derechos humanos; ya iniciado el procedimiento, el plazo para resolver no podrá superar los seis meses. Además, se regirá por los principios de inmediatez, celeridad y gratuidad. Finalmente, se podrán emitir medidas provisionales durante el procedimiento (artículo 144).

• La finalidad de la declaración:

1) **Reconocer y proteger la personalidad jurídica y los derechos de la persona desaparecida;** y,

2) Otorgar las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a los familiares (artículo 145).

• Los efectos mínimos de la declaración:

1) Conservación de la patria potestad y protección de los hijos menores de 18 años;

2) Fijar los derechos de guarda y custodia;

3) Proteger el patrimonio de la persona desaparecida, incluyendo los bienes adquiridos a crédito y cuyos plazos de amortización se encuentren vigentes, así como de los bienes sujetos a hipoteca;

4) Fijar la forma y plazos para acceder, previo control judicial, al patrimonio de la persona desaparecida;

5) Permitir que los beneficiarios de un régimen de seguridad social puedan seguir gozando de este;

6) Suspender de forma provisional los actos judiciales, mercantiles, civiles o administrativos en contra de sus derechos o bienes;

7) Declarar la inexigibilidad temporal de los deberes o responsabilidades que tenía a su cargo;

8) Establecer la representación legal del ausente; y,

9) Establecer **las reglas aplicables en caso de que la persona sea localizada con vida para el restablecimiento de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones** (artículo 146).

- **La declaración especial solamente tendrá efectos de carácter civil,** por lo que no produce efectos de prescripción penal, **ni constituye prueba plena en otros procesos judiciales** (artículo 147).

- La obligación de las autoridades de continuar con las investigaciones y los procesos penales, pese a que se haya solicitado la declaración especial de ausencia (artículo 148); y

- **El derecho de la persona declarada ausente, y que es localizada con vida, de solicitar al órgano jurisdiccional que declaró su ausencia, la recuperación de sus bienes;** así como, el derecho de los familiares a solicitar al Juez civil el inicio de los procedimientos correspondientes si la persona es encontrada sin vida (artículo 149).

38. Como se mencionó, esta ley general dispuso, en atención al mandato de distribución competencial derivado del artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución General de la República, que la Federación y las entidades federativas debían establecer el procedimiento de declaración especial de ausencia aplicable dentro de su competencia.[37]

39. En cuanto al régimen transitorio, se estableció que, por un lado, el Congreso de la Unión emitiría la ley federal de la materia, y que, por otro, las entidades federativas debían emitir y armonizar la legislación en el ámbito de su competencia, ambos supuestos dentro de los siguientes 180 días a la entrada en vigor del decreto de la ley general.[38]

---

[37] "**Artículo 144.** Las leyes de la Federación y de las entidades federativas deben establecer el procedimiento a que se refiere este capítulo, sin que el plazo para resolver sobre la declaración especial de ausencia exceda de seis meses a partir de iniciado el procedimiento."

[38] "**Noveno.** El Congreso de la Unión deberá legislar en materia de declaración especial de ausencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente decreto.
"Las entidades federativas deberán emitir y, en su caso, armonizar la legislación que corresponda a su ámbito de competencia dentro de los ciento ochenta días siguientes a la fecha en que entre en vigor el presente decreto.

40. La Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas fue publicada el veintidós de junio de dos mil dieciocho. Respecto de las leyes estatales, la homóloga para el Estado de Veracruz que nos ocupa, fue publicada el veinte de marzo de dos mil diecinueve.

B) Inconstitucionalidad del artículo 31 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz

41. El artículo impugnado por la promovente señala lo siguiente:

"Artículo 31. Recuperación de bienes en casos de desapariciones simuladas.

"Si la persona desaparecida de la cual se emitió una declaración especial de ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de existir indicios de que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de estos frutos ni rentas y, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición." (La porción tachada fue declarada inválida)

42. Como mencioné al principio, a mi parecer, no bastaba con eliminar la porción normativa "existir indicios de", sino que resultaba necesario declarar la inconstitucionalidad de todo el precepto porque revictimiza a las personas desaparecidas, violando con ello sus derechos a la integridad personal y la dignidad humana, pues las somete a un procedimiento que las expone a sufrir nuevos daños y violaciones a sus derechos, al incumplir las garantías que se establecen en su favor, por su carácter de víctimas, y permitir la privación de su propiedad sin cumplir con los requisitos del debido proceso.

43. Cabe señalar que la prohibición de la desaparición forzada, así como el deber de investigar y sancionar a los responsables, ha alcanzado el carácter de *ius cogens*,[39] esto es, una norma imperativa de derecho internacional general,

"En aquellas entidades federativas en las que no se haya llevado a cabo la armonización prevista en el capítulo tercero del título cuarto de esta ley, dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, resultarán aplicables las disposiciones del referido capítulo no obstante lo previsto en la legislación local aplicable."

[39] *Caso Goiburú y otros Vs. Paraguay* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos, Serie C No. 153 (22 de septiembre de 2006) párr. 84.

aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto, como norma que no admite acuerdo en contrario y que solamente podría ser modificada por una posterior del mismo carácter.[40]

44. Dentro de la Constitución Federal, el artículo 29, que rige la posibilidad de suspender o restringir los derechos humanos y sus garantías bajo las condiciones que señala, enuncia ciertos derechos que no podrán ser suspendidos o restringidos bajo ninguna circunstancia, dentro de los que se encuentra la prohibición de la desaparición forzada, haciendo patente el carácter inderogable de esta norma.[41]

45. En este sentido, la desaparición forzada tiene un **carácter pluriofensivo,** es decir, el mismo acto resulta en una vulneración a múltiples derechos humanos; teniendo una naturaleza permanente o continuada, lo que implica que la violación se prolonga mientras no se conozca el paradero de la persona o se identifiquen sus restos con certeza.[42] Inclusive, cuando se comete como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil, es considerado un crimen de lesa humanidad.[43]

---

[40] Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (adoptada el 23 de mayo de 1969, publicación en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 1975, entrada en vigor internacional y para México el 27 de enero de 1980) artículo 53.

[41] "**Artículo 29.** En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquél no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.
"En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez; los derechos políticos; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos …" (Énfasis añadido)

[42] *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México* (Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 370 (28 de noviembre de 2018) párrs. 165-166.

[43] Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (adoptado el 17 de julio de 1998, publicación en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 2005, entrada en vigor para México el 1 de enero de 2006) artículo 7(1)(i).

46. Las personas desaparecidas son víctimas de una de las más graves y crueles violaciones de los derechos humanos. Dado el **carácter múltiple y complejo** de esta violación, no solamente implica la privación arbitraria de la libertad, sino que importa un peligro a la integridad personal, la seguridad y la vida de la persona.[44]

47. Resulta de especial importancia la violación que se da del derecho al **reconocimiento de la personalidad jurídica,**[45] el cual implica que se reconozca a la persona, en cualquier parte como sujeto de derechos y obligaciones, así como la capacidad de ser titular de ambos.[46]

48. La desaparición no sólo es una de las más graves formas de sustraer a la persona de todo ámbito de protección de la ley o la vulneración de la seguridad personal y jurídica del individuo, sino también de negar su existencia misma y dejarle en una suerte de limbo.[47]

49. Por tanto, la víctima se encuentra en una posición de vulnerabilidad e indeterminación jurídica que imposibilita, obstaculiza o anula la posibilidad de la persona de ser titular o ejercer en forma efectiva sus derechos y deberes, en general, en una de las más graves formas de incumplimiento de las obligaciones estatales de respetar y garantizar los derechos humanos.[48]

---

[44] *Caso Blake Vs. Guatemala* (Fondo) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 36 (24 de enero de 1998) párr. 66.

[45] Convención Americana sobre Derechos Humanos.
"**Artículo 3.** Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica. Toda persona tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica."

[46] *Caso Radilla Pacheco Vs. México* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 209 (23 de noviembre de 2009) párr. 155.

[47] *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 202 (22 de septiembre de 2009) párr. 90; *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 212 (25 de mayo de 2010) párr. 98; *Caso Osorio Rivera y familiares Vs. Perú* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 274 (26 de noviembre de 2013) párr. 170; *Caso Rodríguez Vera y otros (Desaparecidos del Palacio de Justicia) Vs. Colombia* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 287 (14 de noviembre de 2014) párr. 323.

[48] *Caso Anzualdo Castro Vs. Perú* (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 202 (22 de septiembre de 2009) párr. 101; *Caso Radilla Pacheco Vs. México* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 209 (23 de noviembre de 2009) párrs. 155 y 156; *Caso Chitay Nech y otros Vs. Guatemala* (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas) Corte Interamericana de Derechos Humanos Serie C No. 212 (25 de mayo de 2010) párr. 101.

50. De ahí que sea especialmente importante evitar su revictimización mediante la disminución de los efectos directos e indirectos de la experiencia traumática vivida, la restitución de sus derechos y la protección respecto de violaciones adicionales a sus derechos humanos.

51. Ahora bien, adicionalmente a las razones que sostuvo el Tribunal Pleno en la sentencia de esta acción de inconstitucionalidad, las cuales comparto; me parece que la revictimización de la persona desaparecida también deriva de que la norma impugnada permite la privación de sus bienes en violación de su derecho a un debido proceso y, de manera específica, a su núcleo duro conformado por las formalidades esenciales del procedimiento. En general, conforme a la jurisprudencia del Tribunal Pleno, las formalidades esenciales del procedimiento son las que permiten a las personas ejercer sus defensas de manera previa a que las autoridades modifiquen su esfera jurídica de forma definitiva y consisten en la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, la posibilidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa; la oportunidad de alegar; y la de obtener una resolución que dirima las cuestiones debatidas.[49]

52. Considero que la disposición impugnada viola estas formalidades, pues permite determinar la simulación de un delito y privar a la persona desaparecida de los frutos y rentas de sus bienes sin requerir su presencia, ni asegurarse si está en aptitud de atender el procedimiento jurisdiccional y, en consecuencia, ofrecer y desahogar pruebas, así como hacer valer sus alegatos. De nuevo, la norma impugnada pasa por alto que, por la naturaleza de los delitos de desaparición que conllevan la privación de la libertad personal, la persona desaparecida podría no estar en posibilidad de ejercer sus derechos de defensa. Si bien la persona puede ser localizada con vida, o puede probarse que ésta sigue con vida, ello no necesariamente implica que la persona esté en una situación para acudir a defender sus intereses ante un órgano jurisdiccional, pues no implica necesariamente que haya recobrado su libertad.

53. En todo caso, me parece que, **además del estándar probatorio de la norma, que fue declarado inválido, las características del procedimiento no protegen adecuadamente a una persona desaparecida que tiene reconocido**

[49] Véase la tesis P./J. 47/95, de rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.". Consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, diciembre de 1995, página 133 y registro digital: 200234.

el carácter de víctima. En este aspecto, contrasta lo dispuesto en el artículo 149 de la Ley General en Materia de Desaparición de Personas, que establece que si una persona desaparecida declarada ausente es localizada con vida, podrá solicitar al órgano jurisdiccional que declaró su ausencia la recuperación de sus bienes.[50]

54. No paso desapercibido que la simulación tanto en el ámbito civil como en el ámbito penal es susceptible de regulación; sin embargo, en la legislación impugnada no existe siquiera una definición de ésta y de las vías para acreditarla. Con ello, se somete a la víctima –si es que está presente– a enfrentar un juicio, so pena de ver sus rendimientos o frutos confiscados, siendo que, como se relató con anterioridad, las medidas de restitución para las víctimas incluyen la devolución de todos sus bienes y valores, incluyendo frutos y accesorios.[51]

55. Desde esta perspectiva, la legislación que para tal efecto se expidiera tendría que ser congruente no sólo con las formalidades esenciales del proceso garantizadas para cualquier persona, sino para aquellos derechos que asisten a las personas desaparecidas en su calidad de víctimas, sobre las que pesa una presunción a la luz del marco jurídico aplicable, entre ellos, destaca el principio de buena fe que, en el caso del artículo impugnado, es invertido sin que medie un procedimiento claro para llegar a tal determinación.

56. Es decir, si bien las entidades federativas gozan de libertad configuradora para poder confeccionar la declaración especial de ausencia, ésta debe ceñirse a los principios y derechos que se desprenden de un complejo andamiaje convencional, constitucional y legal en materia de desaparición, descrito con anterioridad.

57. Por lo anterior, considero que se debió declarar la inconstitucionalidad en su totalidad del artículo 31 de la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz, en virtud de que revictimiza a la persona desaparecida al incumplir con las garantías establecidas a su favor en su carácter de víctima y afectar su propiedad sin cumplir

[50] "**Artículo 149.** Si la persona desaparecida declarada ausente es localizada con vida, ésta puede solicitar, ante el órgano jurisdiccional que declaró la ausencia, la recuperación de sus bienes.
"Si la persona declarada ausente es encontrada sin vida, sus familiares pueden solicitar al Juez civil competente iniciar los procedimientos que conforme a la legislación civil aplicable correspondan."
[51] Ley General de Víctimas, artículo 61, fracción VIII.

con los requisitos del debido proceso, con lo que se vulnera su derecho a la dignidad e integridad personal.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 44/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 3378, con número de registro digital: 30014.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de agosto de 2021.

La tesis aislada 1a. CCCLXXXII/2015 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, página 261, con número de registro digital: 2010608.

Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 37/2016 (10a.) y 2a./J. 73/2017 (10a.) citadas en este voto, también aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 26 de agosto de 2016 a las 10:34 horas y 16 de junio de 2017 a las 10:22 horas, respectivamente.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 9/2019, PROMOVIDA POR EL INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA.

En sesión pública celebrada el tres de marzo de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 9/2019, promovida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en contra de la admisión a trámite del recurso de revisión RRA. 8592/18 dictada por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

En el caso, una mayoría de Ministras y Ministros determinó que la controversia constitucional debía sobreseerse. Sin embargo, no hubo un criterio mayoritario en cuanto a las razones de dicho sobreseimiento. Por un lado, se señaló que

el acto impugnado no cumplía con el principio de definitividad y, por otro lado, sostuvimos que la improcedencia se originaba de la restricción de fuente constitucional contenida en el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, párrafo séptimo.

Aunque concuerdo con el sobreseimiento de la controversia, estimo necesaria la formulación de este voto concurrente para ahondar en las razones por las cuales me pronuncié por la segunda causa de sobreseimiento expuesta.

I. Decisión mayoritaria

El tema a dilucidar por este Tribunal Pleno en el considerando *VIII. Causas de improcedencia*, consistió en determinar la improcedencia de la controversia constitucional, tomando en consideración dos líneas argumentativas:

1. Debe sobreseerse la presente controversia debido a que el artículo 6o. constitucional[1] establece que las decisiones del INAI son inatacables para los sujetos obligados.[2]

2. Debe sobreseerse la controversia constitucional ya que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VI, de la ley reglamentaria de la materia,[3] consistente en que no se agotó la vía legalmente prevista para la solución del conflicto.[4]

Al respecto, el Pleno determinó que, si bien no existieron consideraciones mayoritarias respecto a la causa de improcedencia que dio lugar al *sobreseimiento*, lo cierto es que una mayoría de seis Ministras y Ministros consideraron que debía sobreseerse en la presente controversia constitucional.

[1] "**Artículo 6o.** ... A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: … VII. ... Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia."
[2] Esta postura la sostuve junto con las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, así como el Ministro Franco González Salas.
[3] "**Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:
"...
"VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto."
[4] Esta postura fue expuesta por los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán.

II. Razones del voto concurrente

Si bien concuerdo con la decisión de sobreseer en la controversia, considero relevante desarrollar el criterio que he sostenido en este tipo de controversias donde se impugnan resoluciones del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

Así como lo he reiterado en las controversias constitucionales 308/2017[5] y 117/2018,[6] este medio de control constitucional no es procedente cuando un sujeto obligado impugna una resolución del INAI, toda vez que se **actualiza una causa de improcedencia de rango constitucional.**

Efectivamente, de acuerdo con el artículo 6o. de la Constitución General, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales es el órgano autónomo especializado en materia de acceso a la información pública y protección de datos personales; cuenta con facultades para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, y **sus resoluciones son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados:**

"**Artículo 6o.**

"...

"El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres Ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de

[5] Resuelta, en este tema por mayoría de siete votos en sesión del Tribunal Pleno de veintisiete de febrero de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Laynez Potisek.
[6] Resuelta, en este tema, por mayoría de seis votos en sesión del Tribunal Pleno de diez de marzo de dos mil veinte, bajo la ponencia del Ministro Gutiérrez Ortiz Mena.

los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

"El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

"La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

"**Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El consejero jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia**."

Como se advierte, la Constitución General es clara al señalar que la única excepción en cuanto a la definitividad e inatacabilidad de las resoluciones de dicho instituto se actualiza en el supuesto de que se ponga en peligro a la seguridad nacional, caso en el que el consejero jurídico del Ejecutivo Federal está legitimado para acudir a esta Suprema Corte a través de un recurso expresamente previsto para tal efecto.

Sobre este tema, en la exposición de motivos que dio origen a la enmienda constitucional del siete de febrero de dos mil catorce en materia de transparencia, se señaló que la finalidad de incluir el principio de definitividad e inatacabilidad de las resoluciones del INAI consistía en restringir la revisión de sus resoluciones por parte de los sujetos obligados –no respecto de los particulares– precisándose con un lenguaje muy claro el sentido de este principio:

"... Como es sabido, en algunas entidades federativas se ha constituido un entramado normativo donde se ha pretendido o a (sic) hecho revisables las resoluciones de los órganos garantes de acceso a la información, al sugerir o plantear que éstas puedan ser impugnables por las autoridades o sujetos obligados, y que tal impugnación pueda ser revisables (sic) por el Tribunal Superior de Justicia o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo o instancia equivalente. Siendo que tal revisión sea hecha por una 'instancia no especializada'.

"Por tanto, para evitar la tentación de incluir disposiciones contrarias a dicho principio en las leyes federales o locales en la materia, resulta oportuno **dejar expresamente establecido el principio de definitividad de las resoluciones de los órganos garantes por parte las autoridades, sin relatividades o tibiezas a este aspecto, sino en materia contundente y amplia.** Dicha definitividad, debe quedar claro, es para los poderes, autoridades, entidades, órgano, organismo, personas o sujetos obligados, pues es claro que queda en favor de los particulares para impugnarlas mediante el juicio de amparo ante las autoridades jurisdiccionales competentes, conforme a los términos y formas previstos en la digitación de la materia o previamente por las vías que al efecto se determinen y procedan." (Dictamen de la Cámara de Senadores p. 73)

En ese sentido, es evidente que el objeto de la reforma fue hacer verdaderamente excepcional la posibilidad de que hubiera algún recurso –de la naturaleza que fuera– para los sujetos obligados, con la clara intención de no alargar los procedimientos en materia de acceso a la información y tutelar de mejor manera ese derecho.

Incluso, es importante mencionar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación –con anterioridad a la reforma mencionada– ya había interpretado en la **controversia constitucional 37/2011,**[7] que este medio de control constitucional no es la vía idónea para impugnar una resolución emitida por un órgano estatal autónomo en materia de transparencia y acceso a la información, toda vez que ello haría de esta acción un recurso o ulterior medio de defensa para someter a revisión la misma *litis* debatida en el procedimiento originario, por lo que en tales supuestos la controversia constitucional por regla general era improcedente.

En ese mismo sentido, al resolver el recurso de reclamación 126/2017-CA, en sesión pública de tres de julio de dos mil dieciocho, así como en la **controversia constitucional 308/2017,** resuelta en la sesión del veintisiete de febrero de dos mil veinte, argumenté que de acuerdo con el citado artículo 6o. constitucional, las decisiones del INAI solamente pueden ser recurridas por los particu-

[7] Resuelta por la Primera Sala en sesión de ocho de febrero de dos mil doce por unanimidad de votos. Véase también la tesis 1a. CLXXXIII/2009, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LAS RESOLUCIONES DEFINITIVAS EMITIDAS POR ORGANISMOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS ESTATALES ESPECIALIZADOS EN TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN, CUANDO NO EXISTA UN PLANTEAMIENTO DE INVASIÓN DE ESFERAS COMPENTENCIALES.". [TA]; Novena Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, octubre 2009, página 1003, 1a. CLXXXIII/2009, con número de registro digital: 166197.

lares a través del juicio de amparo, pero los sujetos obligados nunca pueden hacerlo. Lo anterior, pues el único sujeto obligado que puede impugnar las resoluciones del INAI es el consejero jurídico del Ejecutivo Federal, mediante el recurso de revisión en materia de seguridad nacional, previsto en el propio artículo 6o. constitucional, así como en la Ley General de Trasparencia y Acceso a la Información Pública.

Así, con base en esas mismas consideraciones, **reitero mi posicionamiento en cuanto a que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación debió sobreseer la presente controversia constitucional por actualizarse una restricción de orden constitucional.**

Como se mencionó anteriormente, en este caso el INEGI, argumentó que la admisión a trámite del recurso de revisión RRA 8592/18, emitida por el INAI, viola su ámbito competencial. Ello, al considerar que de conformidad con el artículo 26, apartado B, constitucional, le corresponde a éste normar y coordinar el Sistema Nacional de Estadística y Geografía, con atribuciones exclusivas para regular la captación, procesamiento y publicación de la información estadística y geográfica; lo cual, incluye la resolución de los medios de defensa que versen sobre respuestas a solicitudes de información de esa índole.

Sobre lo anterior, no debe haber duda de que la controversia era improcedente, pues se interpuso como medio de defensa por parte de un sujeto obligado (INEGI) para combatir una resolución del INAI, consistente en un auto admisorio. Además, **reitero mi posicionamiento en cuanto a que la única excepción a esta regla se actualiza cuando tales resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional, en cuyo caso el consejero jurídico del Ejecutivo Federal puede interponer recurso de revisión ante esta Suprema Corte.**

En mi opinión, considero que estimar que un auto admisorio pueda impugnarse mediante controversia constitucional desvirtúa por completo la naturaleza misma de este medio de control constitucional para hacer de él un recurso contra resoluciones del INAI, lo cual está expresamente prohibido por nuestra Constitución. Situación que, en última instancia, puede producir un retraso indebido en el cumplimiento de las resoluciones de dicho instituto con las que se tutela el derecho de acceso a la información pública de las personas.

El hecho de que la controversia constitucional proceda entre órganos constitucionales autónomos no implica que a través de este medio puedan combatirse todo tipo de actos. Así, por ejemplo, esta Suprema Corte ha sostenido que a través de la controversia constitucional no es posible combatir resoluciones

jurisdiccionales;[8] así como tampoco el ejercicio del derecho de veto de los Poderes Ejecutivos;[9] o contra resoluciones dictadas en los juicios de amparo o en ejecución de éstos.[10]

Como puede verse, a través de la interpretación, esta Corte ha encontrado que cierto tipo de actos no pueden ser impugnados a través de la controversia, porque escapan del ámbito de tutela propio de este medio de control. Sin embargo, en este caso no era necesario un ejercicio interpretativo: la propia Constitución lo establece.

En consecuencia, considero que **la presente controversia constitucional debió haber sido declarada improcedente debido a que el INEGI impugnó resoluciones del órgano garante en materia de transparencia y acceso a la información, mismas que son vinculatorias, definitivas e inatacables por parte del INEGI,** en términos del artículo 6o., apartado A, fracción VII, párrafo séptimo, de la Constitución General.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 9/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de enero de 2021 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 82, Tomo I, enero de 2021, página 440, con número de registro digital: 29626.

Las tesis aisladas 2a. CVII/2009, 1a. LXXXVI/2009, 2a. LIX/2006 y P. LXX/2004 y de jurisprudencia P./J. 117/2000 y P./J. 77/98 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos

[8] Tesis 2a. CVII/2009, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA IMPUGNACIÓN DE RESOLUCIONES JURISDICCIONALES CONSTITUYE UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA QUE DA LUGAR AL DESECHAMIENTO DE PLANO DE LA DEMANDA RELATIVA." y tesis P./J. 117/2000, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO SON LA VÍA IDÓNEA PARA COMBATIR RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, AUN CUANDO SE ALEGUEN CUESTIONES CONSTITUCIONALES."

[9] Tesis 1a. LXXXVI/2009, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE VETO, PUES AL CONSTITUIR UN MEDIO DE CONTROL POLÍTICO, NO ES SUSCEPTIBLE DE ANÁLISIS EN SEDE JUDICIAL."

[10] Tesis 2a. LIX/2006, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PROCEDE SU DESECHAMIENTO POR NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE CUANDO SE PROMUEVE CONTRA UNA RESOLUCIÓN DICTADA EN AMPARO EN REVISIÓN."; tesis P. LXX/2004, de rubro "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES NOTORIAMENTE IMPROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS DICTADAS EN JUICIOS DE AMPARO, ASÍ COMO DE LOS ACTOS REALIZADOS EN SU EJECUCIÓN." y tesis P./J. 77/98, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. NO ES LA VÍA IDÓNEA PARA IMPUGNAR ACTOS DERIVADOS DE RESOLUCIONES DICTADAS EN UN PROCEDIMIENTO DE EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO."

XXX, septiembre de 2009, página 2777, con número de registro digital: 166464; Tomo XXIX, mayo de 2009, página 849, con número de registro digital: 167282; XXIV, julio de 2006, página 827, con número de registro digital: 174757; XX, diciembre de 2004, página 1119, con número de registro digital: 179957; XII, octubre de 2000, página 1088, con número de registro digital: 190960 y VIII, diciembre de 1998, página 824, con número de registro digital: 195034, respectivamente.

Las sentencias relativas a las controversias constitucionales 308/2017 y 117/2018 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas y 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 84, Tomo I, marzo de 2021, página 982 y 2, Tomo III, junio de 2021, página 3236, con números de registro digital: 29687 y 29863, respectivamente.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 44/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de **veintinueve de junio de dos mil veinte,** resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, donde se determinó declarar la invalidez del artículo 31, en su porción normativa "*existir indicios de*", de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, publicada en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el veinte de marzo de dos mil diecinueve.

Al respecto, debo precisar que, si bien compartí la invalidez de la norma impugnada, lo cierto es que considero que el estudio constitucional debía atender a la naturaleza de la *desaparición de personas*, pues según la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el término "persona desaparecida" se entiende como la persona cuyo paradero se desconoce y se presuma, a partir de cualquier indicio, **que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito.**[1] De lo que se advierte que el precepto

[1] Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.
"Artículo 4. Para efectos de esta ley se entiende por: …
"XVI. Persona desaparecida: … la persona cuyo paradero se desconoce y se presuma, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito; …"

permite el uso de indicios para determinar la calidad de persona desaparecida.

Con lo que se explica de manera más profunda la inconstitucionalidad de la norma impugnada que permite que por simples indicios que se tenga por acreditada que una persona fingió o hizo creer su desaparición, pues ello es revictimizar a la propia víctima al revertirle la carga de probar hechos negativos.

En efecto, para entender la dimensión del problema jurídico que se presenta es necesario analizar, en principio, las reformas constitucionales y legales en materia de desaparición de personas **(I);** en segundo, el concepto legal de "persona desaparecida" **(II);** en tercer lugar, el carácter de víctima que tienen las personas desaparecidas y la prohibición de revictimización **(III);** para finalizar, con la declaración especial de ausencia como mecanismo de protección **(IV).**

A partir de ello se puede concluir que el artículo impugnado, al establecer que *si la persona desaparecida de la cual se emitió una declaración especial de ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida,* ***en caso de existir indicios de que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades,*** *sin perjuicio de las acciones legales conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y* ***no podrá reclamar de estos frutos ni rentas y, en su caso,*** *también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición*, vulnera los derechos humanos de las víctimas de desaparición, ya sea de desaparición forzada o de desaparición cometida por particulares, sin atender a la gravedad de los delitos de los que puede derivar y por ello la revictimiza.

Siendo que conforme a la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Bús-

---

Esta definición es uniforme con las contenidas en el artículo 3, fracción X, de la Ley de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila de Zaragoza, así como en el artículo 3, fracción IX, de la Ley Federal de Declaración Especial de Ausencia para Personas Desaparecidas.

En este sentido, resulta relevante el artículo 12.2 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas que establece: "*Siempre que haya motivos razonables para creer que una persona ha sido sometida a desaparición forzada, las autoridades a las que hace referencia el párrafo 1 iniciarán una investigación, aun cuando no se haya presentado ninguna denuncia formal.*". (Énfasis añadido)

queda de Personas, se considera que "persona desaparecida" se refiere a toda persona cuyo paradero se desconozca y respecto de la cual existan indicios de que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito, incluyendo con ello tanto a las víctimas de desaparición forzada de personas, como a las de la desaparición cometida por particulares.

Esto debido a que el Estado en este caso está obligado a **probar plenamente** la simulación de tal desaparición, previo a privarle de las protecciones que como víctima le asisten, revirtiendo la carga de la prueba a la víctima para probar que no simuló su desaparición; pues con tal estipulación se invierte el principio de buena fe al que están obligados las autoridades en términos de la Ley General de Víctimas, ya que no deben criminalizarlas o responsabilizarlas por su situación.

Esto, ya que en el caso de personas víctimas de desaparición, dado que la **situación agravada de vulnerabilidad en que se encuentran,** exige que el Estado garantice medidas reforzadas de protección con el fin de evitar la victimización secundaria derivada de una de las más graves violaciones a derechos humanos.

Pues la persona desaparecida que es localizada con vida o se prueba que sigue con vida, para efectos del artículo impugnado de la ley local, ya fue sujeta de un procedimiento previo en el que se le haya reconocido su carácter de víctima y por tanto, le asisten las garantías y derechos necesarios para su protección; así que el Juez determine mediante **indicios que se simuló la desaparición** para evadir responsabilidades, no respeta la especial situación de vulnerabilidad de la víctima, e inclusive revierte el principio de buena fe, toda vez que la obligación de probar que no se ha simulado la desaparición se traslada a la víctima directa.

Lo que contrasta también con la protección debida a las víctimas es el hecho de que, a través de indicios, se determine la simulación de un ilícito cuando se pruebe que la víctima sigue con vida o sea localizada con vida sin siquiera requerir su presencia o asegurarse de que esté en aptitud de atender un procedimiento jurisdiccional.

Con ello **se evitarían** los señalamientos que se realizan en este proyecto, en el sentido de que "… *de prosperar la simulación con base en 'indicios' ante la imposibilidad de que la víctima pudiera recabar pruebas plenas para demos-*

trar que su cautiverio no fue artificioso, ***esa carencia probatoria podría posteriormente servir de base para fincarle una responsabilidad penal,*** *ya que la norma reclamada prevé que la desaparición falsa será declarada*", "*… sin perjuicio de las acciones legales conducentes …*"; afirmación que no se puede compartir, dado que, si bien la norma impugnada establece como pena de la simulación de la desaparición la devolución de sus bienes en el estado en el que se hallen y la privación los frutos y las rentas, *sin perjuicio de las acciones legales conducentes*, las que en su caso podrían incluir las penales, lo cierto es que los procesos penales correspondientes **no se pueden sustentar** en la determinación de carácter civil ni en los indicios señalados, ya que la acreditación de los delitos tiene una dinámica **totalmente diferente,** con protecciones constitucionales precisas en las que de ninguna manera procedería una responsabilidad penal a raíz de meros indicios, sino que el Ministerio Público tiene la responsabilidad de probar plenamente la existencia del delito **y la plena responsabilidad del imputado**, de manera que la afirmación ligera que se hace en ese sentido no puede compartirse.

Aunado a ello, debo aclarar que desde mi óptica la simple eliminación de la porción normativa que dice **"*existir indicios de*"** no supera el vicio de inconstitucionalidad determinado, ya que además de que el precepto sin tal porción normativa resulta un tanto incongruente, se deja la norma sin establecer que debe ser plenamente demostrado que la víctima hizo creer su desaparición; por ello, considero que la norma impugnada **debe ser expulsada en su totalidad,** con el objeto de que el legislador emita una nueva en la que no se vulneren los derechos de las víctimas de este sensible delito.

Por las razones expresadas es que, si bien compartí la declaratoria de invalidez de la norma impugnada, lo cierto es que ello obedece a las razones precisadas en este voto.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 44/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 3378, con número de registro digital: 30014.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de agosto de 2021.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL SEÑOR MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 44/2019, PROMOVIDA POR LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En sesión de veintinueve de junio de dos mil veinte, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la **invalidez** de la porción normativa "*existir indicios de*" del artículo 31 de la Ley Número 236 para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.[1] Lo anterior, pues estimó que no era suficiente la *mera existencia de indicios* para tener por acreditada –por la vía civil– la posible simulación de una desaparición y, consecuentemente, la privación de la posibilidad de reclamar los frutos y rentas de sus bienes.

Si bien comparto los argumentos torales que sostienen esta decisión, formulo el presente voto concurrente para separarme de las consideraciones de la sentencia en las que se sostiene que la norma impugnada de alguna manera *revierte la carga de la prueba* y coloca en la persona desaparecida el *deber de aportar elementos o datos para acreditar que no fingió su desaparición*.

Efectivamente, en diversas partes de la sentencia se argumenta que la exigencia de un estándar probatorio tan bajo como el de *meros indicios* para tener por acreditada la simulación de la desaparición, obliga a presumir la mala fe de la víctima, a considerar que ella misma es la responsable de su situación y, en consecuencia, **"*a demostrar que no ha simulado la desaparición para evitar la privación de los frutos y rentas de sus bienes*"** (página 40). En otras palabras, se argumenta que a la persona desaparecida se le impone **"*la carga de la prueba para evitar la privación de sus derechos*"** (página 41).

Respetuosamente, y como lo expresé al momento de la discusión del asunto, aunque estoy de acuerdo en que resulta inconstitucional privar a una persona del producto de sus bienes con base en un estándar probatorio excesivamente

[1] "**Artículo 31. Recuperación de bienes en casos de desapariciones simuladas**
"Si la persona desaparecida de la cual se emitió una declaración especial de ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, en caso de **existir indicios de** que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de estos frutos ni rentas y, en su caso, también recobrará los derechos y obligaciones que tenía al momento de su desaparición."

bajo consistente en la mera existencia de *indicios*, **no considero que el precepto impugnado revierta la *carga de la prueba* a la víctima de la desaparición.**

Tal como se explica en la sentencia, el artículo 31 de la ley impugnada señala que si la persona desaparecida respecto de la cual se emitió una declaración especial de ausencia fuera localizada con vida o se prueba que sigue con vida, "*en caso de existir indicios*" de que la persona hizo creer su desaparición deliberada para evadir responsabilidades, sin perjuicio de las acciones legales conducentes, **recobrará sus bienes en el estado en el que se hallen y no podrá reclamar de éstos frutos ni rentas.**

En este sentido, desde mi perspectiva, es claro que el legislador buscó establecer ***una sanción de carácter civil*** –consistente en la privación de los frutos y rentas derivados de los bienes de su propiedad–; la cual opera en aquellos casos en los que se logre demostrar bajo un *estándar probatorio* de "*existir indicios*" que la persona fingió su desaparición para evadir sus responsabilidades.

Al respecto, debe recordarse que el término "estándar de prueba" se entiende como el *grado de certeza* requerido por la ley para tener por acreditado un determinado hecho[2] y, por consiguiente, detonar la consecuencia jurídica que corresponda. Por lo general, el grado de certeza requerido por la ley varía dependiendo de la naturaleza de los hechos y las pretensiones que se encuentren en disputa. Además, los estándares de prueba son útiles para identificar el grado de importancia de los bienes involucrados en la decisión final: **entre mayor sea la importancia de los bienes en juego, mayor será el estándar de prueba requerido.**

En este sentido, es un criterio ampliamente aceptado tanto en la legislación nacional[3] como en el derecho comparado que el estándar de *probabilidad preponderante o prevalente* (llamada "*preponderance of the evidence*" en el derecho

[2] *Véase,* David L. Schwartz and Christopher B. Seaman, *Standards of proof in civil litigation: an experiment from patent law*, Harvard Journal of Law & Technology, Volume 26, number 2, Spring 2013, p. 434.

[3] **Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave:**
"Artículo 337. La valorización de las pruebas se hará de acuerdo con el presente capítulo, a menos que por el enlace interior de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, el tribunal adquiera convicción distinta respecto de los hechos del litigio. En este caso, deberá fundar el juez cuidadosamente esta parte de su sentencia."

anglosajón) **es el umbral probatorio mínimo que debe tener lugar en los juicios de carácter civil.**[4] Este estándar consiste en que algo ha de considerarse probado cuando a partir de la evidencia disponible, aparezca que es más probable que haya sucedido a que no.

Bajo esta lógica, dado que –como señalé anteriormente– el artículo impugnado impone una ***sanción de carácter civil*****,** es claro que el legislador trastocó el derecho a la seguridad jurídica y a las formalidades esenciales del procedimiento al establecer un estándar probatorio **menor** a la *probabilidad preponderante o prevalente*, **para el efecto de privar a una persona de sus derechos económicos.** Sin embargo, estimo que el hecho de que la norma estableciera este *estándar probatorio* reducido, **no equivale a una reversión de la carga de la prueba en perjuicio de la persona desaparecida.**

Si bien ambas figuras se complementan para establecer la distribución del riesgo de un posible error judicial entre las partes que intervienen en un procedimiento, **lo cierto es que constituyen reglas procesales distintas.** Por un lado, como señalé, los distintos *estándares de prueba* determinan el grado de probabilidad que será suficiente para considerar que una hipótesis fáctica –en el presente caso, la alegada disimulación de la desaparición– se encuentra suficientemente corroborada.[5] Por otro lado, la *carga de la prueba* determina a qué parte corresponde aportar los elementos probatorios al juicio y, particularmente, a qué parte perjudicará el que no se logre corroborar la hipótesis fáctica conforme al *estándar de prueba* aplicable.[6]

En el supuesto que presenta el precepto impugnado, resulta evidente que la *carga de la prueba* recaerá en quien o quienes se opongan a la solicitud de la persona desaparecida de recobrar sus bienes y los frutos derivados de ellos, pues el artículo 228 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Veracruz claramente establece que es al actor a quien corresponde probar los hechos constitutivos de su acción.[7] Es decir, sería a ellos a quienes corres-

[4] *Véase,* Clermont, Kevin M., *Standards of Proof Revisited* (2009). Cornell Law Faculty Publications. Paper 13. *http://scholarship.law.cornell.edu/facpub/13*

[5] *Véase,* Ferrer Beltrán, J., *Prolegómenos para una Teoría sobre los Estándares de Prueba. El Test Case de la Responsabilidad del Estado por Prisión Preventiva Errónea*, en *Filosofía del Derecho Privado*, Marcial Pons, 2018, p. 403.

[6] Ibídem, p. 412.

[7] "**Artículo 228.** El actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el reo los de sus excepciones."

pondería convencer al juzgador –bajo el *estándar probatorio* que corresponda– que la persona localizada con vida fingió su desaparición, pues de lo contrario no habrá lugar a sus pretensiones. Lo anterior, sin perjuicio del derecho de la persona localizada de poder ofrecer pruebas que desvirtúen aquellas presentadas por su contraparte.

Por estas razones, me aparto de las consideraciones en las que se establece que la exigencia de un estándar de prueba tan bajo para tener por probada la simulación de la desaparición invierte la carga de la prueba, obligando a la persona localizada con vida a demostrar que no ha simulado la desaparición para evitar la privación de sus derechos económicos.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 44/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de agosto de 2021 a las 10:14 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 4, Tomo II, agosto de 2021, página 3378, con número de registro digital: 30014.

El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 3 de agosto de 2021.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 39/2021.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión celebrada el veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno, resolvió la acción de inconstitucionalidad citada al rubro, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respecto al artículo 166 Bis, fracción I, en la porción normativa "*por nacimiento*", de la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas (adicionado mediante el Decreto Número 613, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas el veintitrés de enero de dos mil veintiuno); al considerarlo violatorio, entre otros, de la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en la materia.

El artículo impugnado disponía, en la parte que nos ocupa, lo siguiente: "Artículo 166 Bis. Para ser designado secretario general de Acuerdos del tribunal, se deberán reunir los requisitos siguientes: I. Ser mexicano por nacimiento y ciudadano zacatecano, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; …"

Esta disposición fue declarada inválida por unanimidad de votos;[1] sin embargo, la mayoría consideró, en idénticos términos a los establecidos al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2018,[2] que tal invalidez derivaba de que los Congresos Locales no tienen facultad para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento en las entidades federativas porque la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene reserva explícita respecto a ciertos cargos y funciones para mexicanos por nacimiento. De lo anterior desprendió la mayoría que ningún Estado puede, en ningún caso, establecer ese requisito para acceder a otros cargos distintos a los que ya están previstos en la propia Constitución Federal.

Si bien coincidí en la declaratoria de invalidez de la porción normativa impugnada, no comparto las consideraciones de la mayoría. A mi parecer, las razones que debieron de sustentar la invalidez debían partir de analizar la competencia, por ser de estudio preferente. Antes de exponerlas, respondo primero a dos interrogantes previas:

1. ¿El Congreso del Estado de Zacatecas estaba legislando en materia de nacionalidad, como para poder sostener que interfería con una facultad exclusiva del Congreso de la Unión?

La respuesta es no. La nacionalidad está regida por el artículo 30 constitucional, y el diverso 73 reserva facultad expresa al Congreso para "XVI. Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República".

Ninguna de tales actividades estaba llevando a cabo el legislador de Zacatecas al *restringir* el acceso a un cargo público de dicha entidad respecto de quienes tuvieran la nacionalidad mexicana por nacimiento.

2. ¿El artículo 32 constitucional crea un catálogo absoluto y exclusivo de cargos que entrañen la mexicanidad por nacimiento?

[1] De las Ministras Esquivel Mossa, Piña Hernández y la suscrita Ministra Ríos Farjat, y los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Zaldívar Lelo de Larrea. Ausente el Ministro Aguilar Morales.

[2] Bajo la ponencia del Ministro Franco González Salas, resuelta en sesión de siete de enero de dos mil veinte por unanimidad de once votos. El Ministro Franco González Salas votó con reservas respecto al resolutivo segundo, la suscrita Ministra Ríos Farjat votó en contra de las consideraciones y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó por la invalidez, pero por tratarse de una distinción indisponible para las leyes federales o locales.

También en este caso la respuesta es no. Para clarificar esta respuesta, conviene transcribir el precepto (las negritas son propias):

"Artículo 32. La ley regulará el ejercicio de los derechos que la legislación mexicana otorga a los mexicanos que posean otra nacionalidad y establecerá normas para evitar conflictos por doble nacionalidad.

"El ejercicio de los cargos y funciones para los cuales, **por disposición de la presente Constitución,** se requiera ser mexicano por nacimiento, se reserva a quienes tengan esa calidad y no adquieran otra nacionalidad. Esta reserva también será aplicable a los casos que así lo señalen **otras leyes del Congreso de la Unión.** …"

Ciertamente, la Constitución Política del País contiene el requisito de la mexicanidad por nacimiento para acceder a diversos cargos, por ejemplo, presidente de la República, secretario de Estado, diputado, senador, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, fiscal general de la República, auditor Superior de la Federación, gobernador de un Estado, comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones o de la Comisión Federal de Competencia Económica o del órgano garante en materia de transparencia, Magistrado electoral, consejero de la Judicatura Federal; así como para pertenecer al Ejército, a la Armada, a la Fuerza Aérea, o para ser capitán, piloto, patrón, maquinista de embarcaciones o aeronaves mexicanas,[3] etcétera.

Lo anterior no significa, ni ha significado históricamente, que tales sean los únicos cargos públicos que estén amparados por el artículo 32 antes transcrito. El numeral 32 se limita a regular los cargos y funciones previstos **en la propia** Constitución Política del País, sin que de ahí pueda desprenderse que pretenda regular más allá que los previstos ***en ella misma*** y ***en otras leyes del Congreso de la Unión*****.**

Es claro que la legislación interna y propia de los Estados no emana del Congreso de la Unión, sino de los Congresos Locales, y también es cierto que no existe mandato expreso en este artículo 32 en el sentido que los Estados se entiendan comprendidos en tal reserva. No hay indicios de tal pretendida generalidad, sino, al contrario, de contener al legislador federal y, en cambio, de otorgar deferencia al legislador local (como puede observarse, se refiere sólo a otras leyes del Congreso de la Unión).

[3] Artículos 82, 91, 55, 58, 95, 102, 79, 116, 28, 6, 99, 100 y 32 constitucionales.

Lo anterior explica que las Constituciones de las entidades federativas suelan contener disposiciones relativas a que reservan ciertos cargos públicos para "mexicanos por nacimiento", como el de gobernador, diputado, fiscal general, integrante de Ayuntamiento, Magistrado de tribunal local, etcétera.

Tal es el arreglo político mexicano, amparado en el Pacto Federal previsto en la Constitución Federal, medularmente en el artículo 40, que dispone que: "es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental".

Precisamente por existir este régimen de competencias es que el estudio al respecto, el competencial, debe ser preferente.

I. Competencia de las Legislaturas Locales para regular supuestos de acceso a cargos públicos relacionados con la nacionalidad.

En virtud de que el análisis de competencia de las Legislaturas Locales para legislar en cierta materia **es de estudio preferente,** lo primero por definir es si éstas cuentan o no con la facultad de establecer como requisito a un cargo público local el "ser mexicano por nacimiento".

Una correcta metodología en estos casos consiste en definir, en primer lugar y con claridad suficiente, el régimen de competencias a favor de los Estados conforme a los principios del federalismo mexicano, sin introducir aspectos ajenos ni de derechos humanos porque constituyen un nivel o parámetro distinto de análisis de validez constitucional (del que me ocupo más adelante en el presente voto concurrente).

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en sus artículos 40[4] y 41[5] un régimen federal que otorga **autonomía a los Estados en todo lo**

[4] "**Artículo 40.** Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

[5] "**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal. …"

concerniente a su régimen interior con la única limitación de las estipulaciones y **reglas mínimas** del Pacto Federal, las cuales por su propia naturaleza deben ser **expresas.**

Al respecto, el artículo 124 constitucional delimita claramente las competencias entre la Federación y los Estados conforme al principio de que las facultades que no están **expresamente** concedidas a la Federación se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México;[6] es decir, un régimen constitucional de competencias exclusivas para la Federación y una distribución residual a los Estados.

En el caso concreto, el primer aspecto por clarificar es que **el legislador local de Zacatecas no está legislando en materia de nacionalidad,** sino **condicionando un cargo al requisito de mexicanidad por nacimiento,** lo cual consiste en categorizar o definir el perfil para ocupar el puesto de secretario general de Acuerdos del Tribunal de Justicia Laboral Burocrática de Zacatecas, conforme a requisitos que considera deseables según su visión de las necesidades de su entidad.

Por tanto, si la reserva de legislar el requisito de mexicanidad por nacimiento para ocupar ciertos cargos públicos **no se encuentra prevista como competencia exclusiva de la Federación** en el artículo 73 constitucional, ni en el diverso 32, ni en ningún otro, se debe reconocer la deferencia a la soberanía de los Estados en su régimen interior e interpretar que sí pueden prever en sus leyes dicho requisito.

En virtud de que todo lo no reservado a la Federación se entiende conferido a los Estados, el régimen de competencias se integra por reglas mínimas y expresas. Por esta razón, **no comparto que se pueda desentrañar una facultad exclusiva a la Federación en detrimento de los Estados a partir de algún ejercicio interpretativo que no toma en cuenta la metodología que demanda un Pacto Federal constitucional,** como lo es analizar en primer término el régimen de competencias.

De lo contrario, queda el precedente de que el régimen federal es algo así como una figura retórica (siendo que es la realidad nacional), y que a merced de cual-

[6] "**Artículo 124.** Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias."

quier tema que se pretexte o se perciba apremiante se puede difuminar o reescribir el régimen de competencias constitucional.

Si bien es misión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretar y salvaguardar la Constitución Política del País, esto no significa atribuirle a la Federación competencias o temas que no están distribuidos así en el propio Pacto Federal.

II. Razonabilidad de la exigencia de mexicanidad por nacimiento en el caso concreto.

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que el Congreso del Estado de Zacatecas sí tenía competencia para regular supuestos en los que se limite el acceso a cargos públicos a los mexicanos por nacimiento.

Salvaguardada la competencia residual, se puede entonces realizar un análisis de razonabilidad al caso. Tenemos que al revisar si la norma impugnada cumple o no con el requisito de escrutinio estricto, resulta evidente que no existe ninguna justificación constitucionalmente imperiosa que demande de la mexicanidad por nacimiento para ocupar el puesto de secretario general de Acuerdos del Tribunal de Justicia Laboral Burocrática de Zacatecas.

Tal restricción no es correcta ni pertinente respecto a la labor a desempeñar, y que se encuentra descrita en diversos artículos de la Ley del Servicio Civil del Estado de Zacatecas. Siendo entonces que no hay justificación para esta exigencia, es que la norma impugnada resulta discriminatoria y, por ende, inconstitucional. Considero que esto debió concluirse así en la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad, porque esta era la materia del análisis y ése era el método.[7]

[7] "IGUALDAD. CASOS EN LOS QUE EL JUEZ CONSTITUCIONAL DEBE HACER UN ESCRUTINIO ESTRICTO DE LAS CLASIFICACIONES LEGISLATIVAS (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).". Jurisprudencia 1a./J. 37/2008, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, abril de 2008, página 175.
Votación: Este criterio derivó del amparo directo en revisión 988/2004 de 29 de septiembre de 2004, el cual se resolvió por unanimidad de cuatro votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Rosalba Rodríguez Mireles. Criterio que fue reiterado posteriormente en los amparos en revisión 459/2006, 846/2006, 312/2007 y 514/2007.

Es posible que estemos ante un tema –exigir la nacionalidad mexicana por nacimiento para diversos cargos– que muy rara vez (si acaso) las Legislaturas Locales lograrían justificar respecto a por qué necesitan ese requisito de mexicanidad por nacimiento para tal o cual cargo. Advierto también que el análisis de la razonabilidad puede conducir en la gran mayoría de los casos a la invalidez de la norma; sin embargo, como he señalado, el régimen federal permite una competencia *a priori* en las exigencias de los cargos que configuran su orden de gobierno. Si resulta que se están creando hipótesis discriminadoras con esa exigencia, debería ser un tema para analizarse a partir de una razonabilidad caso por caso.

Nota: La sentencia relativa a la acción de inconstitucionalidad 39/2021, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 8 de abril de 2022 a las 10:12 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Undécima Época, Libro 12, Tomo I, abril de 2022, página 609, con número de registro digital: 30500.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 9/2019.

En sesión de tres de marzo de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de seis votos, determinó sobreseer la controversia constitucional citada al rubro, toda vez que algunos de los Ministros que conformaron la mayoría consideraron se actualizaba la causa de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que se impugnó un auto de trámite y no así la resolución definitiva. Asimismo, otros de los Ministros de la mayoría estimaron se actualizaba la improcedencia directamente prevista en el párrafo séptimo de la fracción VIII del apartado A del artículo 6o. constitucional, al tratarse de un asunto donde el sujeto obligado impugna una decisión del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (en adelante, INAI), las cuales son inatacables.

I. Antecedentes del asunto

Una persona solicitó información al Instituto Nacional de Estadística y Geografía (en adelante, INEGI) mediante la Plataforma Nacional de Transparencia. En contra de la respuesta dada a su solicitud el particular interpuso recurso de revisión ante el INAI.

El INAI admitió a trámite el recurso de revisión interpuesto por la parte recurrente y, en contra de dicha admisión, el INEGI promovió controversia constitucional en la que solicitó la invalidez del acuerdo de admisión, ya que a su juicio el INAI invadió su competencia y autonomía previstas en el artículo 26, apartado B, constitucional, al dar trámite a un medio de defensa promovido en contra de una respuesta a una solicitud de información estadística.

II. Razones de la mayoría

El Tribunal Pleno por mayoría de seis votos determinó que se actualizaba una causa de improcedencia, por lo que la controversia constitucional debía sobreseerse.

III. Razones del disenso

Respetuosamente, no comparto lo resuelto por la mayoría de mis compañeros Ministros, ya que por un lado el INEGI no tenía la obligación de agotar las etapas legales del procedimiento para promover la controversia constitucional, esto es, esperar hasta el dictado de la resolución definitiva, en virtud de que su alegación principal consistía en que la admisión del INAI causa una afectación a su esfera competencial directamente atribuida por la Constitución. Ello es así, porque no es verdad que sólo la resolución definitiva puede causar una afectación a la esfera competencial susceptible de ser impugnada en controversia constitucional.

Dicho en otras palabras, si la parte actora hace valer una invasión a su esfera competencial y no existe una vía legalmente prevista que pueda traer como consecuencia la revocación, modificación o confirmación del acto impugnado, es posible acudir a esta instancia constitucional a combatir un acto dentro del procedimiento que afecta o invade la esfera competencial de un órgano constitucional autónomo.

En el caso concreto, el acto impugnado señala como fundamento de la competencia el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución. De acuerdo con lo manifestado por el INEGI, ese precepto dota de competencia al INAI para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales, con excepción de aquellos casos que versen sobre información estadística y geográfica. Asimismo, –en argumentos del INEGI– el artículo 26, apartado B, constitucional, otorga a este tipo de información un régimen especial, el cual estatuye que los recursos de revisión interpuestos en contra de resoluciones recaídas a solicitudes de acceso a información estadística y geográfica deben ser sustanciados y resueltos por el propio órgano especializado en información estadística y geográfica, de

forma tal que el INEGI combate el auto de admisión con un argumento de invasión a su esfera competencial.

Por otro lado, la argumentación sostenida por algunos de mis compañeros Ministros es en el sentido de resolver que de acuerdo con el artículo 6o. constitucional las resoluciones del INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. No comparto lo anterior toda vez que se traduce en la inexistencia de un medio de defensa legal al cual el INEGI hubiera podido acudir para alegar invasión a su esfera competencial con el objetivo de revocar la resolución que por este medio de control constitucional se combate. Aunado a que el artículo 105, fracción I, inciso l), es claro en establecer que la Suprema Corte conocerá de las controversias que se susciten entre dos órganos constitucionales autónomos, y enfatiza que lo dispuesto en dicho inciso **será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de la Constitución.**

A manera de conclusión, estimo que las causas de improcedencia hechas valer por el INAI no se actualizan, toda vez que, en contra del acto reclamado, el instituto actor hizo valer únicamente argumentos de invasión a su esfera competencial establecida por el artículo 26, apartado B, constitucional y en contra del mismo no existe algún medio de defensa que pudiera ser agotado con la finalidad de revocarlo, modificarlo o confirmarlo. Además, ésta es la vía idónea para que la Suprema Corte analice actos concretos o normas generales a la luz de las atribuciones competenciales otorgadas por la Constitución a los órganos constitucionales autónomos.

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 9/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de enero de 2021 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 82, Tomo I, enero de 2021, página 440, con número de registro digital: 29626.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MINISTRA ANA MARGARITA RÍOS FARJAT EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 9/2019.

En sesión celebrada el tres de marzo de dos mil veinte, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió una controversia constitucional promovida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en contra de un acuerdo emitido por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la

Información y Protección de Datos Personales (INAI), en el que admitió a trámite un recurso de revisión interpuesto ante este último organismo.

Una mayoría de seis integrantes del Tribunal Pleno votó por la improcedencia de esa controversia por dos razones diferenciadas:

a) De conformidad con el artículo 6o. constitucional, las resoluciones emitidas por el INAI son definitivas e inatacables para los sujetos obligados, teniendo como única excepción la relativa al recurso de revisión en materia de seguridad nacional que puede hacer valer únicamente el consejero jurídico del Poder Ejecutivo;[1] y,

b) No se impugnó una resolución o acto definitivo, sino los acuerdos de inicio dictados en los recursos de revisión tramitados ante el INAI, por lo que el INEGI debió esperar a que se emitiera la resolución definitiva en los procedimientos respectivos.[2]

En la sesión en la que se resolvió esa controversia constitucional manifesté mi voto en contra del criterio sostenido por la mayoría y a favor de la procedencia,[3] razón por la cual formulo el presente **voto particular.**

Razones del disenso

La calidad de inatacables que revisten las resoluciones del INAI por mandato del artículo 6o. constitucional no impide que excepcionalmente otros órganos autónomos puedan impugnar tales resoluciones en una controversia constitucional si llegan a entrañar alguna vulneración a su esfera de competencias.

De acuerdo con el artículo 6o. de la Constitución Política del País, establece en su apartado A, fracción VIII,[4] que las resoluciones del INAI son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados, pero yo no interpreto que sean inatacables al extremo de causar confrontación con el propio Texto Cons-

[1] Con este criterio votaron por el sobreseimiento de la controversia las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández, y los Ministros Franco González Salas y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.
[2] Con este criterio votaron por el sobreseimiento de la controversia los Ministros Aguilar Morales y Pérez Dayán.
[3] Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Pardo Rebolledo y Laynez Potisek y la suscrita Ministra votamos en contra.
[4] "Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados."

titucional e impedir la aplicación del diverso 105 constitucional, que indica que es procedente la controversia justamente para dirimir cuestiones competenciales.

Es cierto que el INAI es inatacable en sus determinaciones sustantivas, pero eso no significa que al resolver el fondo de su materia no exista la posibilidad de que en su decisión pudiera alterar o incidir en la competencia de otros órganos, y es en este punto en donde resulta necesaria la revisión constitucional por virtud de la controversia constitucional. No comparto la idea de que nuestro sistema jurídico permita la existencia de órganos cuya autonomía sea tal que pueda sustraerse al control constitucional establecido por el artículo 105.

Al respecto, resulta importante recordar que el artículo 105, fracción I, inciso l), de la Constitución,[5] establece que esta Suprema Corte podrá conocer de las controversias constitucionales entre dos órganos constitucionales autónomos respecto de la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales, especificando que esto también es aplicable al organismo garante establecido en el artículo 6o. constitucional, es decir, el INAI. Esta última especificación, fue añadida con motivo de una reforma (de 7 de febrero de 2014), a efecto de prever, sin ambigüedades y sin dudas, que la controversia constitucional es procedente entre dos órganos constitucionales autónomos, y que dentro de dichos órganos se encuentra el INAI. Además, no se especificó, ni buscó precisarse que el INAI, únicamente pudiera actuar con legitimación activa y no como ente demandado en este tipo de procedimientos.

Por lo anterior, los artículos 6o. y 105, fracción I, inciso l), de la Constitución Política del País se refieren a materias diferenciadas, cuyas reglas se rigen de manera independiente, lo que me permite llegar a la conclusión de que la calidad de inatacables establecida en el primero de ellos, se refiere únicamente a la imposibilidad de que los sujetos obligados en materia de transparencia, no puedan controvertir las decisiones tomadas por el INAI en relación con esa materia; sin embargo, ello no impide que los actos y resoluciones del INAI

[5] "**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: …
"l) Dos órganos constitucionales autónomos, y entre uno de éstos y el Poder Ejecutivo de la Unión o el Congreso de la Unión sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. Lo dispuesto en el presente inciso será aplicable al organismo garante que establece el artículo 6o. de esta Constitución."

puedan controvertirse en controversia constitucional cuando lo que esté en entredicho sea la afectación o invasión por parte del INAI de la esfera competencial de otro organismo constitucional autónomo o Poder de la Unión.

En el presente caso, el objeto de las controversias constitucionales planteadas por el INEGI no fue controvertir las consideraciones sustantivas en materia de transparencia y acceso a la información de los acuerdos emitidos por el INAI, sino más bien la competencia de ese órgano constitucional autónomo para seguir un procedimiento en contra de dicho organismo a pesar de que él está facultado de conformidad con el artículo 26, apartado B, de la Constitución Política del País[6] y con su ley, para regular la captación, procesamiento y publicación de toda la información que genere.

Además, el Tribunal Pleno recientemente había resuelto, en sesión del veintisiete de febrero de dos mil veinte, la controversia constitucional 308/2017, que seguía el precedente de la 117/2014,[7] donde se había claramente determinado que, dada la naturaleza de los órganos constitucionales autónomos, el escrutinio sobre sus resoluciones es excepcional, no inexistente. Ahí se dijo, por ejemplo, que "*serán impugnables en controversia constitucional las resoluciones jurisdiccionales o administrativas que incluyan una determinación que pueda afectar el ámbito competencial del actor*". Si bien yo no voté este precedente, comparto la determinación que entraña. Posteriormente, la controversia constitucional 308/2017 (que sí voté) reafirma lo allá sostenido y señala que "*con*

[6] "**Artículo 26.** ...
"B. El Estado contará con un Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica cuyos datos serán considerados oficiales. Para la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, los datos contenidos en el sistema serán de uso obligatorio en los términos que establezca la ley.
"La responsabilidad de normar y coordinar dicho sistema estará a cargo de un organismo con autonomía técnica y de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, con las facultades necesarias para regular la captación, procesamiento y publicación de la información que se genere y proveer a su observancia.
"El organismo tendrá una Junta de Gobierno integrada por cinco miembros, uno de los cuales fungirá como presidente de ésta y del propio organismo; serán designados por el presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.
"La ley establecerá las bases de organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, de acuerdo con los principios de accesibilidad a la información, transparencia, objetividad e independencia; los requisitos que deberán cumplir los miembros de la Junta de Gobierno, la duración y escalonamiento de su encargo."
[7] Resuelta el siete de mayo de dos mil quince.

ello se fijó un precedente vinculante en el sentido de que procederá excepcionalmente una controversia constitucional en contra de una determinación emitida por un órgano constitucional autónomo cuando el actor alegue alguna invasión a las atribuciones que la Constitución le otorga".[8]

Por ende, considero que la controversia constitucional planteada en este caso por el INEGI se ubicaba en un supuesto de excepción a la calidad de no impugnables que revisten las resoluciones del INAI, derivado de la interpretación sistemática del citado artículo 6o. con el diverso 105, fracción I, de la Constitución (en el que se establece la materia y procedencia de las controversias constitucionales). La materia de las controversias constitucionales y la materia de un recurso es distinta.

Por otra parte, respecto al segundo punto que configuró la improcedencia de esta controversia constitucional, respecto a que no era necesario esperar a que el INAI emitiera la resolución definitiva en el recurso de revisión para considerar procedente la controversia constitucional, también estoy en desacuerdo.

A mi parecer, no era necesario agotar las etapas que permiten arribar a la resolución final en el recurso de revisión seguido ante el INAI para configurar la procedencia de la controversia constitucional, porque ello no resulta indispensable para acreditar un principio de afectación susceptible de analizarse en este medio de control constitucional.

Lo anterior es así, porque al aducirse una invasión competencial y, por tanto, una violación directa a la Constitución Política del País por la asunción de competencia del instituto actor no es necesario esperar al dictado de una resolución final.

Máxime que en el propio acuerdo de admisión del recurso de revisión interpuesto en contra de la respuesta dada por el INEGI a una solicitud de información en materia de estadística y geográfica, se señaló expresamente que el INAI era competente para conocer de dicho recurso con fundamento en el artículo 6o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y diversos numerales de la Ley General de Transparencia y Acceso

[8] Párrafo 23, página 15, de la sentencia dictada en la controversia constitucional 308/2017, votada a favor, en esta parte, por los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek y Pérez Dayán y por la suscrita Ministra (votaron en contra las Ministras Esquivel Mossa y Piña Hernández y el Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea).

a la Información Pública, entre otros. De ahí que, si el INEGI planteó que esos preceptos no le otorgan competencia al INAI para conocer y seguir el recurso respectivo, resultaba innecesario, desde mi perspectiva, esperar a que se emitiera la resolución definitiva en ese recurso, pues ésta se dictaría fincada sobre los artículos que el INEGI está precisamente señalando como no pertinentes para sostener la competencia del INAI en el caso concreto atendiendo a la cuestión planteada.

No es necesario aguardar, en un caso como éste, la resolución final del INAI porque **la afectación a su esfera competencial ya está siendo resentida por el INEGI,** según su apreciación, **no es la resolución –misma que aún no se dicta– la que le afecta, sino la mera admisión de un recurso** que el INEGI considera improcedente. De hecho, esperar al dictado de la resolución del INAI ni siquiera tiene sentido porque la materia de la controversia no podría consistir en el contenido de la decisión del INAI en materia de transparencia (porque ésta es, justamente, la esencia inatacable).

Nota: La sentencia relativa a la controversia constitucional 9/2019, que contiene el criterio respecto del cual se formuló este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 29 de enero de 2021 a las 10:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 82, Tomo I, enero de 2021, página 440, con número de registro digital: 29626.

Las sentencias relativas a las controversias constitucionales 308/2017 y 117/2018 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* de los viernes 5 de marzo de 2021 a las 10:08 horas y 18 de junio de 2021 a las 10:24 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libros 84, Tomo I, marzo de 2021, página 982 y 2, Tomo III, junio de 2021, página 3236, con números de registro digital: 29687 y 29863, respectivamente.

La compilación y formación editorial de esta Gaceta estuvieron al cuidado de la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se utilizaron tipos Helvetica Lt Std 7, 8, 9 y 10 puntos. Se terminó de editar el 31 de agosto de 2022. Se publicó en la página de internet *https://www.scjn.gob.mx* de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.