

AMPARO DIRECTO 19/2017
QUEJOSAS: ASOCIACIÓN DE USUARIOS
HIDRÁULICA LOS ÁNGELES,
ASOCIACIÓN CIVIL Y OTRAS

VISTO BUENO
SR. MINISTRO

PONENTE: MINISTRO JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO
SECRETARIO: ALEJANDRO CASTAÑÓN RAMÍREZ

Ciudad de México¹. Acuerdo de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día

V I S T O S, para resolver los autos del juicio de amparo directo 19/2016, promovido por *********, en representación de **Asociación de Usuarios “Hidráulica Los Ángeles”, Asociación Civil, Asociación de Usuarios del Bajo Bravo, Asociación Civil, Asociación de Usuarios “Santa Rosa”, Asociación Civil, Asociación de Usuarios Lateral Ejido, Asociación Civil, Asociación de Usuarios Ing. Abelardo Amaya Brondo de la Cuarta Unidad Anzalduas Sur, Asociación Civil, Asociación de Usuarios “Agricultores Unidos del Valle Hermoso de la Cuarta Unidad Anzalduas Sur”, Asociación Civil, Asociación de Usuarios “18 de Marzo” de la Segunda Valle Hermoso, Asociación Civil y Asociación Anáhuac, Asociación Civil**, en contra de la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Unitario en Materias Civil y Administrativa del Primer Circuito, el cinco de abril de dos mil dieciséis, en el toca civil *********.

R E S U L T A N D O:

¹ En atención a lo dispuesto en el artículo Trigésimo Cuarto Transitorio del Decreto publicado el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de la reforma política de la Ciudad de México, todas las referencias que en esta sentencia se hagan al Distrito Federal, deberán entenderse hechas a la Ciudad de México, sin que sea el caso de cambiar el nombre de las instituciones o autoridades que se citen, en razón de que en términos del artículo Trigésimo Primero Transitorio del Decreto publicado el cinco de febrero de dos mil diecisiete, en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México, éstas conservarán sus denominación, atribuciones y estructura, hasta en tanto no entren en vigor las leyes respectivas.

PRIMERO. Demanda de amparo. Mediante escrito presentado el veintiocho de abril de dos mil dieciséis, en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Unitarios en Materias Civil y Administrativa del Primer Circuito, *********, en representación de **Asociación de Usuarios “Hidráulica Los Ángeles”, Asociación Civil, Asociación de Usuarios del Bajo Bravo, Asociación Civil, Asociación de Usuarios “Santa Rosa”, Asociación Civil, Asociación de Usuarios Lateral Ejido, Asociación Civil, Asociación de Usuarios Ing. Abelardo Amaya Brondo de la Cuarta Unidad Anzalduas Sur, Asociación Civil, Asociación de Usuarios “Agricultores Unidos del Valle Hermoso de la Cuarta Unidad Anzalduas Sur”, Asociación Civil y Asociación de Usuarios “18 de Marzo” de la Segunda Valle Hermoso, Asociación Civil**, solicitó el amparo y protección de la Justicia Federal, en contra de las autoridades y por los actos:

Autoridades Responsables:

- A. Tercer Tribunal Unitario en Materias Civil y Administrativa del Primer Circuito.
- B. Juzgado Segundo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México.
- C. Director General de la Comisión Nacional del Agua.
- D. Comisionado de México para la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos.
- E. Secretario de la Sección de México para la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos.
- F. Ingenieros Principales de la Sección de México para la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos.

- G. Representante de la Sección de México para la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos.
- H. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.
- I. Secretario de Relaciones Exteriores del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos.
- J. Embajador de México en los Estados Unidos de América.
- K. Secretario de Gobernación del Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos.
- L. Subsecretario de Relaciones Exteriores para América del Norte.
- M. Cámara de Senadores del Congreso de la Unión.
- N. Director del Diario Oficial de la Federación.

Actos reclamados:

- a) La sentencia de cinco de abril de dos mil dieciséis, dictada en el toca *********, por el Tercer Tribunal Unitario en Materias Civil y Administrativa del Primer Circuito.
- b) Del Juzgado Segundo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México, la ejecución y cualquier otro efecto jurídico que pudiera ocasionarse en virtud del primer acto reclamado.

SEGUNDO. Derechos fundamentales violados y tercero interesado. La parte quejosa señaló como derechos fundamentales violados en su perjuicio, los establecidos en los artículos 1º, 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, expresó los conceptos de violación que estimó pertinentes y señaló como terceros interesados a la Comisión Nacional del Agua y a la sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos (CILA).

TERCERO. Trámite del juicio de amparo. Por acuerdo de siete de junio de dos mil dieciséis, el Magistrado Presidente del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, registró la demanda de amparo con el número ***** y la admitió, teniendo exclusivamente como **autoridad responsable al Tercer Tribunal Unitario en Materias Civil y Administrativa del Primer Circuito, y como acto reclamado,** la resolución de cinco de abril de dos mil dieciséis, pronunciada por el referido tribunal en el en el toca civil ***** .

En ese mismo acto, se reconoció el carácter de los terceros interesados, y tomando en cuenta que aun cuando en la demanda no se señaló a **Asociación Anáhuac, Asociación Civil**, se le tuvo con el carácter de quejosa, debido a que **Asociación de Usuarios Hidráulica Los Ángeles, Asociación Civil** también era representante común de aquella.

Por acuerdo de veintidós de junio de dos mil dieciséis, el Tribunal Colegiado tuvo por recibido el escrito de alegatos, presentado por el tercero interesado **Comisión Nacional del Agua**.

Asimismo, en proveído de once julio de dos mil dieciséis, se tuvieron presentados, de manera extemporánea, los alegatos de la diversa tercera interesada **Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos**. Determinación que impugnada mediante el recurso de reclamación ***** del índice del Tribunal Colegiado del conocimiento, el que se resolvió infundado, en sesión de veinticinco de agosto de dos mil dieciséis.

CUARTO. Facultad de Atracción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Seguidos los trámites procesales

correspondientes, mediante resolución dictada el catorce de julio de dos mil dieciséis, los Magistrados integrantes del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito solicitaron a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ejercer la facultad de atracción del juicio de amparo *********, al considerar que se reunían los requisitos de importancia y trascendencia necesarios.

En cumplimiento de la determinación anterior, el Secretario de Acuerdos del Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, a través del oficio número *********, remitió a este Alto Tribunal las actuaciones correspondientes.

Por auto de veinte de septiembre de dos mil dieciséis, el Presidente de la Suprema Corte de justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la solicitud de ejercicio de facultad de atracción con el número *********, y la admitió a trámite.

Seguidos los trámites procesales, la solicitud se resolvió por la Primera Sala de este Alto Tribunal en sesión de veinticinco de enero de dos mil diecisiete, en la cual se determinó ejercer la facultad de atracción para conocer del juicio de amparo directo².

QUINTO. Trámite del juicio de amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por acuerdo de cinco de abril de dos mil diecisiete, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo al juicio de amparo directo con el número de expediente **19/2017**; asimismo determinó que este Alto Tribunal debía avocarse al conocimiento de la demanda de amparo, disponiendo turnar el expediente para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo y su radicación en la Primera Sala a la

² Resuelta por unanimidad de cuatro votos.

que se encuentra adscrito, en virtud de ser el órgano jurisdiccional que determinó ejercer la facultad de atracción para conocer del asunto.

En cumplimiento al proveído que antecede, la Presidenta de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por acuerdo de seis de junio de dos mil diecisiete, ordenó el avocamiento del asunto y dispuso el envío de los autos a la Ponencia de su adscripción, para formular el proyecto de resolución.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para resolver el juicio de amparo directo 19/2017, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción V, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 40 de la Ley de Amparo vigente, y 21, fracción III, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos Primero y Tercero del Acuerdo General 5/2013, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal el trece de mayo de dos mil trece y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de ese mes y año, toda vez que se trata de un juicio de amparo cuya atracción se determinó mediante sentencia de veinticinco de enero de dos mil diecisiete, dictada en la solicitud de ejercicio de facultad de atracción *****.

SEGUNDO. Oportunidad de la demanda de amparo. Resulta innecesario determinar la oportunidad de la presentación de la demanda de amparo, ya que este aspecto fue analizado por el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito en la resolución dictada el catorce de julio de dos mil dieciséis, habiendo concluido que la demanda fue presentada en tiempo.

TERCERO. Existencia del acto reclamado. La existencia del acto reclamado quedó acreditada con el documento original, constante en el toca respectivo.

CUARTO. Antecedentes. Para efectos de resolver el presente asunto, se hará una relación de sus antecedentes:

1. Por escrito presentado el **once de agosto de dos mil seis**, **Asociación de Usuarios Hidráulica Los Ángeles, Asociación Civil**, por conducto de su apoderado *********; **Asociación de Usuarios del Bajo Bravo, Asociación Civil**, por conducto de su apoderado *********; **Asociación de Usuarios Santa Rosa, Asociación Civil**, por conducto de su apoderado *********; **Asociación de Usuarios Lateral Ejido, Asociación Civil**, por conducto de su apoderado *********; **Asociación de Usuarios Ing. Abelardo Amaya Brondo de la Cuarta Unidad Anzalduas Sur, Asociación Civil**, por conducto de su apoderado *********; **Asociación de Usuarios Agricultores Unidos de Valle Hermoso de la Cuarta Unidad Anzalduas Sur, Asociación Civil**, por conducto de su apoderado *********; **Asociación de Usuarios 18 de Marzo de la Segunda Unidad Valle Hermoso, Asociación Civil**, por conducto de su apoderado *********; y, **Asociación Anáhuac, Asociación Civil**, por conducto de su apoderada *********, demandaron en la **vía ordinaria civil federal** de la **Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos**, así como de la **Comisión Nacional del Agua**, las siguientes prestaciones:

“I.- De la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos: a) La declaración judicial de que la demandada ha realizado actos violatorios a las disposiciones contenidas en el “Tratado de Distribución de las Aguas Internacionales de los Ríos Colorado, Tijuana y Bravo, desde Fort Quitman, Texas, Estados Unidos de

*América, al Golfo de México, suscrito entre México y los Estados Unidos en el año de 1944”, al entregar y/o contabilizar “y/o entregar” y/o asignar y/o poner a disposición de los Estados Unidos de América, agua proveniente de afluentes no aforados que llegan al Río Bravo, en exceso del porcentaje que el citado tratado internacional señala como propio del vecino país del Norte y/o de afluentes distintos a los señalados expresamente en dicho tratado internacional.--- b) La declaración judicial de que la conducta ilegal de la demandada, identificada en el inciso que antecede, ha ocasionado a las asociaciones actoras daños y perjuicios, cuyas bases de cuantificación se señalarán en el cuerpo de la presente demanda. --- c) El pago de los daños y perjuicios que las asociaciones actoras han resentido con la conducta ilícita realizada por “las demandadas” desde “el año de” 1997 al 31 de diciembre de 2004.--- d) El pago de los gastos y costas que se originen con motivo de la tramitación del presente juicio.--- **II.- De la Comisión Nacional del Agua, reclamó):** a) La declaración judicial de que la demandada ha incumplido con las obligaciones a su cargo contempladas en el Decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el “día” 9 de febrero de 1955, al otorgar concesiones y permitir el aprovechamiento y uso de agua en la cuenca del Río Bravo con posterioridad al citado decreto de veda que así lo impedía.--- b) La declaración judicial de que la conducta ilegal de las demandadas, identificada en el inciso que antecede, ha ocasionado a las asociaciones actoras daños y perjuicios, cuyas bases de cuantificación se señalarán en el cuerpo de la presente demanda.--- c) El pago de los daños y perjuicios que las asociaciones actoras han resentido con la conducta ilícita realizada por “las demandadas” desde “el año” 1997 al 31 de diciembre de 2004.--- d) El pago de los gastos y costas que se originen con motivo de la tramitación del presente juicio.”*

2. La demanda se turnó al Juzgado Segundo de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal, hoy Ciudad de México, donde se radicó con el número ***** y se realizaron diversos requerimientos, los que oportunamente fueron acatados y por consiguiente, por acuerdo del diez de septiembre de dos mil siete, se admitió a trámite.³

3. Emplazadas las demandadas dieron contestación mediante escritos presentados los días **diez de diciembre de dos mil**

³ Fojas 436 a 439 del primer tomo del juicio natural.

siete y dieciséis de junio de dos mil ocho, en los cuales se refirieron a los hechos como estimaron oportuno hacerlo y opusieron excepciones y defensas, entre ellas la de falta de legitimación de las actoras y de incompetencia, está por una de las codemandadas, pues la diversa intentó previamente incidente de incompetencia.⁴

4. Una vez tramitado el juicio por todas sus etapas, el **veintiséis de noviembre de dos mil catorce**, el titular del Juzgado de Distrito dictó sentencia en los siguientes términos:

*“PRIMERO. Ha sido procedente la vía intentada, en la que las actoras no justificaron la procedencia de la acción y **se acreditó la excepción de falta de legitimación activa** en la causa opuesta por las codemandadas Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos, así como de la Comisión Nacional del Agua; por tanto; SEGUNDO. Se absuelve a las codemandadas de las prestaciones pretendidas. TERCERO. No se hace especial condena en costas”.*⁵

5. **Recurso de apelación.** En desacuerdo la parte actora interpuso recurso de apelación, que bajo toca civil *********, conoció el Tercer Tribunal Unitario en Materias Civil y Administrativa del Primer Circuito, órgano que por sentencia dictada el **veintinueve de abril de dos mil quince** resolvió:

*“PRIMERO. Se revoca la sentencia definitiva dictada el veintiséis de noviembre de dos mil catorce, por el juez Segundo de Distrito en Materia Civil en el Distrito Federal, en el juicio ordinario civil *********. SEGUNDO. En términos del considerando último de esta sentencia, no se hace condenación en costas en esta instancia”.*

Consideró que no procedía entrar al estudio de los agravios expresados, debido a que advertía de oficio una circunstancia impeditiva o extintiva que opera *ipso iure*, como es la **improcedencia de la vía civil** para tramitar una indemnización

⁴ Fojas 532 a 610 y de la 658 a la 765 del primer tomo del juicio natural.

⁵ Fojas 58 a 68 vuelta del tomo II del expediente principal.

de dos entes públicos federales con motivo de sus actos ilícitos en materia de aguas.

Sostuvo que la vía es el procedimiento que el legislador previó para el caso concreto o el camino procesal en que debe intentarse cada acción, por lo que constituye un presupuesto procesal de orden público, al ser una condición necesaria para la regularidad del desarrollo del proceso, de ahí que es insubsanable, ya que sin ella no puede dictarse válidamente sentencia de fondo sobre la pretensión litigiosa y, por ende, exige ser atendida primordialmente incluso de oficio por el órgano jurisdiccional en cualquier etapa del procedimiento, inclusive en apelación, en virtud de referirse a un presupuesto procesal para dictar una resolución válida.

Por tanto, tomando en cuenta que en virtud de la apelación se devuelve al tribunal superior la plenitud de su jurisdicción y éste se encuentra frente a las pretensiones de las partes en la misma posición que el inferior, es decir, que le corresponden iguales derechos y deberes, al igual que el juzgador de primer grado, en el recurso de apelación el tribunal superior puede analizar de oficio la procedencia de la vía elegida para tramitar el negocio propuesto, pues el hecho de que tenga que ceñirse a la materia del medio de impugnación no es obstáculo para que oficiosamente pueda estimar circunstancias impeditivas o extintivas que operan *ipso iure* (como la vía) y que podía haber analizado el juez de primera instancia; máxime que la resolución de segundo grado en la que de oficio se advierte la improcedencia de la vía en que transita una contienda, no implica violación al indicado artículo 231 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en tanto que no se pronuncia sobre la materia de la apelación ni se decide en el fondo sobre la procedencia o fortuna de la pretensión y mucho menos que deba ser favorable a esa pretensión, ya que estas dos circunstancias dependen de otra clase de presupuestos: los materiales o sustanciales.

Consecuentemente, atendiendo a las prestaciones de la actora que las demandó en la vía civil federal con apoyo en el artículo 1910 del Código Civil Federal conforme a la causa de pedir, desprendió el reclamo claro de responsabilidad extracontractual por actos ilícitos de dos entes públicos federales con motivo de su actuación ilícita en materia de aguas.

Por ello, sentenció, **la vía procesal idónea para tramitar la reparación de daños y perjuicios derivados de la actuación ilícita o irregular en materia de aguas de dos entes públicos**

federales, no era la civil sino la administrativa, pues dijo que con el objeto de mitigar las problemáticas que enfrentan los particulares para reclamar una indemnización por parte del Estado, la reforma al artículo 113 constitucional, pretendió evolucionar de un sistema de responsabilidad indirecta a un sistema de responsabilidad directa, a través del cual es posible demandar al Estado, cuando éste o sus funcionarios causen daños a los particulares en sus bienes o derechos, sin tener que demostrar la ilicitud o el dolo de un servidor público en lo particular, sino únicamente que la actividad administrativa fue realizada irregularmente, es decir, porque la acción u omisión incumpla con las obligaciones legales establecidas.

Es decir, afirmó como definido que la actividad irregular del Estado se configura cuando la función administrativa se realiza de manera defectuosa, esto es, sin atender a las condiciones normativas o a los parámetros establecidos en la propia ley o en los reglamentos administrativos creados incluso por la administración; entonces, la noción de “actividad administrativa irregular”, consignada en el segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución General de la República, ha de identificarse con la actuación estatal desplegada sin satisfacer la normatividad propia para la realización de ese acto.

Agregó, que por cuanto hace al ámbito federal, el legislador optó por configurar en la vía administrativa la reparación de los daños causados por una actividad administrativa irregular a través de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el catorce de diciembre de dos mil cuatro, en vigor a partir del uno de enero de dos mil cinco, pues por ello se derogaron los preceptos correspondientes de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como del Código Civil Federal que se oponían al sistema de responsabilidad patrimonial de carácter general, objetivo, directo y ponderado del Estado.

En esa medida, precisó que la vía idónea para solicitar la indemnización de los entes del Estado Mexicano, por su actividad ilegal o irregular en materia de aguas era la administrativa; sin que obste el que durante el curso del procedimiento el juez de primera instancia resolviera infundadas dos incompetencias por declinatorias opuestas y consentidas por las propias partes enjuiciadas, habida cuenta que la vía es un presupuesto procesal distinto a la competencia de orden público, también por ser una condición necesaria para la regularidad del desarrollo del proceso e insubsanable, ya que sin ella no puede

dictarse válidamente sentencia de fondo sobre la pretensión litigiosa y, por ende, exige ser atendida primordialmente incluso de oficio por el órgano jurisdiccional en cualquier etapa del procedimiento, inclusive en apelación, en virtud de constituir un presupuesto procesal para dictar una resolución válida.

Asimismo, ponderó que la propia parte actora sostiene en los hechos de su demanda, que las actuaciones ilícitas que atribuye a los entes enjuiciados constituyen una actividad administrativa irregular del Estado en su perjuicio, que no tiene obligación jurídica de soportar, lo cual genera la obligación de indemnizarle los daños y perjuicios ocasionados en términos de lo dispuesto en el artículo 1 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Además, dijo que la improcedencia de la vía civil era más patente atendiendo a que previamente a la presentación de la demanda civil, las propias actoras iniciaron bajo términos muy similares, un juicio de responsabilidad patrimonial del Estado, en contra de las mismas enjuiciadas, el cual se encuentra pendiente de resolución ante la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa bajo el número de expediente *********, como lo revelan los múltiples requerimientos que ese órgano jurisdiccional ha venido efectuando al juez del conocimiento, en el sentido de que queda en espera de que le comunique la sentencia firme que recaiga al asunto y le remita copia certificada de la misma, a fin de contar con todos los elementos necesarios para emitir el fallo correspondiente en la reclamación de responsabilidad patrimonial del Estado de su conocimiento, ya que desde luego no resulta factible que una misma controversia se dirima en dos diversos juicios simultáneamente, al representar ello el riesgo de que puedan llegar a existir dos verdades legales sobre un mismo diferendo, lo que no es admisible.

En esa medida, sentenció, que al no resultar procedente la vía civil planteada por la parte actora para el reclamo de las prestaciones demandadas, no podía resolverse sobre la acción deducida, al pretender hacer efectiva una responsabilidad por actos ilícitos de dos entes públicos del Estado Mexicano, derivada de su actividad administrativa ilegal o irregular en materia de aguas, normada por disposiciones de carácter eminentemente administrativo, **por lo que se dejaban a salvo los derechos de la parte actora para que los hiciera valer en la vía, forma y jurisdicción que corresponda**, sin que procediera condenar a la parte enjuiciante al pago de costas en primera instancia.

6. Juicio de amparo directo ***.** Inconforme con la determinación anterior, la parte actora promovió juicio de amparo directo que se radicó con el número **D.C. *******, en el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, órgano que por **resolución de nueve de julio de dos mil quince**, determinó **solicitar** a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, tuviera a bien **ejercer la facultad de atracción** del juicio de amparo en cita, al considerar que se reunían los requisitos de interés, importancia y trascendencia necesarios.

7. Solicitud de Ejercicio de la Facultad de Atracción en la Suprema Corte de Justicia de la Nación ***.** Por auto de doce de agosto de dos mil quince, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción bajo el número *********, y la admitió a trámite. Asimismo, estableció que el conocimiento del asunto correspondía a la Primera Sala de este Alto Tribunal, en virtud de que el tema planteado pertenece a la materia civil de su especialidad, ordenando el turno del expediente para su estudio al Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo.

En sesión de veintiuno de octubre de dos mil quince, los Ministros integrantes de esta Primera Sala resolvieron **no ejercer la facultad de atracción y devolver los autos al Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito**, al considerar que si bien el juicio de amparo del que se pretendía la atracción presentaba cuestiones de importancia y trascendencia excepcionales relacionadas con el reclamo de la indemnización por daños y perjuicios derivados de una

responsabilidad extracontractual del Estado en materia de distribución de aguas internacionales, encontrándose implicado un Tratado Internacional celebrado entre México y Estados Unidos de América; en el caso, prevalecía un tema sobre retroactividad de leyes que debía ser resuelto por el órgano jurisdiccional colegiado, para establecer lo relativo a la vía procesal idónea en función de las prestaciones demandadas por la actora en el juicio natural.⁶

8. Resolución del juicio de amparo directo *****. En relación con lo anterior, el Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, por resolución dictada en sesión de once de febrero de dos mil dieciséis, **concedió el amparo** para el **efecto** de que el Tribunal Unitario responsable analizara la sentencia recurrida a la luz de los agravios de apelación expresados en su contra por las actoras, **sin que introdujera lo relativo a que la vía elegida por éstas no era la correcta**, en tanto que el órgano colegiado determinó que en la especie no era aplicable la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ya que ésta fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de dos mil cuatro, y entró en vigor el uno de enero de dos mil cinco, esto es, después de realizada la conducta ilícita que se atribuye a las demandadas, por lo que de realizarse su aplicación, la misma resultaría ser retroactiva en perjuicio de las quejas.

9. En cumplimiento a lo resuelto en el juicio de amparo directo *****, el **cinco de abril de dos mil dieciséis**, el Tribunal

⁶ La solicitud de ejercicio de facultad de atracción ***** , se falló por mayoría de tres votos de los señores Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo (Ponente), y Presidente Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en contra del voto emitido por la Señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Estuvo ausente el Ministro José Ramón Cossío Díaz.

Unitario responsable dictó nueva resolución en el toca ***** ,
en la que resolvió:

“PRIMERO. *En cumplimiento a la ejecutoria de amparo directo D.C. ***** , se deja insubsistente la resolución dictada por este tribunal el veintinueve de abril de dos mil quince, y en su lugar se dicta la presente sentencia en estricto apego a los lineamientos establecidos en el fallo protector de mérito.*

SEGUNDO. *Se confirma la sentencia definitiva dictada el veintiséis de noviembre de dos mil catorce por el Juez Segundo de Distrito en Materia Civil en la Ciudad de México en el juicio ordinario civil *****.*

TERCERO. *En términos del considerando séptimo de esta sentencia no se hace condenación en costas en esta instancia”.*

Consideró que si bien en la contienda natural se demandó sólo a la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos y no a ésta como organismo internacional, los actos ilícitos, a juicio de la parte actora, son actos emitidos en cumplimiento al tratado internacional antes mencionado; por tanto, resultó infundado lo alegado por la parte inconforme en el sentido de que en el caso no existe intervención del mencionado organismo internacional.

Refirió que tomando en consideración que acuden al juicio natural reclamando el pago de daños y perjuicios, con sustento en un título de concesión otorgado por el Estado, los derechos derivados de tales concesiones no pueden llegar al extremo de sustituir al Estado Mexicano en una decisión soberana.

Así pues, los actos emitidos por la codemandada que a juicio de las actoras resultan ilícitos por la entrega, asignación, contabilización o puesta a disposición de Estados Unidos de agua proveniente de afluentes no aforados, en contravención al tratado internacional, son acuerdos consensuados entre representantes legítimos de los gobiernos de los dos países y que, por tanto, no manifiestan solamente la voluntad unilateral del Estado mexicano.

Adujo que la determinación del mencionado órgano internacional de entregar agua a los Estados Unidos de América no sólo con la prevista en el tratado, constituye una manifestación inmediata de

la aplicación del tratado internacional, en concreto de su artículo 25, segundo párrafo, esto es, se emitió en efectivo cumplimiento al mismo.

Esto es, si bien no podría realizarse un análisis de la legalidad de los actos emitidos por la codemandada en observancia al tratado internacional, pues las concesiones no les otorgan el derecho de combatir actos de aplicación de un tratado, sí les otorga el derecho de reclamar al gobierno mexicano el cumplimiento del derecho derivado del título de concesión, en los términos previstos en el propio documento.

Estableció que no existieron pruebas que demostrarán que la entrega de agua a los Estados Unidos de América, conforme a lo acordado por ambos países, haya ocasionado que se dotara a las actoras de un volumen de agua considerablemente inferior al autorizado en sus respectivas concesiones, de modo tal que les fuera imposible atender las necesidades de los agricultores usuarios.

Señaló que con las pruebas ofrecidas por la parte actora, no se demostró en qué medida se les restringió el derecho a la explotación, uso y aprovechamiento del volumen de agua a que alude cada título de concesión y, por otra parte, tampoco se acreditó que fueron los actos ilícitos atribuidos a las demandadas, los que originaron que no se les cubriera el volumen de agua que garantiza cada uno de los títulos de concesión.

Indicó que de los documentos en copia simple el fedatario adscrito al juzgado del conocimiento allegó al procedimiento con motivo de la prueba de inspección ocular, sobre los registros que lleva la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos de América, sobre la entrega de agua a los Estados Unidos proveniente de las Presas Falcón y La Amistad, obra diversa información de volúmenes de agua de México y Estados Unidos, sin que la información ahí contenida sea comprensible para el común de las personas, por lo cual se estima, se requiere, además de un análisis exhaustivo, conocimientos específicos para su entendimiento.

Al respecto, destaca que los recurrentes afirmaron que con el estudio hidrológico denominado *“Origen de las restricciones a los volúmenes de agua concesionados al Distrito Federal de riego No.25 ‘Bajo Río Bravo’ y su efecto en la productividad y en el ingreso de los productores”* de octubre de dos mil doce, se advierte la restricción y disminución de los volúmenes de agua concesionados; sin embargo, tal documento constituye una

presentación elaborada de manera unilateral por el ingeniero Jorge Luis López Martínez, sin que se acompañen los documentos que sustenten las conclusiones y recomendaciones ahí plasmadas, relativas a la restricción en la dotación del agua a que tienen derecho los usuarios; además, tampoco existen pruebas en el contradictorio natural que concatenadas con la información contenida en la documental de mérito, permitan concluir, de manera fehaciente, que son los actos ilícitos atribuidos a las demandadas los que generaron una reducción en el volumen de agua derivado de los títulos de concesión en los cuales las actoras sustentan su reclamo.

Advirtió que de la copia certificada de la minuta de la reunión celebrada para instrumentar el programa especial de apoyo de emergencia en el Distrito de Riego 025 Bajo Río Bravo, de dieciséis de abril de dos mil cinco, sólo se advirtieron los acuerdos tomados para definir la forma en que sería pagada la compensación a productores-usuarios afectados por el pago de agua realizado a los Estados Unidos afectando la disponibilidad del ciclo Otoño-Invierno 2001/2002, en el Distrito de Riego 025 Bajo Río Bravo, como un apoyo extraordinario por única vez y sin que sentara precedente alguno, sin señalar en qué medida se les restringió el volumen de agua, ni cuál fue el volumen de agua que se les asignó a las actoras en los ciclos agrícolas anteriores y cuál fue el que se les asignó en el citado ciclo, a efecto de demostrar, mediante un comparativo, el porcentaje de reducción de agua.

Además, adujo que tampoco existió prueba alguna que demostrara de manera fehaciente que fue la entrega de agua a Estados Unidos proveniente de afluentes no aforados y de las Presas La Amistad y Falcón lo que redujo considerablemente el volumen de agua de sus agricultores.

Asimismo, tampoco se demostró de manera fehaciente que los títulos de concesión que, afirman, indiscriminadamente otorgó la Comisión Nacional del Agua en contravención al decreto de veda, fueron los que disminuyeron el volumen de agua que contempla cada uno de sus títulos de concesión.

Estableció que no quedó demostrado que los actos atribuidos a las demandadas fueron lo que ocasionaron la disminución de los volúmenes de agua que debían entregarse a la parte actora, ya que existen diversas circunstancias que pudieron ocasionar la disminución de agua que reclaman los accionantes, como podría ser que los ríos perdieran su volumen por filtraciones, por condiciones climáticas; la deforestación, el uso ineficiente del

agua en otros distritos de riego ubicados en la cuenca del Río Bravo así como la existencia de especies invasoras en esa cuenca, como el lirio acuático que obstruye su flujo normal reduciendo la eficiencia de su conducción y el tamarisco que es un árbol que ha infestado un largo tramo del Río Bravo y dos de sus tributarios (Ríos Conchos y Pecos), el cual utiliza más agua que las plantas nativas.

Estableció que las actoras no demostraron tener legitimación en la causa para demandar de la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos y de la Comisión Nacional del Agua, el pago de los daños y perjuicios que reclaman, pues no se ofrecieron pruebas para demostrar que los actos ilícitos atribuidos a tales personas fueron los que les causaron tales daños y perjuicios, de esa manera se hubiera estado en aptitud de emitir una decisión de fondo en la contienda natural.

Señaló que eran infundados los agravios formulados por las recurrentes y confirmó la sentencia apelada, pues los actores carecen de legitimación en la causa, para obtener una sentencia favorable en sus pretensiones, al no acreditar que fueron los actos reclamados a las demandadas los que ocasionaron los daños y perjuicios que reclaman.

No condenó a las costas, en virtud de no actualizarse ninguno de los supuestos previstos por el ordenamiento procesal civil federal.

10. Promoción del juicio de amparo directo materia del asunto. Mediante escrito recibido el veintiocho de abril de dos mil dieciséis, se promovió el presente juicio de amparo, mismo que es materia de la presente resolución.

QUINTO. Conceptos de violación. La parte quejosa expresó como conceptos de violación lo que enseguida se sintetiza:

Primero. *Violación a los artículos 1º, 14 y 16 constitucionales, así como el artículo 4º, inciso B, subinciso d), del Tratado sobre Distribución de Aguas entre México y Estados Unidos, en relación con lo dispuesto por los artículos 13, párrafo segundo, 10, 18, 48, 58 y demás relativos de la Ley de Aguas Nacionales.*

- Mediante el acto reclamado se confirmó la sentencia definitiva de primera instancia en la que se absolvió a las demandadas. Así, es injustificada la determinación de la autoridad responsable que señala: *“los ilícitos atribuidos a las codemandadas eran actos emitidos en cumplimiento al Tratado Internacional de mérito (particularmente el artículo 25, segundo párrafo), por lo que los derechos derivados de las concesiones no pueden llegar al extremo de sustituir al Estado Mexicano en una decisión soberana”* y que se omitió acreditar que: *“fueron los actos ilícitos atribuidos a las demandadas los que les generaron los daños y perjuicios que reclaman”*.
- Sobre el primer aspecto, debe tomarse en cuenta que la finalidad del Tratado fue resolver distintas disputas que se presentaron entre México y Estados Unidos, derivado del uso del agua del Río Bravo. De esta forma, se estableció la cantidad y fuente de abastecimiento que correspondería a cada uno de los Estados Parte.
- Dicho lo anterior, contrario a lo referido en el acto reclamado, el Tratado prevé (art. 4º) los volúmenes de agua que le corresponden a cada país y que la comisión puede dictar normas tendientes al cumplimiento del instrumento internacional (art. 25); entonces, el artículo 25 no faculta a las codemandadas para incumplir con el objeto del Tratado, mediante la entrega de agua que no le corresponde a Estados Unidos, ni permite modificar el objeto del instrumento que justo se desarrolla en el artículo 4.
- Se concluye lo anterior, toda vez que la celebración de un tratado se lleva a cabo por la concurrencia de dos voluntades: la del Poder Ejecutivo (con el Presidente) y la del Senado; luego, si los órganos convinieron la distribución del agua en determinados términos, es injustificable que la responsable justifique que órganos inferiores modifiquen la distribución porque, a su juicio, están dando cumplimiento al Tratado.

- Se debe distinguir entre facultar a un órgano para que realice normas tendientes al cumplimiento del tratado y facultarlo para que modifique el objeto del mismo. Efectivamente, el artículo 4° contiene el objeto del tratado, al prever una fórmula para la distribución de agua entre ambos países; de ahí que, la modificación de la distribución implica la modificación del objeto del Tratado (lo cual no puede realizar un órgano administrativo que no está facultado constitucionalmente).
- Por otra parte, tampoco es cierto el argumento de la responsable en el que aduce que ejercer los derechos derivados de las concesiones implica sustituir las decisiones soberanas del Estado Mexicano, ya que: (i) la decisión soberana se plasmó con la aprobación del Tratado y no en el momento en que se realizan los ilícitos; (ii) existe una diferencia sustancial entre afirmar que México toma una decisión soberana al pactar un tratado internacional (ese consentimiento sí es un acto de soberanía) y que alguna autoridad administrativa del mismo país hace lo mismo al realizar un ilícito.
- Finalmente, se debe hacer énfasis en que los títulos de concesión contienen derechos otorgados por el Estado Mexicano, por lo que es insostenible que se pretenda que tales derechos sean soslayables, cuando una autoridad argumenta que debe aplicarse un tratado internacional.

Segundo. *Violación a los artículos 1°, 14 y 16 constitucionales, así como el artículo 4°, inciso B, subinciso d), del Tratado sobre Distribución de Aguas entre México y Estados Unidos, en relación con lo dispuesto por los artículos 13, párrafo segundo, 20, 28, 48, 58 y demás relativos de la Ley de Aguas Nacionales.*

- Dentro de las otras consideraciones de la responsable que causan perjuicio, se refiere a la determinación de que se omitió acreditar que *“fueron los actos ilícitos atribuidos a las demandadas los que*

generaron los daños y perjuicios que reclaman". Para llegar a esta conclusión, la responsable estudió las pruebas ofrecidas:

- (i) la documental pública de la copia certificada del documento "ORIGEN DE LAS RESTRICCIONES A LOS VOLÚMENES DE AGUA CONCESIONADOS AL DISTRITO FEDERAL DE RIEGO NO. 025 'BAJO RÍO BRAVO' Y SU EFECTO EN LA PRODUCTIVIDAD Y EN EL INGRESO DE LOS PRODUCTORES");
- (ii) la documental pública de la copia certificada de la minuta de la reunión celebrada para instrumentar el programa especial de apoyo de emergencia en el Distrito de Riego 025 Bajo Río Bravo, de dieciséis de abril de dos mil tres; y (iii) los títulos de concesión otorgados por la Comisión Nacional del Agua en contravención con el derecho de veda previsto en el Decreto.
- Respecto de la primera, la responsable estableció que carecía de valor probatorio porque era una presentación elaborada por un ingeniero, pero no se acompañaban de los documentos que sustentaban las conclusiones y recomendaciones expuestas; por lo que hace a la segunda, indicó que sólo constaban los acuerdos tomados para definir la forma en que sería pagada la indemnización a productores-usuarios afectados por el pago de agua realizado a Estados Unidos afectando la disponibilidad del ciclo Otoño-Invierno 2001/2002 en el distrito mencionado, como un apoyo extraordinario por única vez y sin precedente alguno. Por lo que hace al último, indicó que por sí mismos, los títulos no acreditaban el daño, toda vez que existen diversas circunstancias que pudieron ocasionar la disminución de agua reclamada.

Así, los argumentos se estiman injustificados por lo siguiente:

i. En relación con la primera probanza: Se debe tomar en cuenta que no existe obligación legal de que una documental y/o

opinión de un experto y/o pericial contenga adjunto los documentos en los que se sustenta. Asimismo, la prueba cita y encuentra sustento en los datos y conclusiones de diversas instituciones gubernamentales, por lo que no debe considerarse como unilateral.

De esta forma, la responsable impone más cargas que las señaladas en la ley, para que la prueba contenga anexos, con lo que su actuar es ilícito, ante la falta de fundamentación y motivación. La falta de fundamentación y motivación deviene cuando se omite valorar las pruebas ofrecidas por las partes bajo un supuesto que no existe en ninguna norma.

Asimismo, el principio de congruencia se traduce en la obligación que tienen las autoridades jurisdiccionales de dictar resoluciones en las que exista una relación lógica entre lo argumentado, aprobado, las constancias y la decisión, con lo que se alega la violación del principio al existir una discordancia entre las pruebas del expediente y lo resuelto por la responsable.

Por otra parte, la documental tampoco puede considerarse unilateral, toda vez que se basa en estudios de diversas autoridades gubernamentales. De esta forma, las cifras que se toman para las conclusiones del ingeniero, encuentran sustento en las publicaciones de: (i) el Campo Experimental Río Bravo del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Agropecuarias (INIFAP dependiente de la SAGARPA); (ii) el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA dependiente de la SEMARNAT); y (iii) la Comisión Nacional del Agua.

Así, atendiendo al concepto de “unilateral” del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, se deduce que un estudio

unilateral es aquél en que el autor soslaya información existente sobre un problema, simplemente para sostener su opinión; esto no sucede en el en el caso, pues el documento se basa en distintas fuentes –que además son confiables- que son instituciones que tienen dentro de sus funciones, la obtención, interpretación y generación de dicha información.

ii. En relación con la segunda prueba: De la lectura se advierte que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación estimó como cuota compensatoria la cantidad de \$***** (***** 00/100 M.N.) por hectárea; lo anterior supone el reconocimiento de que la entrega de agua a los Estados Unidos necesariamente genera un daño a la parte quejosa, así como que es una entrega ilegal.

Existen dos tipos de reparación por daños o perjuicios causados: natural y por equivalencia. La primera hace posible que las cosas vuelvan al estado en que se encontraban antes de producir la alteración; la segunda, por su parte, supone la imposibilidad de hacer la reparación natural, con lo que se busca conceder un equivalente, es decir, una función compensatoria con la entrega de una cantidad líquida y en dinero. Para la reparación por equivalencia, se pretende poner en una situación lo más igual posible a la que se tenía antes de causar el daño o perjuicio.

Por eso, si la minuta refiere que para un ciclo se tenía que indemnizar, implícitamente se refiere a que existió el incumplimiento de una obligación (de lo contrario se trataría de un subsidio y no de una indemnización), y que existió un daño o perjuicio, pues de lo contrario no habría necesidad de indemnizar.

Efectivamente, las demandadas pretendieron indemnizar a las entonces actoras por un daño que injustificadamente causaron al destinar ilegalmente agua durante el ciclo 2001/2002 (lo que implica la correlativa disminución en el patrimonio de las actoras); lo anterior consta en diversos actos y documentos como:

- La Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura aprobó entregar a los productores-usuarios del Distrito de Riego 025 Bajo Río Bravo, la cantidad de \$***** (***** de pesos 00/100 M. N.) por concepto de pago compensatorio, derivado de los pagos de agua realizados a los Estados Unidos, afectando la disponibilidad del ciclo agrícola OI 2001/2002.
- Los días veinticuatro y veintiséis de marzo de dos mil tres, los presidentes de las Asociaciones Civiles (módulos de riego) se reunieron en las oficinas de la Dirección Regional de ASERCA Noreste, en los que se acordó, entre otras cuestiones, que: la superficie máxima a apoyar sería de doscientas mil hectáreas que fueron afectadas por el pago del agua a los Estados Unidos y que la cuota por hectárea sería de \$***** (***** pesos 00/100 M.N.).
- Mediante el oficio número 100.-CA.-001/03, de veinte de marzo de dos mil tres, emitido por la Coordinación de Asesores del Secretario del Despacho, se especificó que se realizaran los trámites conducentes para instrumentar un programa especial de emergencia para los usuarios del Distrito de Riego 025 Bajo Río Bravo, Tamaulipas; esto, como pago compensatorio de los volúmenes de agua entregados a los Estados Unidos, con un presupuesto de \$***** (***** de pesos 00/100 M.N.).

La disposición de agua en beneficio de los Estados Unidos, que proviene de afluentes no aforados que llegan del Río Bravo, se ha acreditado desde el juicio de origen con las siguientes pruebas:

- La “Atenta Nota” (*****), de veintidós de marzo de dos mil, remitida por el Ingeniero *****, Comisionado Mexicano de Límites y Aguas en la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos, al entonces Director General de la Comisión Nacional del Agua. En ella, se reconoce la entrega de agua a los Estados Unidos para cubrir un supuesto déficit, tomando la totalidad de los afluentes aforados sin tomar en cuenta el porcentaje que le corresponde a ese país.
- El “Memorandum” (*****), suscrito por el Secretario de la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos, de veinte de septiembre de dos mil; en la misma se hace mención del acuerdo entre la sección y sus asesores técnicos, para reducir el déficit que se tiene con los Estados Unidos, se entregarían a este país los escurrimientos de los tributarios no medidos con su asignación en las presas internacionales (la responsable ejecutoria tuvo por ciertas las afirmaciones de esa documental).
- Copia certificada de la fe de hechos otorgada ante el Notario Público *****, de Reynosa, Tamaulipas, en la que consta la presentación formulada por la Comisión Nacional del Agua –a través de la Subdirección General de Operación- dirigida a las coactoras en la Reunión del Comité Hidráulico, de siete de marzo de dos mil uno. En esta reunión, diversos funcionarios reconocieron que la entrega de agua para Estados Unidos, correspondía a la

totalidad de afluentes no aforados (aunque el tratado señala que corresponde sólo el 50% de los afluentes no aforados y pese a que para el pago de cualquier adeudo a Estados Unidos, se deberá realizar con agua proveniente de los afluentes aforados).

- Las actas 307, 308 y 309 emitidas por la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos, de las que se advierte que los gobiernos de México y Estados Unidos acordaron la entrega de agua de afluentes no aforados para cubrir el déficit; mismos que no se contemplaron en el Tratado.
- Copia certificada del oficio número *****, de veintiséis de abril de dos mil uno, remitido a los Presidentes de las Asociaciones Civiles de Usuarios del Distrito de Riego 025 del Bajo Río Bravo, Tamaulipas, suscrito por el Subdirector General de la Comisión Nacional del Agua. En éste se admite que la entrega de agua a los Estados Unidos se realizaría con agua distinta a la que le corresponde en términos del Tratado.
- Copia certificada del oficio número ***** por el que se acredita el actuar ilícito de la ratificación de la entrega de volúmenes de agua a los Estados Unidos, provenientes de afluentes no aforados.
- Original del instrumento denominado “Extracción de los distritos de riego (Gerencia Regional de la Comisión Nacional del Agua), en la que se muestran las entregas de agua a los Estados Unidos de América en el ciclo de 1999 a 2005, en el que consta la fuente de abastecimiento para cada caso. Se aprecia que se prueba que un volumen de agua de 378.195 millones de metros cúbicos entregados a

los Estados Unidos en los años 2000 a 2001, que provenían de afluentes no aforados.

- Instrumento elaborado por la Comisión Nacional del Agua, de dieciséis de marzo de dos mil cinco, denominado “La Cuenca del Río Bravo”, que contiene una exposición de antecedentes y los acuerdos alcanzados con el Gobierno de los Estados Unidos, con los que se pretende entregarles agua almacenada en las Presas Internacionales La Amistad y Falcón (mismas que incluyen agua proveniente de escurrimientos de afluentes no aforados).
- La impresión de la página web “www.ibwe.state.gov” de la Sección Americana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos, de treinta de marzo de dos mil cinco, en la cual se advirtió que el día diecinueve anterior, las codemandadas entregaron en favor de los Estados Unidos aproximadamente 330 mm³ de la Presa La Amistad.
- Copia certificada de la información remitida por Secretario de la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos al Juez Décimo Primero de Distrito en Reynosa, Tamaulipas, con motivo del juicio de amparo radicado en el Juzgado Séptimo de Distrito del mismo estado, con el número de expediente *****. En este documento, aparecen todos los registros de entrega de agua a los Estados Unidos, sin que dicha información se encuentre completa, pero genera elementos suficientes para advertir que se ha entregado a Estados Unidos, agua de presas internacionales que contienen agua de afluentes aforados y de no aforados.
- La impresión del correo electrónico elaborada por la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites

y Aguas entre México y Estados Unidos, remitida a los participantes de la Cumbre Binacional del Río Bravo, celebrada entre ambas secciones de la comisión mencionada, los días diecisiete y dieciocho de noviembre de dos mil cinco. Ahí se hace de conocimiento a los participantes de la Cumbre, la entrega de agua a los Estados Unidos que estaba almacenada en las Presas Internacionales La Amistad y Falcón.

- Los discos compactos que contienen la grabación del Taller de Debate de Agua México y Estados Unidos, celebrado en las oficinas de la *****, donde el Comisionado Mexicano de la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos reconoció la entrega de agua por parte de las codemandadas a los Estados Unidos; esto, al amparo de diverso documento que no se encuentra aprobado por el Senado y que no puede modificar el Tratado.

Se insiste que de haber valorado las pruebas debidamente, se hubiera condenado a las codemandadas, pues de las mismas se aprecia que se ha venido entregando, asignando o entregando ilegalmente, a los Estados Unidos, agua proveniente de afluentes no aforados; justo esta práctica causó daños y perjuicios a las ahora quejas.

iii. En relación con la tercera prueba: También es injustificado el argumento de la responsable en el que declara que los títulos de concesión otorgados por la Comisión Nacional del Agua, en contravención con el derecho de veda, previsto en el Decreto, no acreditan por sí mismos los daños reclamados. Aunque es evidente que se trata de un recurso limitado, si el agua es repartida entre un

número mayor de agricultores, la cantidad que corresponderá a cada uno disminuirá; por ello, el hecho que la Comisión entregó ilegalmente las concesiones, necesariamente produjo daños y perjuicios.

Si bien es cierto que existen circunstancias naturales que pueden modificar la cantidad de agua disponible para los concesionarios, también lo es que la cantidad de agua aprovechable varía en la medida que se reparta; luego, si se hicieron entregas ilegales, forzosamente impactaron la cantidad de agua disponible para entregar a las asociaciones que actúan como parte quejosa.

Asimismo, la autoridad responsable pierde de vista la racionalidad del Decreto, toda vez que el Poder Ejecutivo declaró una veda porque entendió que no podía repartirse más agua a otros concesionarios sin perjudicar a los existentes.

Tercero. *Violación a los artículos 1º, 14 y 16 constitucionales, así como el artículo 4º, inciso B, subinciso d), del Tratado sobre Distribución de Aguas entre México y Estados Unidos, en relación con lo dispuesto por los artículos 13, párrafo segundo, 20, 28, 48, 58 y demás relativos de la Ley de Aguas Nacionales.*

- El acto reclamado sustenta que la entrega indebida de agua (que según reconoce la responsable, no proviene de los afluentes comprometidos por México) a los Estados Unidos tuvo como origen la determinación de un órgano internacional, emitida en aplicación del propio Tratado, pues refiere que la facultad le estaba conferida a la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos de América, en términos del artículo 25, párrafo segundo, del acuerdo internacional.
- Así, transcribe la parte relativa de la sentencia: *“Ahora, la determinación de entregar agua no sólo de afluentes aforados, como se determinó en el Tratado Internacional, se acordó en el Acta 234 de la*

Comisión Nacional de Límites y Aguas en donde se recomendó la entrega de agua a los Estados Unidos de América para cerrar los ciclos 25 y 26 y eliminar el déficit existente a esa fecha, precisando que el faltante de las aguas proveniente de los tributarios que resultara de un determinado ciclo, se repondrían en el siguiente ciclo, conjuntamente con cualquier volumen que se necesite para evitar un faltante en el ciclo siguiente”.

- Dicha consideración es ilegal e inconstitucional pues vulneran los derechos de las asociaciones quejasas, quienes aglutinan a 16,000 agricultores en el norte del Estado de Tamaulipas, en virtud de que los actos respecto a los que se solicita su reparación mediante la indemnización de los daños y perjuicios, de ninguna manera derivaron de un acto emitido por un organismo internacional, como lo sostiene la responsable. Por el contrario, la voluntad de la autoridad mexicana es la que originó los daños, pues carecía de facultades para modificar el tratado. Así, la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos pretendió sustituir al Estado mexicano y no las quejasas.
- Incluso, el propio Tratado multicitado, señala cuáles son las facultades que tiene el organismo internacional, mismo que se conforma por una sección por cada país contratante; por ello, de ninguna manera el Estado mexicano renunció a su facultad creadora de normas que lo vinculen con otro Estado, pues esta modificación sólo procede con aprobación del Senado.
- Las únicas facultades que el Tratado establece a la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos, se consignan en el artículo 24, inciso d) y consisten en resolver, con la aprobación de los dos Gobiernos, todas las diferencias que se susciten entre ellos sobre la interpretación o aplicación del Tratado. Por lo tanto, expresamente no se advierten facultades para modificar el acuerdo de voluntades entre los Estados.

- Asimismo, debe atenderse al artículo 133 de la Constitución Federal (que se encuentra por encima de cualquier tratado internacional) establece la necesidad de que el Senado de la República apruebe los tratados y sus modificaciones. Tampoco se establece la posibilidad que en un tratado internacional pueda delegarse la facultad reservada para el Senado, por lo que tampoco sería válida la interpretación que pretende dar la responsable de la citada acta 234.
- De considerarse lo contrario, es decir de estimarse que en base al acta 234, que no fue aprobada por el Senado de la República, pueda realizarse el pago de déficit con agua que jamás estuvo comprometida en el Tratado, constituye una modificación sustancial de éste, pues mientras que en éste se establece de manera expresa el plazo y la fuente de pago de adeudos de entrega de agua que México tenga con los Estados Unidos de América derivados del tratado, esto es como se ha dicho, de los periodos quinquenales a que se refiere el inciso B.- sub inciso c) del mismo precepto y que son: (i) el plazo es al finalizar el ciclo de cinco años; (ii) la fuente de pago es el agua procedente de los mismos tributarios (que son los seis afluentes del Río Bravo indicados en el inciso B, subinciso c), del artículo 4º del Tratado que son los ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido, Salado y Arroyo Las Vacas) y sólo en cuanto exceda de la tercera parte que corresponde a los Estados Unidos, respecto del mínimo de 431.7 millones de metros cúbicos anuales; por el acta 234 se pretende modificar la fuente pago, lo que nunca se estipuló en el tratado ni en ningún otro documento, mucho menos fue aprobado por el Senado.
- Por ello, es violatorio que con la emisión de un acta en que participa una autoridad mexicana sin facultades para modificar tratados internacionales, se pretenda sostener que pueden entregarse

millones de metros cúbicos de agua a un país vecino. Lo dispuesto en el artículo 133 constitucional está por encima de los tratados internacionales de los que México sea parte, siempre que estén de acuerdo con la Constitución Federal, sean celebrados por el Presidente y aprobados por el Senado de la República; de ahí que, el Tratado sobre Distribución de Aguas entre México y Estados Unidos, no puede modificar los requisitos establecidos en la Constitución. Sirve de apoyo el criterio jurisprudencial emitido por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: “TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”.

- Por lo anterior, la consideración de la responsable en cuanto a que la entrega de volúmenes de agua proveniente de afluentes no aforados, es decir, no comprometidos en el Tratado, deriva de la propia aplicación del instrumento es incorrecta, ya que ni la codemandada Sección Mexicana de la CILA, ni la propia CILA, cuentan con facultad alguna distinta de las que expresamente se confieren (resolver, con la aprobación de los dos Gobiernos, todas las diferencias que se susciten entre ellos sobre la interpretación o aplicación del tratado), por lo que jamás permite sustituirse en las facultades del Estado mexicano. Justo, el Estado es quien pactó las fuentes de pago para el caso de faltantes de agua, sin que sea susceptible de modificación por las ahora tercero interesadas.
- En adición, la comparecencia al acta que señala la responsable como generadora de la entrega de agua, tampoco constituye una manifestación de voluntad válida del Estado mexicano, ya que, se insiste, si carecía de facultades para pactar cualquier modificación al Tratado, entonces el acta es ilícita y no puede generar consecuencias de derecho. De esta forma, es incorrecta la

determinación consistente en que el ente internacional es quien emitió el acto que generó la entrega del agua a los Estados Unidos.

SEXTO. Estudio. Dada su vinculación, se analizarán de manera conjunta el primer y tercer concepto de violación que hicieron valer las quejas.

En el primer concepto de violación se controvierte la decisión de la autoridad responsable en cuanto a que la acción intentada y los derechos derivados de sus concesiones no les otorgan la posibilidad de reclamar la entrega de agua a los Estados Unidos de Norteamérica por parte del Estado Mexicano, pues se refieren a actos soberanos en aplicación de un tratado internacional y únicamente están en posibilidad de reclamar al gobierno mexicano la afectación a los derechos reconocidos en sus títulos de concesión.

Las quejas sostienen que dicho razonamiento es incorrecto debido a que en el tratado internacional, celebrado a través de las formalidades constitucionales, se convinieron las cantidades, fuentes de abastecimiento y formas de distribución de agua para ambos países; de esta manera, los actos que se reclaman a los órganos administrativos no fueron emitidos en su cumplimiento, debido a que el tratado internacional no les otorgaba la posibilidad de modificar la manera de distribución acordada, lo que implicó un cambio al objeto del tratado, cuando no tenían facultades.

Señalan que los títulos de concesión contienen derechos otorgados por el Estado Mexicano, por lo que es insostenible soslayar tales derechos, cuando una autoridad argumenta que debe aplicarse un tratado internacional.

En el tercer concepto de violación insiste que la decisión no tuvo origen en un organismo internacional, sino en una autoridad sin facultades para modificar el tratado internacional, como es la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos.

También se señala, que las quejas no son las que pretenden sustituir la decisión soberana de Estado Mexicano en el tratado internacional, sino la Sección Mexicana de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos, pues no tenía facultades para modificar la distribución acordada, ya que el artículo 24, inciso d), del pacto internacional, indica que la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos, sólo tiene facultades de resolver, con la aprobación de los dos Gobiernos, todas las diferencias que se susciten entre ellos sobre la interpretación o aplicación del Tratado, no así modificar el acuerdo de voluntades entre los Estados. El Senado de la República debe ser quien apruebe los tratados y sus modificaciones, lo que no puede delegarse a otros órganos, demostrando que no es válida la interpretación que pretende dar la responsable del acta 234.

Lo anterior, pues en el instrumento internacional se establece expresamente el plazo y la fuente de pago de entregas de agua pendientes por parte de México; de esta forma, el tratado indica que: (i) el plazo es al finalizar el ciclo de cinco años; (ii) la fuente de pago es el agua procedente de los mismos tributarios (que son los seis afluentes del Río Bravo indicados en el inciso B, subinciso c), del artículo 4° del Tratado que son los ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido, Salado y Arroyo Las Vacas) y sólo en cuanto exceda de la tercera parte que corresponde a los Estados Unidos, respecto del mínimo de 431.7 millones de metros cúbicos anuales.

De esta manera, sostienen la ilegalidad del acta 234, por modificar la fuente de pago establecida en el tratado internacional, sin que ello se hubiese estipulado en el tratado o en otro documento, mucho menos fue aprobado por el Senado.

Por lo anterior, señala que estimar que la entrega de volúmenes de agua proveniente de afluentes no aforados, es decir, no comprometidos en el Tratado, deriva de la propia aplicación del instrumento es incorrecto, puesto que ni Sección Mexicana, ni tampoco la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos contaban con facultades para hacerlo.

Los conceptos de violación formulados por las quejas son **infundados**.

Previamente a demostrar lo anterior, se debe precisar que el **Tratado de Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América** fue suscrito el tres de febrero de mil novecientos cuarenta y cuatro, por el doctor Francisco Castillo Nájera, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de los Estados Unidos Mexicanos en Washington, en representación del Estado Mexicano. Se ratificó por el Senado de la República, mediante Decreto de veintisiete de septiembre de mil novecientos cuarenta y cinco, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de octubre de mil novecientos cuarenta y cinco⁷.

⁷ “

DECRETO:

"La Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que le concede la fracción I del artículo 76 de la Constitución Federal, decreta:

ARTÍCULO 1o. Se aprueba el Tratado de Distribución de las Aguas Internacionales de los Ríos Colorado, Tijuana y Bravo, desde Fort Quitman, Texas, Estados Unidos de América, al Golfo de México, concertado el 3 de febrero de 1944, en la ciudad de Washington, D. C., entre los señores doctor Francisco Castillo Nájera, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de México ante los Estados Unidos de América, e ingeniero Rafael Fernández Mac Gregor, Comisionado mexicano de la Comisión Internacional de Límites entre México y los Estados Unidos de América, en

Se promulgó, el veintiocho de enero de mil novecientos cuarenta y seis, por el Presidente Manuel Ávila Camacho, y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de marzo de mil novecientos cuarenta y seis.

Como se advierte, el tratado internacional cumplió las formalidades que exige la Constitución para su obligatoriedad, toda vez que fue celebrado por un Plenipotenciario del Estado Mexicano; aprobado por el Senado de la República en términos de la fracción I del artículo 76 constitucional; promulgado por el Ejecutivo Federal y publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Ahora bien, dentro de las disposiciones que el **Tratado de Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América** establece e interesan para la solución del presente asunto, se encuentran las siguientes:

1. El artículo 2^o⁸ señala que la **Comisión Internacional de Límites y Aguas, entre México y los Estados Unidos** es un

representación de los Estados Unidos Mexicanos, y los señores Cordell Hull, Secretario de Estado de los Estados Unidos de América; George S. Messersmith, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario de los Estados Unidos de América en México, e ingeniero Lawrence M. Lawson, Comisionado de los Estados Unidos de América en la Comisión Internacional de Límites entre México y los Estados Unidos de América, en representación del Gobierno de aquel país.

ARTÍCULO 2o. Se aprueba el Protocolo Adicional al citado Tratado, firmado el 14 de noviembre de 1944, en Washington, D. C., por los representantes autorizados de México y de los Estados Unidos de América.

ARTÍCULO 3o. Se aprueban las aclaraciones que al texto del Tratado referido hizo el H. Senado de los Estados Unidos de América, al acordar su ratificación el 18 de abril de 1945, en todo aquello que se refiere a los derechos y obligaciones entre ambas partes, México y los Estados Unidos de América. El Senado Mexicano hace punto omiso, porque no le corresponde calificarlas, de las prevenciones que atañen exclusivamente a la aplicación interna del Tratado dentro de los Estados Unidos de América y por sus propias autoridades, y que son las aclaraciones enunciadas bajo la letra a), en su primer párrafo hasta el punto anterior a las palabras "Queda entendido" y bajo las letras b), y c).

Lic. Esteban García de Alba, S. P. Lic. Arturo Martínez Adame, S. S. Ing. Augusto Hinojosa, S. S. Rúbricas".

⁸ Artículo 2°.

La Comisión Internacional de Límites establecida por la Convención suscrita en Washington, por México y los Estados Unidos, el primero de marzo de 1889, para facilitar la ejecución de los

organismo internacional constituido por una Sección Mexicana y una Sección de los Estados Unidos, encabezada cada sección, por un Comisionado Ingeniero.

En sus funciones están *la aplicación del tratado, la reglamentación y el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que los dos Gobiernos adquieren, así como la resolución de todos los conflictos que originen su observancia y ejecución, de*

principios contenidos en el Tratado de 12 de noviembre de 1884, y para evitar las dificultades ocasionadas con motivo de los cambios que tienen lugar en el cauce de los ríos Bravo (Grande) y Colorado, cambiará su nombre por el de Comisión Internacional de Límites y Aguas, entre México y los Estados Unidos, la que continuará en funciones por todo el tiempo que el presente Tratado esté en vigor. En tal virtud, se considera prorrogado indefinidamente el término de la Convención de primero de marzo de 1889 y se deroga, por completo, la de 21 de noviembre de 1900, entre México y los Estados Unidos, relativa a aquella Convención.

La aplicación del presente Tratado, la reglamentación y el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que los dos Gobiernos adquieren en virtud del mismo, y la resolución de todos los conflictos que originen su observancia y ejecución, quedan confiados a la Comisión Internacional de Límites y Aguas que funcionará de conformidad con las facultades y restricciones que se fijan en este Tratado.

La Comisión tendrá plenamente el carácter de un organismo internacional y estará constituida por una Sección Mexicana y por una Sección de los Estados Unidos. Cada Sección será encabezada por un Comisionado Ingeniero. Cuando en este Tratado se establece acción conjunta o el acuerdo de los dos Gobiernos o la presentación a los mismos de informes, estudios y proyectos, u otras estipulaciones similares, se entenderá que dichos asuntos serán de la competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y de la Secretaría de Estado de los Estados Unidos o que se tratarán por su conducto.

La Comisión y cada una de las Secciones que la constituyen podrán emplear a los auxiliares y consejeros técnicos, de ingeniería y legales, que estimen necesarios. Cada Gobierno reconocerá carácter diplomático al Comisionado del otro, y el Comisionado, dos ingenieros principales, un consejero legal y un secretario, designados por el otro Gobierno como miembros de su Sección de la Comisión, tendrán derecho a todos los privilegios e inmunidades pertenecientes a funcionarios diplomáticos. La Comisión y su personal podrán llevar a cabo, con toda libertad, sus observaciones, estudios y trabajos de campo en el territorio de cualquiera de los dos países.

La jurisdicción de la Comisión se ejercerá sobre los tramos limítrofes del río Bravo (Grande) y del río Colorado, sobre la línea divisoria terrestre entre los dos países y sobre las obras construidas en aquellos y en ésta. Cada una de las Secciones tendrá jurisdicción sobre la parte de las obras situadas dentro de los límites de su nación y ninguna de ellas ejercerá jurisdicción o control sobre obras construidas o situadas dentro de los límites del país de la otra Sección sin el expreso consentimiento del Gobierno de esta última. Las obras construidas, adquiridas o usadas en cumplimiento de las disposiciones de este Tratado y que se encuentren ubicadas totalmente dentro de los límites territoriales de cualquiera de los dos países, aunque de carácter internacional, quedarán, con las excepciones expresamente señaladas en este Tratado, bajo la exclusiva jurisdicción y control de la Sección y de la Comisión en cuyo país se encuentren dichas obras.

Las facultades y obligaciones que impone a la Comisión este Tratado serán adicionales a las conferidas a la Comisión Internacional de Límites por la Convención del primero de marzo de 1889 y los demás tratados y convenios pertinentes en vigor entre los dos países con excepción de aquellas estipulaciones de cualquiera de ellos que este Tratado modifica.

Los gastos que demande el sostenimiento de cada Sección de la Comisión serán sufragados por cuenta del Gobierno del cual dependa. Los gastos comunes que acuerde la Comisión serán cubiertos por mitad por ambos Gobiernos.

conformidad con las facultades y restricciones que se fijan en el tratado.

El precepto señala que cuando el tratado *establezca acción conjunta o el acuerdo de dos Gobiernos o la presentación a los mismos de informes, estudios y proyectos, u otras estipulaciones similares, se entenderá que dichos asuntos serán de la competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y de la Secretaría de Estado de los Estados Unidos o que se tratarán por su conducto.*

2. Conforme a lo previsto en el artículo 4°, las aguas del Río Bravo entre Fort Quitman, Texas y el Golfo de México, se asignan conforme a lo siguiente:

- ✦ Para México, la totalidad de las aguas provenientes de los ríos San Juan y Álamo y para Estados Unidos la totalidad de las aguas procedentes de los Ríos Pecos y Devills, Manantial Goodenough y Arroyos Alamito, Terlingua, San Felipe y Pinto.
- ✦ Del escurrimiento del Río Bravo debajo de la presa internacional inferior (El Falcón), la mitad para México y la mitad para Estados Unidos, siempre que el escurrimiento no esté asignado por el Tratado a alguno de los dos países.
- ✦ **(inciso c) Del agua procedente de los Ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido y el Salado y el Arroyo de las Vacas, dos terceras partes para México y una tercera parte para Estados Unidos cuyo volumen, en conjunto, no será menor a 431.721.000 metros cúbicos anuales en promedio y en ciclos de cinco años consecutivos.**

En caso de extraordinaria sequía o de serio accidente en los sistemas hidráulicos de los afluentes antes precisados que hagan difícil para México dejar escurrir el volumen mínimo que corresponde a Estados Unidos, los faltantes que existieran al final de cada ciclo de cinco años se repondrán en el ciclo siguiente con agua procedente de los mismos tributarios.

- ✦ El proveniente de cualquier otro escurrimiento no asignado específicamente en el propio artículo 4° y *la mitad de las aportaciones de afluentes no aforados -“que son aquellos no denominados en este artículo”-* entre Fort Quitman y la presa internacional inferior (El Falcón), la mitad para México y la mitad para Estados Unidos.

3. En términos de lo dispuesto en los artículos 5 y 9, para la distribución de las aguas del Río Bravo, ambos países se comprometen a construir las presas que se requieran para almacenar el mayor escurrimiento posible (a la fecha se han construido dos: “La Amistad” y “El Falcón”).

Se prevé que dentro del año siguiente al en que se ponga en marcha la primera presa internacional, la Comisión Internacional de Límites entre México y Estados Unidos, someterá a la aprobación de los dos gobiernos un reglamento para el almacenamiento, conducción y entrega de las aguas del Río Bravo. Dicha reglamentación podrá modificar las reglas que para tal efecto se prevén en el Tratado.

Asimismo, se establece que la Comisión Internacional llevará un registro del agua que pertenece a cada país para lo cual construirá, operará y mantendrá en la corriente principal del Río Bravo las estaciones hidrométricas y aparatos que sean necesarios para hacer

los cálculos respectivos. En los afluentes aforados, cada Sección de la Comisión construirá, operará y mantendrá las estaciones hidrométricas y los aparatos que se requieran para el mismo efecto. La información relativa a los afluentes no aforados se proporcionará por cada Sección a la Comisión Internacional.

4. En el artículo 24 se prevén como facultades y obligaciones de la **Comisión Internacional de Límites y Aguas, entre México y los Estados Unidos**, en adición a las demás previstas en el tratado, las siguientes:

- a).- Iniciar, llevar a cabo las investigaciones y desarrollar los proyectos de las obras que deberán ser construidas o establecidas de acuerdo con las estipulaciones de éste y de los demás tratados y convenios vigentes entre los dos Gobiernos, relativos a límites y aguas internacionales; determinar la localización, magnitud, calidad y especificaciones características de dichas obras; estimar su costo y recomendar la forma en que éste deberá repartirse entre los dos Gobiernos y los arreglos para proveer los fondos necesarios, y las fechas en que deberán principiarse las obras, en todo lo que las cuestiones mencionadas en este inciso no estén reglamentadas en forma distinta por disposiciones específicas de éste o de algún otro tratado.
- b).- Construir o vigilar la construcción y después operar y mantener o vigilar la operación y mantenimiento de las obras convenidas, con sujeción a las respectivas leyes de cada país. Cada Sección tendrá jurisdicción sobre las obras construidas exclusivamente en el territorio de su país, hasta el límite necesario para cumplir con las disposiciones de este Tratado y siempre que dichas obras tengan conexión con las estipulaciones aludidas o alguna influencia en la ejecución de las mismas.
- c).- En general, ejercer las facultades y cumplir con las obligaciones específicas impuestas a la Comisión por éste y otros Tratados y Convenios vigentes entre los dos países, ejecutar sus disposiciones y evitar la violación de las mismas. Las autoridades de cada país ayudarán y apoyarán a la Comisión en el ejercicio de estas facultades,

pudiendo cada comisionado requerir, siempre que sea necesario, el imperio de los tribunales o de otras dependencias gubernamentales competentes de su país, con objeto de obtener ayuda en la ejecución y cumplimiento de estas facultades y obligaciones.

d).- **Resolver, con la aprobación de los dos Gobiernos, todas las diferencias que se susciten entre ellos sobre la interpretación o la aplicación del presente Tratado. Si los comisionados no llegaren a un acuerdo, darán aviso a su Gobierno, expresando sus opiniones respectivas, los fundamentos de su decisión y los puntos en que difieran, para la discusión y ajuste de la discrepancia por la vía diplomática, o con objeto de que se apliquen, en su caso, los convenios generales o especiales celebrados ente los mismos Gobiernos para resolución de controversias.**

e).- Proporcionar las informaciones que los dos Gobiernos soliciten conjuntamente de los Comisionados sobre asuntos de su jurisdicción. En caso de que la solicitud sea hecha por un solo Gobierno, el comisionado del otro, necesitará la autorización expresa de su Gobierno para atenderla.

f).- La Comisión construirá, operará y mantendrá en los tramos limítrofes de las corrientes internacionales, y cada Sección construirá, operará y mantendrá separadamente en las porciones de las corrientes internacionales y de sus afluentes que queden dentro de los límites de su propio país, las estaciones de aforo que sean necesarias para obtener los datos hidrográficos necesarios o convenientes para el funcionamiento adecuado de este Tratado. Los datos así obtenidos serán recopilados e intercambiados periódicamente ente las dos Secciones.

g).- La Comisión someterá anualmente a los dos Gobiernos un informe conjunto sobre los asuntos que estén a su cargo. Asimismo, la Comisión someterá a los dos Gobiernos los informes conjuntos, generales o sobre cualquier asunto especial, cuando lo considere necesario o lo soliciten los dos Gobiernos.

Ahora bien, con motivo de la reunión de dos de diciembre de mil novecientos sesenta y nueve, la **Comisión Internacional de Límites y Aguas, entre México y los Estados Unidos** emitió el acta número

234 a fin de considerar el cumplimiento de las estipulaciones del artículo 4° del Tratado de Aguas, referentes a las aguas del Río Bravo asignadas a los Estados Unidos procedentes de los Ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido y Salado, y del Arroyo de las Vacas (**inciso c, del artículo 4° del Tratado**); en ella, se acordó que debía reponerse cualquier faltante en un ciclo de cinco años consecutivos en los volúmenes mínimos, de **431.721.000 metros cúbicos anuales en promedio, de agua del Río Bravo asignados a los Estados Unidos, en los afluentes mencionados,** por lo que se aprobaron los siguientes puntos:

1. Que la contabilidad de las aguas del Río Bravo asignadas a los Estados Unidos, que aportan los Ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido y Salado, y del Arroyo de las Vacas se iniciara a partir del 1° de octubre de 1953.
2. Que en caso de que haya un faltante en un ciclo de cinco años consecutivos en el volumen mínimo de agua asignado a los Estados Unidos, procedente de los afluentes mencionados, se repusiera en el siguiente ciclo de cinco años, juntamente con cualquier volumen de agua que se necesite para evitar un faltante en el mencionado ciclo siguiente, por una de las siguientes maneras o una combinación de ellas:
 - a. Con agua de la parte asignada a los Estados Unidos de las aportaciones al Río Bravo de los afluentes citados que exceda el volumen mínimo garantizado por el Tratado de Aguas.
 - b. Con agua de la parte asignada a México de las aportaciones al Río Bravo de los citados afluentes, cuando México dé aviso anticipado a los Estados Unidos y los Estados Unidos estén en posibilidad de conservarla; y

- c. Con el traspaso de aguas mexicanas almacenadas en las presas principales internacionales, como lo determine la Comisión, si al hacer el traspaso los Estados Unidos disponen de capacidad para conservarlas.**
3. Que las estipulaciones del Artículo 4 del Tratado de Aguas, relacionadas con las aguas del Río Bravo asignadas a los Estados Unidos procedentes de los Ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido y Salado, y del Arroyo de las Vacas, se considerarían cumplidas hasta el 30 de septiembre de 1968.

El acta referida fue enviada para su aprobación a la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Al respecto, las quejas señalan que los acuerdos establecidos en el acta 234, no se comprenden dentro de la aplicación del tratado internacional, sino que constituyen un incumplimiento al mismo.

El planteamiento es **infundado** pues conforme a lo expuesto, el objeto del tratado internacional consistió en fijar y delimitar los derechos de México y Estados Unidos sobre los Ríos Colorado y Tijuana y sobre el Río Bravo, de Fort Quitman, Texas, Estados Unidos de América, al Golfo de México.

Dentro de esta asignación, prevista en el artículo 4° del tratado internacional, se pactó en el apartado B), inciso c), que las aguas procedentes **de los Ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido y el Salado y el Arroyo de las Vacas**, se otorgarían dos terceras partes para México y una tercera parte para Estados Unidos de América.

En relación con dicha división, el Estado Mexicano se obligó a que el volumen proporcionado a los Estados Unidos de América no fuera menor, en conjunto, a **431.721.000 metros cúbicos anuales** en promedio y en ciclos de cinco años consecutivos

Se indicó que en casos de extraordinaria sequía o serio accidente que hicieran difícil para México dejar escurrir los **431.721.000 metros cúbicos anuales**, los faltantes que existieren al final del ciclo de cinco años se repondrían en el ciclo siguiente con agua procedente de los mismos tributarios.

Ahora bien, la entrega de **431.721.000 metros cúbicos anuales**, por ciclos de cinco años, cuando **existan casos de extraordinaria sequía o de serio accidente** se trata de una obligación soberana plasmada a través de una Norma Suprema de la Unión en términos del artículo 133 constitucional, así como una obligación internacional a la que se constriñó el país, a través de la celebración del tratado internacional, firmado por el Poder Ejecutivo y sancionado por el Senado, en términos del artículo 71, fracción I, constitucional.

Así, el dos de diciembre de mil novecientos sesenta y nueve, con motivo de ciertas diferencias de interpretación, la **Comisión Internacional de Límites y Aguas, entre México y los Estados Unidos** se reunió, dentro de otras cosas, para determinar la forma en que debería reponerse cualquier faltante que hubiera en un ciclo de cinco años consecutivos en los volúmenes mínimos asignados a los Estados Unidos (**431.721.000 metros cúbicos anuales**), llegando a la puntos relatados anteriormente, destacando que una de las posibilidades establecidas cuando existiera un faltante podría ser a través del **traspaso de aguas mexicanas almacenadas en las**

presas principales internacionales, como lo determine la Comisión, si al hacer el traspaso los Estados Unidos disponen de capacidad para conservarlas[c)].

Como se observa, el acta 234 estableció la manera en que debería darse cumplimiento a la obligación de entrega de los **431.721.000 metros cúbicos anuales** al gobierno americano; lo que no está fuera del objeto del tratado internacional, aun cuando las quejas sostengan que se determinó obtener el recurso hídrico de una fuente no prevista expresamente en su artículo 4°.

De conformidad con la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, los tratados internacionales deben ser cumplidos de buena fe, conforme al sentido corriente que haya de atribuirse, comprendiendo no sólo el texto del tratado, su preámbulo y anexos, sino también todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado, y con el contexto, todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones:

“Artículo 31

Regla General de interpretación

1. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.

2. Para los efectos de la interpretación de un tratado, el contexto comprenderá, además del texto, incluidos su preámbulo y anexos:

a) todo acuerdo que se refiera al tratado y haya sido concertado entre todas las partes con motivo de la celebración del tratado;

b) todo instrumento formulado por una o más partes con motivo de la celebración del tratado y aceptado por las demás como instrumento referente al tratado.

3. Juntamente con el contexto, habrá de tenerse en cuenta:

a) todo acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones;

b) toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado;

c) toda norma pertinente de derecho internacional aplicable en las relaciones entre las partes.

4. Se dará a un término un sentido especial si consta que tal fue la intención de las partes.”

De esta forma, el acta 234 constituye un acuerdo entre las partes referido al tratado internacional, pues su objeto consiste en establecer la manera de dar cumplimiento a su artículo 4º, tomando en consideración la necesidad de entregar un volumen determinado a los Estados Unidos de América.

Se afirma lo anterior, debido a que el tratado internacional estableció un organismo internacional encargado no sólo de aplicarlo y ejercitar los derechos ahí contenidos, sino también reglamentarlo y llevar a cabo su cumplimiento⁹.

Al respecto, se constituyó la **Comisión Internacional de Límites y Aguas**, quien cuenta con facultades para resolver, **con aprobación de los dos gobiernos**, todas las diferencias que se susciten entre ellos sobre la interpretación o la aplicación del mencionado tratado¹⁰.

⁹ **Artículo 2º, segundo párrafo:**

“La aplicación del presente Tratado, la reglamentación y el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que los dos Gobiernos adquieren en virtud del mismo, y la resolución de todos los conflictos que originen su observancia y ejecución, quedan confiados a la Comisión Internacional de Límites y Aguas que funcionará de conformidad con las facultades y restricciones que se fijan en este Tratado.”

¹⁰ **Artículo 24, inciso d):**

“d).- Resolver, con la aprobación de los dos Gobiernos, todas las diferencias que se susciten entre ellos sobre la interpretación o la aplicación del presente Tratado. Si los comisionados no llegaren a un acuerdo, darán aviso a su Gobierno, expresando sus opiniones respectivas, los fundamentos de su decisión y los puntos en que difieran, para la discusión y ajuste de la discrepancia por la vía diplomática, o con objeto de que se apliquen, en su caso, los convenios generales o especiales celebrados ente los mismos Gobiernos para resolución de controversias. “

En este punto, las quejas sostienen que al referirse el tratado internacional a que la resolución de diferencias deba ser aprobada por los dos gobiernos, implicaba la necesidad de que la decisión cubriera las mismas formalidades que se exigieron para la firma del tratado internacional.

Argumentación que resulta **infundada**, pues el Gobierno Mexicano, a través del Poder Ejecutivo y Senado de la República, estableció de común acuerdo con los Estados Unidos de América (partes signantes) qué debía entenderse, para efectos del tratado, por la acción conjunta, **o el acuerdo de dos Gobiernos**, especificando que debía entenderse que estos asuntos serían competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y de la Secretaría de Estado de los Estados Unidos o que se tratarían por su conducto.¹¹

De esta forma, los países contratantes establecieron expresamente que el mecanismo de resolución de conflictos, se haría a través de la **Comisión Internacional de Límites y Aguas**, debiendo intervenir para la aprobación de los acuerdos directamente la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el caso de México y la Secretaría de Estado, para los Estados Unidos de América.

En ese sentido, no era necesaria la intervención del Senado en la ratificación de los acuerdos contenidos en el acta 234, pues esta resolución siguió la voluntad de las partes contratantes y de los mecanismos y formas establecidas por ellos, para interpretar el tratado y resolver sus conflictos.

¹¹ **Artículo 2º, tercer párrafo:**

La Comisión tendrá plenamente el carácter de un organismo internacional y estará constituida por una Sección Mexicana y por una Sección de los Estados Unidos. Cada Sección será encabezada por un Comisionado Ingeniero. Cuando en este Tratado se establece acción conjunta o el acuerdo de los dos Gobiernos o la presentación a los mismos de informes, estudios y proyectos, u otras estipulaciones similares, se entenderá que dichos asuntos serán de la competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y de la Secretaría de Estado de los Estados Unidos o que se tratarán por su conducto.

Por otra parte, las quejas se duelen de la decisión del Tribunal responsable en cuanto a que la acción intentada y sus derechos de concesión no les otorgaban la posibilidad de cuestionar la entrega de agua a los Estados Unidos de América por parte del Estado Mexicano.

El reclamo es **infundado**, debido a que los derechos que estiman afectados derivan de títulos de concesión expedidos por el Poder Ejecutivo Federal, a través de la Comisión Nacional del Agua.

En materia de aguas nacionales -que es el ámbito alrededor del cual giran las impugnaciones de las actoras quejas- nuestra Carta Magna contiene una previsión Constitucional muy concreta. Se trata del artículo 27 Constitucional, cuyo tenor literal es el siguiente:

*“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.***

(...)

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

(...)

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 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.

(...)"

Los párrafos primero, tercero, quinto y sexto del artículo 27 Constitucional transcritos arriba, prevén los principios torales del régimen de aguas nacionales y las bases legales de la propiedad, aprovechamiento, distribución, clasificación y administración del agua ubicada en el territorio mexicano. El agua se considera como un bien de dominio público inalienable e imprescriptible cuyo propietario

originario es la Nación, el cual puede ser susceptible de aprovechamiento.

Para ello, se establecen los principios de protección y conservación, con los cuales se busca un punto de equilibrio entre el aprovechamiento de los recursos naturales para el desarrollo del País y su preservación para una mejor utilización, lo que implica realizar las acciones necesarias para prevenir su escasez.

La Constitución reconoce la necesidad del aprovechamiento del recurso, pero al ser un elemento común y necesario para todos, debe ser manejado de manera integral en beneficio de la sociedad, con el objeto de hacer una distribución equitativa.

En esa medida se faculta al Ejecutivo Federal a concesionar su uso o aprovechamiento a particulares y a las sociedades constituidas legalmente, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las normas.

Sirve de apoyo a lo anterior, en cuanto a su contenido y alcance, la siguiente tesis del Tribunal Pleno:

“AGUAS DEL SUBSUELO. SON BIENES DEL DOMINIO PUBLICO CONFORME AL PÁRRAFO SEXTO DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL. Las aguas del subsuelo son bienes del dominio público, en términos de lo que prevé el párrafo sexto del artículo 27 constitucional, precisamente porque les da ese carácter cuando establece que el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y que **la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos** previstos en los párrafos cuarto y quinto de

*dicho precepto, por los particulares o 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 tanto, como el agua del subsuelo está contenida en el párrafo quinto del artículo 27 citado, la misma es un bien del dominio público.”¹²*

Las concesiones relativas al agua se encuentran reglamentadas en la Ley de Aguas Nacionales, la cual expidió el Congreso de la Unión, en uso de sus atribuciones, previstas en el artículo 73, fracción XVI, de la Constitución, que señala: *“Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal”*.

Por regla general, las aguas superficiales pueden ser aprovechadas para el uso particular de las personas y del hogar, sin requerir una concesión para ello:

“Artículo 17. Es libre la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales superficiales por medios manuales para uso doméstico conforme a la fracción LVI del Artículo 3 de esta Ley, siempre que no se desvíen de su cauce ni se produzca una alteración en su calidad o una disminución significativa en su caudal, en los términos de la reglamentación aplicable.

No se requerirá concesión para la extracción de aguas marinas interiores y del mar territorial, para su explotación, uso

¹² Octava Época. Registro: 205995. Instancia: Pleno. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tomo II. Primera Parte. Julio-Diciembre de 1988. Materia(s): Administrativa. Tesis: Página: 12 Genealogía: Informe 1988, Primera Parte, Pleno, tesis 9, pág. 808.

o aprovechamiento, salvo aquellas que tengan como fin la desalinización, las cuales serán objeto de concesión.”

En los demás casos, se requiere una concesión atendiendo al carácter público del recurso hídrico, como lo exige el artículo 27 constitucional y el primer párrafo del artículo 20 de la Ley en comento, siendo relevante destacar que en caso de que la explotación, uso o aprovechamiento sean llevados a cabo por cualquiera de los tres niveles de gobierno, como es el caso de los actos reclamados, la concesión recibe el nombre de asignación:

“Artículo 20. De conformidad con el carácter público del recurso hídrico, la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales se realizará mediante concesión o asignación otorgada por el Ejecutivo Federal a través de "la Comisión" por medio de los Organismos de Cuenca, o directamente por ésta cuando así le competa, de acuerdo con las reglas y condiciones que dispone la presente Ley y sus reglamentos. Las concesiones y asignaciones se otorgarán después de considerar a las partes involucradas, y el costo económico y ambiental de las obras proyectadas.

(...)

La explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales por dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal, estatal o municipal, o el Distrito Federal y sus organismos descentralizados se realizará mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal a través de "la Comisión" por medio de los Organismos de Cuenca, o por ésta cuando así le competa, de acuerdo con las reglas y condiciones que establece esta Ley y sus reglamentos. Cuando se trate de la prestación de los servicios de agua con carácter público urbano o doméstico, incluidos los procesos que estos servicios conllevan, la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales, se realizará mediante asignación otorgada

por el Ejecutivo Federal a través de "la Comisión" por medio de los Organismos de Cuenca, o por ésta cuando así le competa, a los municipios, a los estados o al Distrito Federal, en correspondencia con la Fracción VIII del Artículo 3 de la presente Ley. Los derechos amparados en las asignaciones no podrán ser objeto de transmisión.

La asignación de agua a que se refiere el párrafo anterior se regirá por las mismas disposiciones que se aplican a las concesiones, salvo en la transmisión de derechos, y el asignatario se considerará concesionario para efectos de la presente Ley."

De manera particular, las concesiones y asignaciones para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales se otorgan dependiendo de la utilización que se le dará al recurso hídrico. De los usos posibles que establece la ley, de manera enunciativa, se señalan los siguientes: agrícola, ambiental, consuntivo, doméstico, en acuacultura, industrial, pecuario y público urbano.¹³

¹³ **Artículo 3o.-** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

(...)

LIII. "Uso Agrícola": La aplicación de agua nacional para el riego destinado a la producción agrícola y la preparación de ésta para la primera enajenación, siempre que los productos no hayan sido objeto de transformación industrial;

LIV. "Uso Ambiental" o "Uso para conservación ecológica": El caudal o volumen mínimo necesario en cuerpos receptores, incluyendo corrientes de diversa índole o embalses, o el caudal mínimo de descarga natural de un acuífero, que debe conservarse para proteger las condiciones ambientales y el equilibrio ecológico del sistema;

LV. "Uso Consuntivo": El volumen de agua de una calidad determinada que se consume al llevar a cabo una actividad específica, el cual se determina como la diferencia del volumen de una calidad determinada que se extrae, menos el volumen de una calidad también determinada que se descarga, y que se señalan en el título respectivo;

LVI. "Uso Doméstico": La aplicación de agua nacional para el uso particular de las personas y del hogar, riego de sus jardines y de árboles de ornato, incluyendo el abrevadero de animales domésticos que no constituya una actividad lucrativa, en términos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

LVII. "Uso en acuacultura": La aplicación de aguas nacionales para el cultivo, reproducción y desarrollo de cualquier especie de la fauna y flora acuáticas;

LVIII. "Uso industrial": La aplicación de aguas nacionales en fábricas o empresas que realicen la extracción, conservación o transformación de materias primas o minerales, el acabado de productos o la elaboración de satisfactores, así como el agua que se utiliza en parques industriales, calderas, dispositivos para enfriamiento, lavado, baños y otros servicios dentro de la empresa, las salmueras que se utilizan para la extracción de cualquier tipo de sustancias y el agua aun en estado de vapor, que sea usada para la generación de energía eléctrica o para cualquier otro uso o aprovechamiento de transformación;

LIX. "Uso Pecuario": La aplicación de aguas nacionales para la cría y engorda de ganado, aves de corral y otros animales, y su preparación para la primera enajenación siempre que no comprendan la transformación industrial; no incluye el riego de pastizales;

Una vez asentado lo anterior, debemos exponer en relación al tema de las concesiones y sus alcances para efectos de sus titulares.

Al resolver la contradicción de tesis 157/2003-SS, la Segunda Sala de este Alto Tribunal definió a la concesión como el **acto administrativo por medio del cual la administración pública federal confiere a una persona una condición o poder jurídico para ejercer ciertas prerrogativas públicas con determinadas obligaciones y derechos para la explotación** de un servicio público, **de bienes del Estado** o de los privilegios exclusivos que comprende la propiedad industrial. Así, dicha Sala reconoció que **los derechos del concesionario nacen con el acto de concesión y en el caso específico de uso o explotación de bienes del Estado, se adquiere el derecho de utilizarlos.**

Tomando en consideración lo anterior, debemos tener presente que las concesiones que se otorgaron a las quejas se otorgan a personas físicas o morales para su aprovechamiento individual, o bien a personas morales para administrar u operar un sistema de riego, o aprovechamiento para la explotación común.

Dentro del aprovechamiento colectivo, la ley reconoce a las unidades y a los distritos de riego, las primeras se refieren a personas morales que agrupan productores que se asocian libremente para establecer sistemas que proporcionen servicios de riego agrícola a diversos usuarios; en cambio, los segundos consisten en un área geográfica específica que se integra por las obras de infraestructura hidráulica, las aguas superficiales y del subsuelo destinadas a prestar el servicio de suministro de agua, los vasos de almacenamiento y las

LX. "Uso Público Urbano": La aplicación de agua nacional para centros de población y asentamientos humanos, a través de la red municipal;"

instalaciones necesarias para su operación y funcionamiento, cuya administración se establece por los propios usuarios, con intervención de las autoridades.

Otro punto importante que debe tomarse en cuenta en este tipo de concesiones, es que no garantizan la invariabilidad del recurso, ni siquiera su existencia. La lógica de esta previsión descansa en el hecho de que el agua es un recurso no renovable, cuya existencia no depende enteramente del ser humano, sino del medio ambiente.

Por supuesto, se entiende que el Estado deberá realizar todas las acciones necesarias para cumplir con la provisión de los volúmenes amparados en los títulos de concesión o asignación. Sin embargo, no se le puede obligar a garantizar la disponibilidad del recurso hídrico. En esta tesitura debe interpretarse el quinto párrafo del artículo en comento, el cual se transcribe a continuación:

“Artículo 22.

(...)

Las concesiones y asignaciones expedidas por "la Autoridad del Agua", en los casos referidos en el Fracción IX del Artículo 9 de la presente Ley, señalarán expresamente las condiciones de variabilidad de la fuente de agua de la cual se realizará la extracción respectiva, y las condiciones a las cuales estará sujeta la extracción de volúmenes ante sequías y otros fenómenos. Los Títulos de concesión o asignación no garantizan la existencia o invariabilidad de los volúmenes que amparan. Ante sequías y otros fenómenos, se tomarán en consideración los volúmenes aprovechables en las fuentes señaladas en tales títulos, conforme lo dispongan los reglamentos de la presente Ley.”

En este sentido, se advierte claramente que las concesiones no le otorgan prerrogativa alguna en favor de sus titulares para poder intervenir o cuestionar las decisiones que en el ámbito soberano lleva a cabo el Estado Mexicano, como propietario originario.

Esto se explica y estima razonable ante la necesidad de proteger y atender a los principios que rigen la política hidráulica, como el uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Nación, pues independientemente de las necesidades de los particulares, la administración a cargo de la Federación implica realizar una gestión integral en beneficio social, cumplir compromisos internacionales y establecer las condiciones que permiten una distribución adecuada.

Así, la entrega de agua, a fin de dar cumplimiento a un tratado internacional, evidentemente forma parte de las funciones de administración y gestión que realiza el Estado Mexicano, las cuales por si mismas no son susceptibles de ser cuestionadas por las quejas, por virtud de sus títulos de concesión.

Esto es así, pues no se modificaron los términos establecidos en los títulos de concesión de las quejas, ni se han alterado de forma alguna las condiciones fijadas para la distribución de los volúmenes máximos concesionados a las mismas. Además, nuestra Carta Magna sólo prevé la posibilidad de que las quejas utilicen el agua, a través de la emisión de concesiones, estableciendo un volumen variable máximo, que se puede explotar en los términos y condiciones establecidos en el título correspondiente.

Así, el Estado mexicano otorgó las concesiones a las quejas conservando en todo momento el dominio sobre este recurso que le otorga el artículo 27 constitucional, incluyendo las concesionadas a la

quejosa, de manera inalienable e imprescriptible, con la facultad correlativa de realizar actos para garantizar el acceso equitativo y sustentable del recurso en todos los ámbitos.

Sin embargo, como bien lo indicó la autoridad responsable, ello no significa que se desconozca el derecho previamente reconocido mediante títulos de concesión para la explotación, uso y aprovechamiento del recurso hídrico, como lo refiere el propio artículo 25 de la Ley de Aguas Nacionales:

“Artículo 25. Una vez otorgado el título de concesión o asignación, el concesionario o asignatario tendrá el derecho de explotar, usar o aprovechar las aguas nacionales durante el término de la concesión o asignación, conforme a lo dispuesto en esta Ley y sus reglamentos.

La vigencia del título de concesión o asignación inicia a partir del día siguiente a aquel en que le sea notificado en el caso que se menciona en el Artículo anterior.

El derecho del concesionario o asignatario sólo podrá ser afectado por causas establecidas en la presente Ley y demás ordenamientos aplicables, debidamente fundadas y motivadas.

La concesión, asignación y sus prórrogas se entenderán otorgadas sin perjuicio de los derechos de terceros inscritos en el Registro Público de Derechos de Agua y no garantizan la existencia o invariabilidad del volumen de agua concesionada o asignada. Los concesionarios o asignatarios quedarán obligados a dar cumplimiento a las disposiciones de esta Ley, los reglamentos correspondientes u otros ordenamientos aplicables, así como a las condiciones del título, permisos y las prórrogas, en su caso y a responder por los daños y perjuicios que causen a terceros y les sean imputables.

El concesionario, cuando no se altere el uso consuntivo establecido en el título correspondiente, podrá cambiar total o parcialmente el uso de agua concesionada, siempre que dicha variación sea definitiva y avise oportunamente a "la Autoridad del Agua" para efectos de actualizar o modificar el permiso de descarga respectivo y actualizar en lo conducente el Registro Público de Derechos de Agua. En caso contrario, requerirá de autorización previa de "la Autoridad del Agua". La autorización será siempre necesaria cuando se altere el uso consuntivo establecido en el título correspondiente, se modifique el punto de extracción, el sitio de descarga o el volumen o calidad de las aguas residuales.

La solicitud de autorización a que se refiere el párrafo anterior deberá señalar los datos del título de concesión, el tipo de variación o modificación al uso de que se trate; los inherentes a

la modificación del punto de extracción, el sitio de descarga y la calidad de las aguas residuales, la alteración del uso consuntivo y la modificación del volumen de agua concesionado o asignado, mismos que no podrán ser superiores al concesionado o asignado; en caso de proceder será necesario presentar la evaluación del impacto ambiental, en términos de Ley.

El derecho del concesionario o asignatario sólo podrá ser afectado por causas establecidas en la presente Ley, debidamente fundadas y motivadas.”

De esta forma, en caso de que existiera una afectación a los derechos concesionados para las quejas, si bien su título no tiene la fuerza para limitar o restringir las facultades de la autoridad de asignación y decisión de uso de agua, puede reclamar al Estado Mexicano su cumplimiento o incumplimiento, en los términos que se consignan en el propio documento.

A continuación se analiza el restante concepto de violación, en donde las quejas combaten la determinación de la autoridad responsable respecto a que los actos ilícitos atribuidos a las demandadas no acreditaron los daños y perjuicios reclamados.

Se cuestiona la valoración de: (i) la documental denominada “ORIGEN DE LAS RESTRICCIONES A LOS VOLÚMENES DE AGUA CONCESIONADOS AL DISTRITO DE RIEGO NO. 025 ‘BAJO RÍO BRAVO’ Y SU EFECTO EN LA PRODUCTIVIDAD Y EN EL INGRESO DE LOS PRODUCTORES”; (ii) la documental pública relativa a la copia certificada de la minuta de la reunión celebrada para instrumentar el programa especial de apoyo de emergencia en el Distrito de Riego 025 Bajo Río Bravo, de dieciséis de abril de dos mil tres; y (iii) los títulos de concesión otorgados por la Comisión Nacional del Agua en contravención con el derecho de veda previsto en el Decreto.

Los argumentos de los quejosos en relación con la **primera probanza** se estiman **infundados** por las razones que se aducen a continuación.

El documento titulado *“ORIGEN DE LAS RESTRICCIONES A LOS VOLÚMENES DE AGUA CONCESIONADOS AL DISTRITO DE RIEGO NO. 025 ‘BAJO RÍO BRAVO’ Y SU EFECTO EN LA PRODUCTIVIDAD Y EN EL INGRESO DE LOS PRODUCTORES”* ofrecido por las quejas como prueba superveniente mediante escrito número 17162, presentado el uno de octubre de dos mil trece y admitido por el Juez de Distrito mediante auto de dos de octubre de dos mil trece, consiste en un informe técnico realizado por el ingeniero Jorge Luis López Martínez, Presidente del Consejo Estatal Agropecuario de Tamaulipas, publicado en Valle Hermoso, Tamaulipas en octubre del 2012.

Dicho informe refiere sustentar sus afirmaciones en diversos datos estadísticos publicados por el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA dependiente de la SEMARNAT), la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) y el Campo Experimental Río Bravo del Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Agropecuarias (INIFAP dependiente de la SAGARPA), señalando que existió una importante disminución en los volúmenes de riego del distrito 025 a partir de mil novecientos noventa y cinco; fecha en la que se aumentaron los aprovechamientos en la parte alta de la cuenca, y un déficit en la productividad de los diversos cultivos del distrito. El autor del texto manifiesta que dicha situación no ha mejorado debido a los pagos de agua hechos a Estados Unidos a partir de dos mil uno.

Por lo tanto, en el documento se concluye que:

- El origen de las restricciones en los volúmenes de agua concesionados al distrito de riego número 25 no se debe a condiciones climáticas adversas, sino a:
 - El otorgamiento de nuevas concesiones sin que exista disponibilidad adicional de agua y sin respetar las vedas existentes.
 - La retención de los escurrimientos en las presas del Alto Bravo, impidiendo el flujo histórico normal.
 - La distribución inequitativa de las dotaciones entre los diferentes usuarios de la cuenca, afectando fundamentalmente a los usuarios del Bajo Bravo.
 - La reposición de faltantes en las entregas comprometidas con los Estados Unidos de América de manera distinta a las estipulaciones del Tratado de 1944.
- Dichas restricciones disminuyen la productividad en los cultivos.
- De este modo, se **afectan** los ingresos de los usuarios.
- Debe restablecerse la sustentabilidad del agua en la cuenca, emprenderse acciones para el cumplimiento estricto de las estipulaciones del Tratado Internacional de Aguas de 1944 y garantizarse una distribución equitativa de las aguas disponibles entre los distintos usuarios de la cuenca.

Con dichos elementos, las quejas pretenden acreditar la existencia de daños y perjuicios a sus derechos como concesionarios derivados de la entrega de volúmenes de agua que les estarían asignados, para el cumplimiento del tratado internacional de mérito.

Sin embargo, de acuerdo a la naturaleza de las pretensiones de las quejas, a fin de acreditar los daños y perjuicios en el asunto debían probarse los siguientes aspectos: 1) la existencia de un hecho ilícito; 2) la existencia de un daño o un perjuicio; y 3) el nexo de causalidad entre los anteriores.

Tomando en cuenta que la naturaleza del hecho considerado ilícito (extracción de fuentes no aforadas) y los derechos consignados en los títulos de concesión, necesariamente debían demostrar una vinculación entre ellos, esto es, que los volúmenes de agua dispuestos por el gobierno generaron una disminución en los volúmenes de agua que estaban asignados a las quejas, por virtud de sus títulos de concesión; circunstancias que en el caso sobrepasan el conocimiento del juzgador, pues son necesarios cálculos y estimaciones técnicas certeras.

Se afirma lo anterior, pues no se trataba únicamente de acreditar que los quejosos contaban con el derecho a ciertos volúmenes de agua, derivados de sus títulos de concesión, sino que por virtud de la entrega de agua proveniente de afluentes no aforados que México ha venido realizando para cubrir a los Estados Unidos de América los adeudos generados en los ciclos anteriores se haya propiciado una escasez de agua en la cuenca del Río Bravo y que por ese motivo se le haya dotado de un volumen de agua considerablemente menor al autorizado en sus concesiones en perjuicio de los agricultores usuarios.

Es por lo anterior que la prueba idónea para demostrarlo era la pericial; sin embargo, las quejas, a pesar de haberla anunciado en su demanda inicial, no la ofrecieron dentro del término ordinario de

diez días para ofrecer pruebas, razón por la que fue desechada mediante auto de treinta de junio de dos mil diez.

Dicho lo anterior, el documento exhibido por las quejas no puede tenerse como una prueba pericial, como lo pretenden las quejas, dado que los requisitos de formación, contenido y formalidades no se satisfacen; aspectos que permiten garantizar la objetividad y certeza de los datos aportados.

De conformidad con el Código Federal de Procedimientos Civiles, la parte oferente de la prueba pericial debe:

- Ofrecerla dentro de los diez primeros días del término para ofrecimiento de pruebas (artículo 146).
- Señalar los puntos sobre los que versará la prueba y nombrar un perito (artículo 146).
- Nombrar perito que tenga título en la ciencia respectiva (artículo 144), quien deberá aceptar y protestar el desempeño de su encargo (artículo 147).

Hecho lo anterior, el juez, de conformidad con el artículo 146, debe dar vista a la parte contraria por el término de cinco días para que adicione los puntos sobre los que versará la prueba y nombre a un perito. Posteriormente, señalará un término prudente para que los peritos nombrados elaboren su dictamen (artículo 148).

En caso de que los dictámenes de los peritos discuerden en sus puntos esenciales, el juez deberá nombrar un tercer perito.

De los requisitos señalados, se advierte el carácter eminentemente colegiado de la prueba pericial, el cual permite que los

datos que el juez tomará en cuenta para dictar su resolución sean objetivos.

Así, si una de las partes ofrece dicha probanza y no se le da la oportunidad a la contraria para que designe un perito, su valor se verá mermado, dada la imposibilidad del juzgador para cerciorarse de que dicha información es certera.

Lo anterior, ha sido determinado por esta Suprema Corte en algunos precedentes:

“PERICIAL PARA QUE EL JUZGADOR PUEDA VALORARLA DEBE INTEGRARSE COLEGIADAMENTE (LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS DE MICHOACÁN Y QUERÉTARO). *Conforme a los artículos 479 y 349, tercer párrafo, de los Códigos de Procedimientos Civiles para los Estados de Michoacán y Querétaro, respectivamente, cuando en el juicio se ofrezca la prueba pericial, cada parte debe nombrar un perito o ponerse de acuerdo en el nombramiento de uno y, de ser el caso, el juzgador designará un tercero en discordia; además, los numerales 486 y 351, respectivamente, de los citados Códigos establecen que es obligación del Juez nombrar peritos en suplencia de las partes cuando éstas hayan omitido designarlos, en caso de que los peritos no acepten el cargo conferido o no rindan su dictamen en la diligencia respectiva o dentro del término fijado. En ese tenor, se advierte que la prueba pericial prevista en los indicados ordenamientos legales es de carácter colegiado y, por tanto, para que el juzgador pueda valorar los dictámenes periciales rendidos en el juicio requiere que*

la prueba esté debidamente integrada, es decir, colegiadamente, para lo cual debe demostrarse que cada parte contó con un perito y que éste rindió dictamen -salvo que hubieran designado uno solo-, sin que ello signifique que deba conceder valor probatorio a tales dictámenes, pues eso depende de su prudente arbitrio.”¹⁴

“PRUEBA PERICIAL, CARACTER COLEGIADO DE LA. Siendo la prueba pericial colegiada, si sólo dictaminó un perito que no ha sido designado de común acuerdo por las partes ni es su rebeldía por el Juez, evidentemente que esa prueba no se perfecciona y por tanto carece de valor probatorio pleno.¹⁵”

Dicho lo anterior, el documento exhibido por las quejas no tiene la naturaleza de una prueba con esas características, dado que no se tramitó como tal y sólo constituye una opinión de su emisor:

- No se nombró a un perito ni se señalaron los puntos sobre los que versaría el documento.
- No se acreditó la calidad técnica de quien elaboró el informe técnico.
- No se le dio la oportunidad a la parte contraria para que ampliara el cuestionario y señalara un perito.
- Quien elaboró el documento no acudió al juzgado a aceptar su nombramiento.

Por lo tanto, el incumplimiento de dichos requisitos impide que el juzgador cuente con bases técnicas objetivas y ciertas que le permitan

¹⁴ Novena Época. Registro: 16923. Instancia: Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVIII, Julio de 2008. Materia(s): Civil. Tesis: 1a./J. 13/2008. Página: 322

¹⁵ Sexta Época. Registro: 803862. Instancia: Tercera sala. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen LVI, Cuarta Parte.. Materia(s): Común. Tesis: Página: 108

apreciar la existencia de daños y perjuicios. Así, se pronunció la otrora Tercera Sala de este Máximo Tribunal:

“PRUEBA PERICIAL. OPINIÓN TÉCNICA APORTADA EN FORMA DISTINTA DE LA PREVISTA POR LA LEY DE AMPARO. NO TIENE ESE CARÁCTER. *No procede admitir como prueba pericial un dictamen acompañado por los quejosos a su demanda, si tal prueba no fue ofrecida en los términos del artículo 151, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Amparo, y en tales condiciones, el mencionado dictamen constituye solamente un documento privado que de ninguna manera hace prueba plena para acreditar que los predios en cuestión, atendiendo a su extensión y calidad de las tierras, no rebasan los límites fijados para la pequeña propiedad en explotación, pues para demostrar tal extremo se requiere prueba técnica rendida dentro del juicio, en los términos del aludido artículo 151, párrafos segundo y tercero, de la Ley de Amparo, como es la pericial, para dar a las partes la intervención a que tienen derecho.”*¹⁶

Por razones expuestas, se concluye como infundado la parte del concepto de violación que se analiza.

A continuación, dada su relación con lo anterior, se procede al estudio de los argumentos respecto a la **tercera probanza**, los cuales se estiman **infundados**.

Los títulos de concesión que, las quejosas afirman, indiscriminadamente otorgó el Poder Ejecutivo Federal, por conducto

¹⁶ Séptima Época Núm. de Registro: 238588. Instancia: Segunda Sala. Tesis Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Volumen 61, Tercera Parte. Materia(s): Común. Tesis: Página: 39

de la Comisión Nacional del Agua, en el distrito de riego 025 Bajo Río Bravo, no hacen prueba plena de la existencia de los daños y perjuicios alegados.

Bajo la tesis esbozada en el análisis de la primera probanza, la prueba del otorgamiento de nuevos títulos de concesión en contravención a un decreto de veda, únicamente pondría de manifiesto la realización de una conducta indebida por parte de la autoridad del agua, pero no evidenciaría, por sí mismo, un menoscabo patrimonial en la esfera jurídica del deudor, ni mucho menos un nexo de causalidad entre la conducta y la afectación.

Lo anterior es así en virtud de que la valoración respecto a la existencia de una afectación en los derechos de uso, aprovechamiento y/o explotación de agua, plantea un desafío técnico que excede los conocimientos del juzgador y requiere, por tanto, del desahogo de una prueba pericial.

Por lo tanto, las probanzas necesariamente debían estar concatenadas con aquellas que permitieran advertir que con motivo de la expedición de los títulos de concesión, sufrieron una afectación en sus derechos de uso y aprovechamiento de agua contenidos en sus títulos de concesión.

Ahora bien, aun cuando se acreditara una disminución en el volumen de agua asignado a las quejas, sería menester demostrar el vínculo de causa-efecto entre el actuar ilícito y dicha disminución, ya que de lo contrario, tal y como lo señaló el Tribunal Unitario en su sentencia, la disminución podría deberse a filtraciones del río, condiciones climáticas, deforestación, uso ineficiente del recurso

hídrico en otros distritos de riego ubicados en la cuenca del Río Bravo, existencia de especies invasoras en la cuenca, entre otros.

Finalmente, los argumentos aducidos por las quejas en torno a **la segunda prueba y su vinculación con otras, se estiman fundados** en una parte.

El Tribunal Unitario en relación con las pruebas ofrecidas, determinó que todas ellas buscaban acreditar la entrega a Estados Unidos de América, de agua proveniente de afluentes no aforados, en contravención al Tratado Internacional; pero que ninguna se había ofrecido para demostrar en qué medida les fue restringido su derecho derivado de los títulos de concesión, ni tampoco, de manera fehaciente, que fue la entrega de agua al país de mérito, lo que afectó sus derechos.

Refiere que la información contenida no era comprensible para el común de las personas, por lo cual era necesario un análisis exhaustivo, conocimientos específicos para su entendimiento; y en relación con la copia certificada de la minuta de la reunión celebrada para instrumentar el programa especial de apoyo de emergencia en el Distrito de Riego 025 Bajo Río Bravo, de dieciséis de abril de dos mil cinco, la desestimó al señalar que no permitía establecer ***en qué medida se les restringió el volumen de agua, ni cuál fue el volumen de agua que se les asignó a las actoras en los ciclos agrícolas anteriores y cuál fue el que se les asignó en el citado ciclo, a efecto de demostrar, mediante un comparativo, el porcentaje de reducción de agua.***

Lo alegado por las quejas, si bien es infundado en su generalidad, pues el material probatorio aportado efectivamente se basa en acreditar la entrega de volúmenes de agua a los Estados

Unidos de América, lo que no demuestra la afectación a los derechos de las quejas; se estima **fundado**, en lo concerniente a la prueba de daños y perjuicios en el periodo 2001-2002.

El documento titulado *“MINUTA DE LA REUNIÓN CELEBRADA PARA INSTRUMENTAR EL PROGRAMA ESPECIAL DE APOYO DE EMERGENCIA EN EL DISTRITO DE RIEGO 025 BAJO RÍO BRAVO EN EL ESTADO DE TAMAULIPAS, COMO PAGO COMPENSATORIO A LOS PRODUCTORES USUARIOS AFECTADOS DEL DISTRITO MENCIONADO, EN FORMA EXTRAORDINARIA POR ÚNICA VEZ Y SIN QUE SIENDE PRECEDENTE ALGUNO”* fue elaborado el dieciséis de abril de dos mil tres en Ciudad Reynosa, Tamaulipas, con motivo de los acuerdos celebrados entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), la Dirección General de Desarrollo Agropecuario, Forestal y Pesca del Estado de Tamaulipas y los representantes de las Asociaciones de Usuarios, para definir la forma en que sería pagada la compensación a productores-usuarios afectados por el pago de agua realizado a Estados Unidos afectando la disponibilidad del ciclo agrícola OI 2001/2002, en el Distrito de Riego 025 Bajo Río Bravo.

Dicho documento refiere que la compensación mencionada fue aprobada por la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura, dentro del gasto directo de la SAGARPA, por la cantidad de \$***** M.N. “para el pago compensatorio a los productores-usuarios del Distrito de Riego 025 Bajo Río Bravo”, como se advierte de su primer antecedente y punto de acuerdo primero:

“ANTECEDENTES

Dada la situación especial que se presentó en el Distrito de Riego 025 Bajo Río Bravo, Tamaulipas; la Cámara de Diputados de la LVIII Legislatura aprobó entregar a los usuarios de dicho

Distrito la cantidad de \$** (***** pesos 00/100 M.N.), como pago compensatorio a los productores-usuarios del mismo, dados los pagos de agua realizados a los Estados Unidos, afectando la disponibilidad del ciclo agrícola OI 2001/2002, según oficio ***** de fecha 28 de febrero de 2003 dirigido al Director General de Programación y Presupuesto “B” de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.***

(...)

ACUERDOS

PRIMERO. Los presentes acuerdos tienen por objeto definir la forma en que será pagada la compensación a productores-usuarios afectados por el pago de agua realizado a los Estados Unidos afectando la disponibilidad del ciclo Otoño-Invierno 2001/2002, en el Distrito de Riego 025 Bajo Río Bravo como un apoyo extraordinario por única vez y sin que sienta precedente alguno, así como a las Asociaciones de Usuarios de dicho Distrito de Riego, por cesión parcial de los derechos de los primeros.”

Por lo tanto, existe un reconocimiento expreso y voluntario por parte del gobierno federal en cuanto a que el pago de volúmenes a los Estados Unidos afectó la disponibilidad del recurso, y los derechos de los productores-usuarios del distrito de riego 025 en el ciclo 2001-2002.

La conducta señalada, no compromete la licitud del destino que se le da a los volúmenes de agua, ya que se tratan de actos jurídicos diversos e independientes: por un lado el reconocimiento de que el pago de agua a los Estados Unidos implicó una disminución en la disponibilidad del recurso que afectó derechos de los usuarios productores-usuarios del distrito de riego 025 y, por el otro, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los acuerdos celebrados entre el gobierno mexicano y estadounidense para el pago de volúmenes de agua derivado de un tratado internacional.

No obstante lo anterior, es preciso aclarar que el reconocimiento de dicha responsabilidad no alcanza a otros periodos, dado que el

documento expresamente se refiere al comprendido del año 2001 al 2002.

En virtud de lo anterior, el concepto de violación en estudio es **fundado**, pues contrario a lo referido por el Tribunal Unitario, en cuanto a que no se establezca ***en qué medida se les restringió el volumen de agua, cuál fue el volumen de agua que se les asignó a las actoras en los ciclos agrícolas anteriores y cuál fue el que se les asignó en el citado ciclo, a efecto de demostrar, mediante un comparativo, el porcentaje de reducción de agua;*** la documental permite demostrar en el juicio la existencia de una afectación a la disponibilidad del ciclo Otoño-Invierno 2001/2002, en el Distrito de Riego 025 Bajo Río Bravo, así como el reconocimiento de la autoridad de que esta decisión implicó una afectación a los derechos de los productores y usuarios que lo integran.

Esto es así, pues si bien lo preferible es que en la sentencia se fijen las bases y el monto o cuantía a que ascienden los daños y perjuicios, es factible excepcionalmente hacer la condena a su pago de forma genérica, cuando no pueda establecerse el importe de su condena o **las bases bajo las cuales se calcule la misma**, para que en la etapa de ejecución se determine la importancia y cuantía de la prestación.

Es aplicable al caso, la siguiente tesis aislada de esta Primera Sala:

“DAÑOS Y PERJUICIOS. DEBEN QUEDAR DEMOSTRADOS EN EL JUICIO Y SÓLO LA PRUEBA DE SU IMPORTE PUEDE RESERVARSE PARA LA ETAPA DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA. De lo previsto en los artículos 2108 a 2110 del Código Civil, así como el artículo 85 del Código de Procedimientos Civiles, ambos para el Distrito Federal, puede establecerse que la prueba de los hechos constitutivos de los daños

*y perjuicios expuestos como causa de pedir de la indemnización demandada, deben acreditarse necesariamente, en todos los casos, durante la etapa correspondiente al procedimiento de instrucción que precede a la sentencia definitiva de un juicio, y no en otro procedimiento, como pudiera ser la ejecución de sentencia o vía de apremio; de modo que, si no se satisface esa carga probatoria, el juez debe absolver de la pretensión, y sólo en el supuesto de que se pruebe la existencia de los daños y perjuicios, debe acogerse lo pedido. En cambio, sobre la prueba de su importe económico, debe atenderse a lo previsto en el último de los preceptos mencionados, en el cual se aprecia un orden de importancia que obedece a la necesidad de que, en lo posible, quede resuelto el litigio o que, por lo menos, se facilite la ejecución de la condena; pues lo preferible en primer lugar es que sea en la propia sentencia donde se fije el monto o cuantía al cual asciende la condena por daños y perjuicios, lo cual implicaría el deber del juez para establecerla si tiene elementos en las pruebas rendidas o en la ley, sobre la forma de calcular su importe; en segundo orden de importancia se prevé el supuesto en que no es posible, según los elementos de juicio a disposición del juez, determinar el importe de los daños y perjuicios, caso en el cual puede hacerse la condena a su pago de forma genérica, pero aun en ese supuesto, se impone al juez el deber de fijar, por lo menos, las bases con arreglo a las cuales deba hacerse la liquidación; **y como último supuesto permisible que, por tanto, debe considerarse excepcional, tiene lugar cuando no se puede establecer el importe de la condena por daños y perjuicios en la propia sentencia, así como tampoco dar las bases con arreglo a las cuales se calcule ese importe, entonces se hace la condena genérica y se deja a la etapa de ejecución la determinación de la importancia y cuantía de la prestación.**¹⁷*

Ahora bien, en caso de estimar acreditados los elementos de la acción, el Tribunal Colegiado deberá analizar la existencia y naturaleza de los pagos realizados por la autoridad federal en ese periodo, pues de demostrarse su realización a los actores como parte de la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados, deberá establecer si constituyen una transacción que exime a los demandados de su cuantificación; este último aspecto, también podrá determinarse en ejecución de la sentencia, si en esa etapa es donde se determina la importancia y cuantía de la prestación.

¹⁷ Época: Décima Época. Registro: 2014644. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 43, Junio de 2017, Tomo I. Materia(s): Civil. Tesis: 1a. LXV/2017 (10a.). Página: 578

Así, tomando en consideración que la documental permite establecer una vinculación entre el acto que se atribuye ilícito y los derechos que aducen afectados las quejas; debe analizarse nuevamente la misma, en conjunción con los demás elementos probatorios, a fin de determinar con libertad de jurisdicción:

- a) En primer lugar, si la afectación de la disponibilidad del ciclo Otoño-Invierno 2001/2002, en el Distrito de Riego 025 Bajo Río Bravo, constituye una actuación ilícita, tomando en cuenta que los derechos afectados derivan de títulos de concesión en materia de agua, que se rigen por el artículo 25 de la Ley de Aguas Nacionales y demás preceptos conducentes.
- b) En segundo lugar, si la afectación reconocida por la autoridad a los derechos de los usuarios-productores del Distrito de Riego 025 Bajo Río Bravo, incluye a las quejas, partiendo del análisis de sus títulos de concesión en tanto que son asignatarias de volúmenes de agua del distrito 025.
- c) Hecho lo anterior y sólo en el caso de estimar acreditados los aspectos anteriores, partiendo de su vinculación, establecerá si es procedente la acción de daños y perjuicios a las quejas en el periodo agrícola 2001 a 2002, quedando en aptitud de establecer, si así lo considera, las bases de cuantificación y el monto de indemnización en la etapa de ejecución.
- d) En el eventual caso de que ello suceda, el Tribunal Colegiado deberá analizar la existencia y naturaleza de los pagos realizados por la autoridad federal en ese periodo, pues de demostrarse su realización a los actores como parte de la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados, deberá establecer si constituyen una transacción que exime a los demandados de su cuantificación; este último aspecto,

también podrá determinarse en ejecución de la sentencia, si en esa etapa es donde se determina la importancia y cuantía de la prestación.

SÉPTIMO. Efectos. En las relatadas condiciones, lo procedente es conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión a la Asociación de Usuarios “Hidráulica Los Ángeles”, Asociación Civil, Asociación de Usuarios del Bajo Bravo, Asociación Civil, Asociación de Usuarios “Santa Rosa”, Asociación Civil, Asociación de Usuarios Lateral Ejido, Asociación Civil, Asociación de Usuarios Ing. Abelardo Amaya Brondo de la Cuarta Unidad Anzalduas Sur, Asociación Civil, Asociación de Usuarios “Agricultores Unidos del Valle Hermoso de la Cuarta Unidad Anzalduas Sur”, Asociación Civil, Asociación de Usuarios “18 de Marzo” de la Segunda Valle Hermoso, Asociación Civil y Asociación Anáhuac, Asociación Civil, en contra de la sentencia dictada por el Tercer Tribunal Unitario en Materias Civil y Administrativa del Primer Circuito, el cinco de abril de dos mil dieciséis, en el toca civil *****.

Lo anterior, para que dicho órgano jurisdiccional deje sin efectos la resolución de mérito y dicte una nueva tomando en consideración lo resuelto en esta sentencia respecto a la prueba titulada *“Minuta de la reunión celebrada para instrumentar el programa especial de apoyo de emergencia en el distrito de riego 025 bajo río bravo en el Estado de Tamaulipas, como pago compensatorio a los productores usuarios afectados del distrito mencionado, en forma extraordinaria por única vez y sin que sienta precedente alguno”*, a fin de que analice nuevamente los elementos de la acción de daños y perjuicios, y determine con libertad de jurisdicción:

- a) En primer lugar, si la afectación de la disponibilidad del ciclo Otoño-Invierno 2001/2002, en el Distrito de Riego 025 Bajo Río Bravo, constituye un actuación ilícita, tomando en cuenta que los derechos afectados derivan de títulos de concesión en materia de agua, que se rigen por el artículo 25 de la Ley de Aguas Nacionales y demás preceptos conducentes.
- b) En segundo lugar, si la afectación reconocida por la autoridad a los derechos de los usuarios-productores del Distrito de Riego 025 Bajo Río Bravo, incluye a las quejas, partiendo del análisis de sus títulos de concesión en tanto que son asignatarias de volúmenes de agua del distrito 025.
- c) Hecho lo anterior y sólo en el caso de estimar acreditados los aspectos anteriores, partiendo de su vinculación, establecerá si es procedente la acción de daños y perjuicios a las quejas en el periodo agrícola 2001 a 2002, quedando en aptitud de establecer, si así lo considera, las bases de cuantificación y el monto de indemnización en la etapa de ejecución.
- d) En el eventual caso de que ello suceda, el Tribunal Colegiado deberá analizar la existencia y naturaleza de los pagos realizados por la autoridad federal en ese periodo, pues de demostrarse su realización a los actores como parte de la indemnización de los daños y perjuicios ocasionados, deberá establecer si constituyen una transacción que exime a los demandados de su cuantificación; este último aspecto, también podrá determinarse en ejecución de la sentencia, si en esa etapa es donde se determina la importancia y cuantía de la prestación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO. La Justicia de la Unión ampara y protege a Asociación de Usuarios “Hidráulica Los Ángeles”, Asociación Civil, Asociación de Usuarios del Bajo Bravo, Asociación Civil, Asociación de Usuarios “Santa Rosa”, Asociación Civil, Asociación de Usuarios Lateral Ejido, Asociación Civil, Asociación de Usuarios Ing. Abelardo Amaya Brondo de la Cuarta Unidad Anzalduas Sur, Asociación Civil, Asociación de Usuarios “Agricultores Unidos del Valle Hermoso de la Cuarta Unidad Anzalduas Sur”, Asociación Civil, Asociación de Usuarios “18 de Marzo” de la Segunda Valle Hermoso, Asociación Civil y Asociación Anáhuac, Asociación Civil, en los términos del considerando anterior de esta sentencia.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución vuelvan los autos al lugar de origen y, en su oportunidad archívese el expediente como asunto concluido.

En términos de lo previsto en los artículos 110, 113 y 118, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como el Acuerdo General 11/2017 emitido por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cinco de septiembre de dos mil diecisiete, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.