

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE MÉXICO Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA, APUNTES COMPARATIVOS AL RESOLVER UN CONFLICTO CONSTITUCIONAL SOBRE EL APROVECHAMIENTO DE AGUAS

Elaborado por: José Guillermo Cuadra Ramírez.

S U M A R I O

- I.** Presentación.
- II.** Marco normativo constitucional mexicano en materia jurisdiccional.
 - II.1.** Poder Judicial Federal en México.
 - II.2.** Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional mexicano.
 - II.3.** Reformas constitucionales en el sistema mexicano.
 - II.4.** Estadística (2007) del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- III.** Marco normativo constitucional español en materia jurisdiccional.
 - III.1.** Poder Judicial en España.
 - III.2.** Tribunal Constitucional Español.
 - III.3.** Reformas constitucionales en el sistema español.
 - III. 4** Estadística (2006) del Tribunal Constitucional español.
- IV.** Identidad en el origen de la norma constitucional que faculta a la Suprema Corte mexicana y al Tribunal Constitucional español para resolver conflictos sobre garantías constitucionales.
- V.** Caso práctico en México derivado de una controversia constitucional.
- VI.** Caso práctico en España derivado de un recurso de inconstitucionalidad.
- VII.** Conclusiones.
- VIII.** Fuentes de información.

I. PRESENTACIÓN.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha preocupado porque los servidores públicos a su servicio se mantengan en constante capacitación a través de talleres, seminarios, cursos y diplomados, mediante un programa general aprobado anualmente por los Ministros integrantes del Comité de Publicaciones y Promoción Educativa, encaminado a dotar al personal de los conocimientos y aptitudes necesarios para el adecuado y armónico cumplimiento de las funciones sustantivas del órgano de la Suprema Corte al que estén adscritos, contribuyendo a la eficiencia y eficacia en el desarrollo de las labores encomendadas.

El suscrito, al estar adscrito a la Secretaría Ejecutiva de Asuntos Jurídicos de este Alto Tribunal tuvo la oportunidad de acudir a la Fundación General de la Universidad de Salamanca, España, para recibir el curso de postgrado en Derecho Constitucional, así como al IV Foro Iberoamericano de Juristas impartidos del 7 al 25 de enero de 2008.

Asimismo, en términos de lo previsto por la fracción IX, del artículo 27 del Acuerdo General de Administración V/2006, del Comité de Publicaciones y Promoción Educativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el que se regula el apoyo económico para la capacitación, profesionalización y actualización de los servidores públicos de este Alto Tribunal; me permito someter a su consideración el presente trabajo en el que se precisan los conocimientos adquiridos y su trascendencia para las funciones que el suscrito tiene encomendadas en esta Suprema Corte.

Con base en las consideraciones expuestas se presenta el trabajo de derecho comparado entre el marco normativo constitucional mexicano y la legislación española sobre el tema específico de conflicto sobre garantías constitucionales de aguas entre el Estado de México, el Poder Ejecutivo Federal y el Distrito Federal (en el caso de México) y distintas comunidades autónomas (en el caso de España), en el cual se expone el origen que da competencia a los Tribunales, la forma en la que se planteó el conflicto y los términos en que se resolvió, así como las conclusiones alcanzadas.

II. MARCO NORMATIVO CONSTITUCIONAL MEXICANO EN MATERIA JURISDICCIONAL

De conformidad con lo previsto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, y también por medio de los poderes de los estados, en lo que toca a su régimen interior.

El Estado Mexicano cuenta con 32 poderes judiciales locales y un poder judicial federal, a los que se suman otros órganos de naturaleza diversa, que también imparten justicia en materias específicas, como la agraria, la conciliación y arbitraje en materia laboral, o la justicia fiscal y la administrativa, en suma los órganos jurisdiccionales tienen la misión de garantizar el acceso a una justicia pronta, completa e imparcial.

II.1 PODER JUDICIAL FEDERAL EN MÉXICO

La Constitución establece en su Título Tercero, Capítulo IV, artículos del 94 al 107 los términos en los que se integra, vigila, funciona y participa el Poder Judicial en México, como esencia se precisa que este Poder se deposita en una Suprema Corte de Justicia de la Nación, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

II.2. SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN COMO TRIBUNAL CONSTITUCIONAL MEXICANO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, únicamente establecía la controversia constitucional para dirimir conflictos que se suscitaban entre dos o más Estados; entre los poderes de un mismo Estado sobre la constitucionalidad de sus actos y entre la Federación; en una primera reforma del año de 1993 se incorporaron a las hipótesis anteriores, los conflictos que pudieran suscitarse entre uno o más Estados y el Distrito Federal y entre órganos de este último. Finalmente con la reforma de diciembre de 1994, se ampliaron los supuestos de procedencia para incluir a los municipios, al Poder Ejecutivo, al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras e inclusive, a la Comisión Permanente.

En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia es la Institución garante de los derechos fundamentales, y a raíz de las reformas constitucionales del año 1994 responde a nuevas necesidades, ya que actúa en dos vertientes:

- A) Como Tribunal Constitucional, para ser custodio de los principios del Estado Mexicano, en el ámbito de la división de poderes, el estado federal y la autonomía municipal, es decir, asume su papel –como Tribunal Constitucional- en el proceso de consolidación democrática de nuestro país; y,
- B) Como Tribunal de legalidad que actúa a favor de la defensa de las garantías individuales y los derechos humanos.

El fundamento constitucional se encuentra previsto en el artículo 105¹

En ambos casos, la función esencial de la Suprema Corte, es la de preservar la supremacía constitucional, para brindar certeza jurídica a los gobernados, la cual sólo puede emanar de resoluciones objetivas e imparciales, invariablemente apegadas a derecho, transparentes y totalmente independientes de factores externos.

II.3. REFORMAS CONSTITUCIONALES EN EL SISTEMA MEXICANO

En México, la tarea de la Suprema Corte se incrementa considerablemente debido a las constantes reformas constitucionales, a manera de ejemplo, en el año dos mil siete se expedieron nueve decretos de reformas a la Constitución, que han modificado 25 de sus artículos, aspecto que para el Poder Judicial de la Federación constituye el punto de partida de la tarea constitucional encomendada, máxime que se tiene en cuenta que algunas de esas normas requieren a su vez la expedición de leyes y reglamentos para ser aplicables, lo cual si bien es cierto resulta tarea de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, no menos cierto resulta que tales reformas

¹ En síntesis: “Art. 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I.- De las controversias constitucionales...”, II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución...”, III.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia así lo ameriten...”.

constituyen el comienzo de posibles inconformidades de las partes que se consideren agraviadas como consecuencia de tales actos legislativos.

II.4. ESTADÍSTICA (2007) DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

En el año 2007, el Pleno de la Suprema Corte realizó 122 sesiones públicas, en las que se resolvieron 313 asuntos de diversa naturaleza: casi 300 horas efectivas de deliberación pública y durante ese año, el quorum con el que sesionó el Pleno –en promedio– fue superior al 90%. Sólo motivos de salud, comisiones oficiales, impedimentos y licencias autorizadas por el Pleno, dieron lugar a la ausencia ocasional de algún Ministro².

III. MARCO NORMATIVO CONSTITUCIONAL ESPAÑOL EN MATERIA JURISDICCIONAL

La Constitución española es relativamente reciente ya que los Plenos de los congresos de los Diputados y de los Senadores la aprobaron el 31 de octubre de 1978, la cual fue sancionada y promulgada por el Rey Juan Carlos I de España y, publicada en el Boletín Oficial del Estado para cobrar vigencia a partir del 29 de diciembre del año en cita, es decir está por cumplir 30 años, en tanto que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos acaba de cumplir 91 años.

A diferencia del sistema constitucional mexicano que como ya se dijo prevé atribuciones de Tribunal Constitucional para la Suprema Corte como órgano integrante del Poder Judicial de la Federación y por tanto uno de los 3 Poderes de la Unión, en el sistema español se sigue la doctrina de Hans Kelsen, plasmada desde la Constitución de Austria de 1920, en donde se estableció que un Tribunal Constitucional como órgano de justicia constitucional concentrada debía ser distinto de los tribunales ordinarios, por ende, bajo ese esquema en la Constitución Española se contempla el funcionamiento del Tribunal Constitucional como un órgano ajeno al Poder Judicial.

² Informe anual de labores 2007 rendido por el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, el 14 de diciembre de 2007.

Además es importante destacar que España se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas³ que se constituyan⁴.

III.1. PODER JUDICIAL EN ESPAÑA

Dentro del Título VI artículos del 117 al 127 se prevé la integración, atribuciones y funcionamiento del Poder Judicial español, en el que se establece que la justicia emana del pueblo y se administra en nombre del Rey (efectivamente en todas las sentencias se cita invariablemente que en nombre del Rey se pronuncia la sentencia, aunque en la realidad éste no intervenga) por Jueces y Magistrados integrantes del poder judicial, independientes, inamovibles, responsables y sometidos únicamente al imperio de la ley; también se restringen las causas de separación de los Jueces y Magistrados, así como que la jurisdicción corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan, sin que puedan ejercer más funciones que las señaladas en forma expresa por ley en garantía de cualquier derecho, funcionando bajo el principio de unidad jurisdiccional y se prohíben los Tribunales especiales o de excepción.

En el Poder Judicial español se contemplan principios rectores de gratuidad, oralidad, motivación y transparencia similares a los establecidos en el sistema mexicano, además de contar con un órgano de administración denominado Consejo General del poder judicial que asemeja en funcionamiento al Consejo de la Judicatura Federal mexicano.

En el sistema jurisdiccional español existe un Tribunal Supremo con jurisdicción en toda España, el cual se constituye como un órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes, salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales⁵.

³ En la actualidad son 17 Comunidades Autónomas, a saber: 1. Cataluña, 2. Galicia, 3. Andalucía, 4. Asturias, 5. Cantabria, 6. La Rioja, 7. Región de Murcia, 8. Comunidad Valenciana, 9. Aragón, 10. Castilla-La Mancha, 11. Canarias, 12. Extremadura, 13. Illes Balears, 14. País Vasco, 15. Madrid, 16. Castilla y León, y, 17. Navarra.

⁴ En la fecha de promulgación de la Constitución Española (1978), después de las cuatro décadas de gobierno del general Francisco Franco se buscó un pacto político entre los constituyentes en el que se dejó abierta la posibilidad para Comunidades que por años han luchado por su separación, por ello se dice “que se constituyan”.

⁵ Artículo 123, 1 de la Constitución Española.

III.2. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

La salvedad a que se refiere el artículo 123, 1, de la Constitución española al dejar fuera de la competencia del Tribunal Supremo a las garantías constitucionales obedece a que de los artículos 159 al 165 se contempla la integración y funcionamiento de un Tribunal Constitucional, ajeno a cualquiera de los Poderes, el cual se compone de 12 miembros nombrados por el Rey: de ellos, cuatro a propuesta del Congreso por mayoría de tres quintos de sus miembros; cuatro a propuesta del Senado, con idéntica mayoría: dos a propuesta del Gobierno y dos a propuesta del Consejo General del Poder Judicial, sus integrantes al igual que en México se eligen dentro de los profesionistas de mayor mérito profesional y académico y son independientes e inamovibles en el ejercicio de su mandato que dura 9 años.

De conformidad con la naturaleza jurídica y finalidad de las controversias constitucionales establecidas en la Constitución Política Mexicana, este medio de control constitucional, así como a las partes legitimadas para promoverlo, se puede comparar, con ciertas particularidades, previstas en la Constitución de España en sus artículos 161.1, inciso c) y 161.2, que refieren a los conflictos competenciales entre el Estado español y sus comunidades autónomas o de los de éstas entre sí; o bien, en aquellos casos en que el Gobierno impugna disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las comunidades autónomas, sin embargo, para efectos del presente trabajo (por el tema del asunto que se compara), es necesario precisar que la jurisdicción del Tribunal Constitucional en términos de lo previsto por el artículo 161 constitucional, es en todo el territorio español y es competente para conocer:

- a) Del recurso de inconstitucionalidad contra leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley. La declaración de inconstitucionalidad de una norma jurídica con rango de ley, interpretada por la jurisprudencia, afectará a ésta, si bien la sentencia o sentencias recaídas no perderán el valor de cosa juzgada.

- b) Del recurso de amparo por violación de los derechos y libertades referidos en el artículo 53,2 de esta Constitución, en los casos y formas que la ley establezca.
- c) De los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de los de éstas entre si.
- d) De las demás materias que le atribuyan la Constitución o las leyes orgánicas.

Asimismo, el Gobierno podrá impugnar ante el Tribunal Constitucional las disposiciones y resoluciones adoptadas por los órganos de las Comunidades Autónomas. La impugnación producirá la suspensión de la disposición o resolución recurrida, pero el Tribunal, en su caso, deberá ratificarla o levantarla en un plazo no superior a cinco meses.

Bajo este marco normativo de referencia es que se puede equiparar el actuar de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México cuando dirime conflictos como Tribunal Constitucional, con la encomienda que tiene el Tribunal Constitucional español al resolver asuntos relacionados con la materia de garantías constitucionales.

III.3. REFORMAS CONSTITUCIONALES EN EL SISTEMA ESPAÑOL

El Título X, en sus artículos 166 al 169 de la Constitución establece el procedimiento de reforma constitucional el cual se rige en los términos previstos en los apartados 1 y 2 del artículo 87⁶, mediante un sistema rígido ya que los proyectos de reforma constitucional deberán ser aprobados por una mayoría de tres quintos de cada una de las Cámaras. Si no hubiera acuerdo entre ambas, se intentará obtenerlo mediante la creación de una Comisión de composición paritaria de Diputados y Senadores, que presentará un texto que será votado por el Congreso y el Senado y de no lograrse la aprobación mediante el procedimiento del apartado anterior y siempre que el texto hubiere obtenido el voto favorable de la mayoría absoluta del Senado, el Congreso por mayoría de dos tercios

⁶ “**Artículo 87.** 1. La iniciativa legislativa corresponde al Gobierno, al Congreso y al Senado, de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras. 2. Las Asambleas de las Comunidades Autónomas podrán solicitar del Gobierno la adopción de un proyecto de ley o remitir a la Mesa del Congreso una proposición de ley, delegando ante dicha Cámara un máximo de tres miembros de la Asamblea encargados de su defensa...”

podrá aprobar la reforma, lo anterior en términos del artículo 167 constitucional.

Además en el mismo precepto se establece que aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación cuando así lo soliciten, dentro de los quince días siguientes a su aprobación, una décima parte de los miembros de cualquiera de las Cámaras.

En este apartado es importante hacer notar que cuando se elaboró la Constitución Española de 1978, España no formaba parte de la Unión Europea pero los constituyentes visualizaban la probable incorporación, así como que este acontecimiento futuro habría de generar la cesión de competencias a un organismo internacional, como es la Unión Europea, por lo que establecieron un mecanismo en el artículo 93, que establece la posibilidad de autorizar la celebración de tratados (acuerdos) internacionales a través de los cuales "se atribuya a una organización o institución internacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución".

Asimismo, derivado de la incorporación de España en la Unión Europea, y a partir de la firma del Tratado de la Unión Europea en Maastricht (Holanda), sólo se ha reformado el artículo 13 constitucional, para hacer posible el sufragio pasivo de ciudadanos europeos en España.

III. 4 ESTADÍSTICA (2006) DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL

Conforme a la estadística judicial proporcionada por el Tribunal Constitucional Español en su Memoria del año 2006⁷, se advierte que al igual que en la Suprema Corte de Justicia de México existe un notorio incremento en los asuntos sometidos a su jurisdicción, prueba de ello son el total de 11.741 asuntos jurisdiccionales presentados en el año 2006 (frente a 9.708 que recibió en el año 2005), lo que representa un total de 2.033 asuntos más, es decir, un incremento del 20.94%.

⁷ Información pública disponible (última estadística visible, corresponde al año 2006) en la página web del Tribunal Constitucional: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2006/memo06_anexo03.html.

En este apartado es necesario precisar que la gran mayoría de los asuntos recibidos en el Tribunal Constitucional Español son recursos de amparo (11.471, que representan un 97.70% del total de asuntos ingresados), los cuales son competencia de las dos Salas del Tribunal, en este sentido se destaca que la gran mayoría de los recursos de amparo han sido promovidos por particulares: 11.362 del total de 11.471 (10.432 fueron promovidos por personas físicas y 930 por personas jurídicas de Derecho privado); los restantes 109 han sido interpuestos por órganos o entidades públicos.

En lo tocante el Pleno del Tribunal Constitucional recibió 270 asuntos que corresponden a: 23 recursos de inconstitucionalidad, 237 cuestiones de inconstitucionalidad y 10 conflictos positivos de competencia.

En el año 2006 el Pleno del Tribunal Constitucional Español resolvió 177 asuntos.

IV. IDENTIDAD EN EL ORIGEN DE LA NORMA CONSTITUCIONAL QUE FACULTA A LA SUPREMA CORTE MEXICANA Y AL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ESPAÑOL PARA RESOLVER CONFLICTOS SOBRE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES.

En México la Constitución Política establece en su artículo 105, fracción I, inciso a) que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de las controversias constitucionales que se susciten entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal.

En España el Tribunal Constitucional cuenta con la atribución para resolver recursos de inconstitucionalidad, conforme a lo previsto en el artículo 161.

De acuerdo con el objetivo que se pretende en el presente trabajo, una vez identificadas las atribuciones constitucionales, se procederá al

análisis de sentencias emitidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México, en una controversia constitucional y una resolución del Tribunal Constitucional Español en un recurso de inconstitucionalidad, ya que con independencia de la denominación del juicio y de la resolución adoptada por los órganos respectivos, lo cierto es que se pretenden evidenciar las similitudes y divergencias que en su caso, se presentan en estos dos países, en los que se analiza un conflicto generado con la misma temática –problema derivado sobre el aprovechamiento del agua- planteado entre dos o más entidades o comunidades autónomas bajo el principio rector de que se vulneran o restringen garantías constitucionales.

V. CASO PRÁCTICO EN MÉXICO DERIVADO DE UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

En la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México se presentó la controversia constitucional 6/2004, promovida por el Estado de México en contra de la Federación, demandando la invalidez de la resolución contenida en el oficio número 01365, de 23 de junio de 2003, dirigido por el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales al Gobernador del Estado actor, respecto de la asunción por parte del Gobierno Federal de las diversas propuestas en torno a los sistemas de extracción y conducción de aguas subterráneas del Alto Lerma y de Chiconautla, actualmente operados por el Gobierno del Distrito Federal, a quien se citó en el presente conflicto como tercero interesado.

El origen del conflicto se genera porque el Gobernador del Estado de México, solicitó al Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales que girara sus instrucciones a fin de que el Gobierno Federal reasumiera la administración de los sistemas para la extracción y conducción de las aguas subterráneas del Alto Lerma y Chiconautla, actualmente operados por el Gobierno del Distrito Federal, en virtud de que los instrumentos al amparo de los cuales se explota el agua del subsuelo del Estado de México, fueron otorgados a una persona distinta de quien actualmente goza de sus beneficios, a saber, a favor del entonces Departamento del Distrito Federal.

En respuesta a la citada petición, el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales emitió el oficio número 01365, de veintitrés de junio de dos mil tres, señalando que el hecho de que el Gobierno del Distrito Federal como causahabiente del anterior Departamento del Distrito Federal, ejerza los derechos de los instrumentos jurídicos bajo los cuales se extrae el agua del subsuelo de la entidad federativa actora, no actualiza ninguna causa de revocación de aquéllos.

No obstante lo anterior, giró instrucciones para que el asunto fuera abordado en la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADM) para propiciar que el Gobierno del Distrito Federal externase su punto de vista respecto de los planteamientos realizados por el Gobierno del Estado de México.

En ese tenor, la materia del presente asunto estribaba en resolver sobre la constitucionalidad del oficio 01365, de veintitrés de junio de dos mil tres, por cuanto a los planteamientos de la parte actora acerca de si el actual Gobierno del Distrito Federal tiene o no derecho para explotar los sistemas para la extracción y conducción de las aguas subterráneas del Alto Lerma y Chiconautla, cuya administración se otorgó expresamente a favor del entonces Departamento del Distrito Federal.

También se debía resolver si la administración de las aguas subterráneas es una cuestión que atañe exclusivamente al orden federal, a las entidades federativas ó a ambos y, de igual forma, debe resolverse sobre los temas ecológicos que se plantean, de manera que es conveniente que la presente cuestión la resuelva el más Alto Tribunal del país, toda vez que el criterio que al respecto se defina servirá para asuntos posteriores en que se plantee un problema similar.

El recurrente adujo como razonamientos para que se declarara procedente su petición, lo siguiente:

Las controversias constitucionales incluyen dentro de sus fines, el bienestar de la persona humana que se encuentra bajo el imperio de

los órganos de poder, por lo que cualquier acto y abstención de éstos que afecte al bienestar de los habitantes, es contrario al orden constitucional, por lo que con la sobreexplotación que se ha venido haciendo de los mantos acuíferos en el Estado de México, se han ocasionado graves daños al medio ambiente de la entidad, impidiendo a sus habitantes el pleno ejercicio de sus garantías individuales previstas en los artículos 4º y 27, párrafo tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo relativo a que no ha regulado, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación; no ha realizado una distribución equitativa de la riqueza pública.

La actora también argumenta que la resolución impugnada no está fundada ni motivada, porque contrariamente a lo que sostiene la demandada, los artículos 2º y Décimo Primero Transitorio del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, no prevén que el hoy Distrito Federal, haya sido anteriormente el Departamento del Distrito Federal.

Por otra parte señaló que se omitieron citar los motivos y fundamentos legales en que se sustenta el acto reclamado lo cual impide su confrontación con las normas aplicables y, por ende, se deja a la parte actora en estado de indefensión.

El Convenio de catorce de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, se celebró entre el Departamento del Distrito Federal y la Federación, por lo que si fue válido en su momento, ahora no lo es, porque quien está ejercitando las “acciones de ejecución”, es el Gobierno del Distrito Federal, persona distinta al entonces Departamento del Distrito Federal, razón por la que se considera que es procedente dar por terminado el Convenio, habida cuenta de que con su ejercicio se ha violado el “Decreto por el que se establece veda para el alumbramiento de aguas del subsuelo conocida como Valle de Toluca, Estado de México”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de septiembre de mil novecientos sesenta y cinco, puesto que el término temporal a que se sujetó la extracción del agua por parte del Departamento del Distrito Federal, significa “por

algún tiempo, pero no “por tiempo indefinido” como lo pretende hacer valer la Federación al emitir el oficio impugnado.

Afirmó que se vulnera lo previsto por el artículo 27 constitucional, porque el Decreto mencionado establece que se concederán permisos para la explotación del agua, únicamente en los casos en que de los estudios relativos se advierta que no se causarán los perjuicios que con el establecimiento de la veda tratan de evitarse, sin embargo, se desconoce si cuando se expidió el Título de Concesión en comento, se realizaron los estudios anteriormente señalados y, en su caso, de haberse realizado, actualmente sus efectos se encuentran desfasados, pues según la Comisión Nacional del Agua en su acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de enero de dos mil tres, todos los acuíferos del Estado de México, incluyendo los derivados del Alto Lerma y Chiconautla, reportan déficit.

Asimismo se adujo que el Distrito Federal no puede ser legalmente asignatario de aguas nacionales y, además, su titular originario, el Departamento del Distrito Federal ya no existe, la administración, control y operación de las aguas nacionales objeto del Título de Concesión 5DFE100309/26HMSG96, debe reasumirse por la Federación, restableciéndose así la veda decretada el diez de agosto de mil novecientos sesenta y cinco, para el alumbramiento de aguas del subsuelo en la zona conocida como Valle de Toluca, Estado de México, toda vez que según lo dispuesto por el artículo Tercero Transitorio de la Ley de Aguas Nacionales de veinticuatro de noviembre de mil novecientos noventa y dos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de diciembre del mismo año.

Que tampoco existe la figura jurídica de la causahabencia a que se alude en el oficio impugnado, ya que ésta es propia del derecho civil, por lo que el Gobierno del Distrito Federal no puede gozar de los beneficios de un Convenio firmado por el otrora Departamento del Distrito Federal.

Finalmente, la accionante manifestó que el oficio impugnado es violatorio del artículo 16 constitucional, porque el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, se abstiene de resolver los requerimientos planteados por el Gobernador del Estado de México y los remite para su solución a un organismo incompetente para ello, como lo es la Comisión de Agua y Drenaje del Área Metropolitana (CADAM), lo que denota una falta de fundamentación y motivación del oficio cuya invalidez se demanda.

El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en representación del Poder Ejecutivo Federal y el Distrito Federal en su calidad de tercero interesado, al contestar respectivamente la demanda hicieron valer diversas causales de improcedencia, además de fijar controversia sobre el fondo del asunto planteado.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de dieciocho de febrero de dos mil ocho al analizar el fondo del conflicto constitucional, por mayoría de nueve votos estuvo de acuerdo en que sólo se debía resolver la impugnación que sobre la invalidez de la resolución contenida en el oficio número 01365, de 23 de junio de 2003, dirigido por el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales al Gobernador del Estado actor, respecto de la asunción por parte del Gobierno Federal de las diversas propuestas en torno a los sistemas de extracción y conducción de aguas subterráneas del Alto Lerma y de Chiconautla, razón por la que estimaron que no debía haber pronunciamiento sobre el punto derivado de si el oficio impugnado contraviene el artículo 4º, constitucional, en relación con la garantía que ahí se prevé, acerca de que todo individuo tiene derecho a tener un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de la persona, ya que de acuerdo con la votación, ese tema estaría fuera de la litis.

En este sentido, el Pleno de la Suprema Corte abundó que el oficio impugnado, no transgredía la garantía referida al medio ambiente, prevista en el artículo 4º, constitucional; porque de las pruebas periciales que se desahogaron en este asunto, no demostraron que se produjera en el Estado de México, una afectación tal, que le impida garantizar a su población un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Además, advirtieron que no estaba dentro de la litis para ese Tribunal determinar o decidir el nivel de afectación ambiental, derivado de la explotación de los mantos acuíferos ni en que se afecta el medio ambiente, ya que tales cuestionamientos no forman parte del oficio combatido; por la misma razón se dejó de analizar la violación al derecho fundamental a un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de la persona.

En consecuencia, el fondo de la resolución se ciñó a dirimir si el oficio impugnado transgredía el artículo 16 constitucional porque no resolvía a plenitud la solicitud que se realizó acerca de reasumir la administración de los sistemas de extracción y conducción de agua del Alto Lerma y de Chiconautla en el Estado de México, sino que esa autoridad turnó la petición para que una autoridad incompetente como lo es a decir de la parte actora, la Comisión de Agua y Drenaje del área Metropolitana, resolviera la solicitud.

De manera conjunta, el Pleno analizó el planteamiento de si resultaba ilegal el oficio reclamado porque los instrumentos jurídicos celebrados por el antes Departamento del Distrito Federal, al amparo de los cuales se explotan aguas nacionales del subsuelo del Estado de México, no pueden entenderse referidos al actual gobierno del Distrito Federal y sobre este punto desestimó la manifestación de la parte actora.

En otro de los considerandos, la resolución de la Suprema Corte se ocupó del alegato relativo a determinar si el oficio impugnado era ilegal porque hacía alusión a la figura de la causahabencia respecto de la cual se propone que no existe en el derecho administrativo y al aprobarse que el oficio no era ilegal por esa causa no prosperó la invalidez planteada.

En el considerando siguiente la sentencia se pronuncia sobre la ilegalidad del oficio impugnado porque no debió apoyarse en el artículo Segundo Transitorio del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, petición de invalidez que por mayoría de votos tampoco prosperó.

Similar criterio se adoptó por la Suprema Corte, al analizar la ilegalidad del oficio impugnado bajo el argumento de que sólo las dependencias y organismos federales, estatales y municipales podrán ser sujetos de asignación de aguas nacionales, pero no las entidades federativas como el

Distrito Federal, por lo que el cuestionamiento de invalidez por este punto tampoco prosperó.

Otra causa de invalidez que la Suprema Corte desestimó fue la relativa a que si el oficio combatido era ilegal porque contrariamente a lo que ahí se señaló, el Convenio de 14 de diciembre de 1966 y sus adiciones, no fue firmado por tiempo indefinido sino que sólo se permitió la extracción de aguas en forma temporal.

Finalmente, dentro de las causas de invalidez la Suprema Corte también desestimó el argumento que se hizo en contra del oficio controvertido, en el sentido de que se debía dejar sin vigencia el título de concesión de 4 de marzo de 1996, en virtud de que en su emisión se contravino la Ley de Aguas Nacionales y el Decreto de veda para la región del Valle de Toluca, Estado de México, que forma parte de la Cuenca Alta del Río Lerma, Alto Lerma, para concluir que el oficio impugnado sí se encuentra fundado y motivado y por esa razón declarar infundada la controversia constitucional planteada.

VI. CASO PRÁCTICO EN ESPAÑA DERIVADO DE UN RECURSO DE INCONSTITUCIONALIDAD

Ante el Tribunal Constitucional Español se presentó el recurso de inconstitucionalidad 7288-2006, interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, contra el artículo 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su artículo 17.1.

La esencia de los argumentos expuestos por el recurrente (Gobierno aragonés) se basan en que se afecta a su “propio ámbito de autonomía” porque se perjudican las competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón y sus intereses materiales propios al constituirse sobre los recursos de la cuenca del río Ebro unos derechos de disposición y redistribución que no tienen acomodo en el marco de la ordenación de competencias diseñado en la Constitución y en el bloque de la constitucionalidad, ya que el nuevo Estatuto valenciano recoge un

“derecho al agua”, pero se ignora que es al Estado al que corresponde la competencia en materia de legislación hidráulica en cuencas supracomunitarias-, razón por la que se alega que la norma combatida infringe el principio de jerarquía normativa, así como que excede el contenido propio de un Estatuto de Autonomía, infringiendo los principios de unidad y de igualdad, para lo cual apoya su argumento en lo previsto en los artículos 9.1, 147, 138 y 139.1 de la Constitución Española, pues dice que al abrir la posibilidad genérica de acudir a las transferencias de caudales entre cuencas, invade competencias propias de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En otra parte de sus argumentos, el Gobierno recurrente afirma que es evidente que no existe una habilitación constitucional y estatutaria que justifique la individualización de un derecho específico de los valencianos al “uso del agua de calidad en cuantía suficiente” y, en particular, de un “derecho a la transferencia de caudales desde las cuencas excedentarias”, entre las que se incluiría la del Ebro, ya que el objeto de un derecho supone favorecer usos y aprovechamientos económicos del recurso hídrico y asentamientos poblacionales que acentuarán el desequilibrio en el modelo de desarrollo territorial. Tal derecho rompería el principio de solidaridad interterritorial y sería contrario a los preceptos constitucionales que obligan a los poderes públicos a actuar para corregir los desequilibrios territoriales ya existentes y a promover un desarrollo armónico y equilibrado.

El Gobierno aragonés también alega que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 19 de diciembre de 1966, no proclama propiamente un derecho al agua, sino los derechos a una calidad de vida adecuada y a la salud.

Finalmente, el Gobierno recurrente adujo que también se vulnera la competencia de la Comunidad Autónoma de Aragón en materia de ordenación del territorio, así como, las competencias en materia de agricultura y de fomento del desarrollo económico previstas en su Estatuto de Autonomía, en relación con los apartados 3, 7 y 13 del artículo 148.1 de la Constitución Española, pues afirma que el derecho que introduce el artículo 17.1 de la Comunicada valenciana impugnado al establecer una fuerza expansiva manifiestamente extraterritorial puede afectar a la ejecución de políticas propias de la Comunidad

Autónoma de Aragón en ejercicio de sus competencias sobre ordenación del territorio, sobre agricultura y, de planificación de su propio desarrollo económico.

Previos acuerdos de admisión y traslado de copias a las partes involucradas en el juicio, el Tribunal Constitucional emitió sentencia el doce de diciembre de dos mil siete en la que resolvió:

“Desestimar el recurso de inconstitucionalidad núm. 7288-2007, interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón contra el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, por el que se da nueva redacción a su art. 17.1.”

El precepto estatutario literalmente dispone lo siguiente:

“Se garantiza el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad. Igualmente, se reconoce el derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de sostenibilidad de acuerdo con la Constitución y la legislación estatal. Los ciudadanos y ciudadanas valencianos tienen derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura, para atender a sus necesidades de consumo humano y para poder desarrollar sus actividades económicas y sociales de acuerdo con la Ley.”

Es decir, el Tribunal Constitucional Español con la resolución en comento dejó vigente la nueva redacción del artículo 17.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, el cual en principio regula “el derecho de los valencianos y valencianas a disponer del abastecimiento suficiente de agua de calidad”, así como el reconocimiento Estatutario del “derecho de redistribución de los sobrantes de aguas de cuencas excedentarias atendiendo a criterios de

sostenibilidad” y el “derecho a gozar de una cantidad de agua de calidad, suficiente y segura”.

Por tanto, en atención a la literalidad del precepto, el derecho al agua tendría un enunciado o determinación genérica (derecho al abastecimiento), que se concretaría en las dos dimensiones aludidas (derecho a los sobrantes de cuencas excedentarias y derecho a una cantidad suficiente de agua de calidad).

VII. CONCLUSIONES

El objetivo del presente trabajo, como ya se anticipó, no es el de analizar si fueron correctas o cuestionables las razones jurídicas, fundamentos y motivos que se emitieron tanto en la Suprema Corte de Justicia de México como en el Tribunal Constitucional Español al resolver los respectivos conflictos constitucionales relativos al aprovechamiento del agua, sino el de esquematizar de manera confrontada de acuerdo al marco jurídico vigente en los países referidos, la participación activa que ambos Tribunales tienen en la vida diaria de sus países, en temas tan importantes para el desarrollo humano, social y económico como lo es el caso de que, a escasos dos meses de diferencia, los Tribunales en comento se avocaron a resolver conflictos constitucionales, siempre bajo el esquema de la supremacía Constitucional.

Lo anterior porque se advierte que en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir su sentencia se ocupó en lo esencial de resolver únicamente sobre la invalidez de la resolución contenida en el oficio número 01365, de 23 de junio de 2003, del cual se hizo derivar el planteamiento de la controversia, aun cuando para ocuparse de la invalidez de éste desatendió cuestiones que se formularon por la actora debido a que los motivos de invalidez quedaban fuera de la litis, como sucede en lo relativo a que todo individuo tiene derecho a tener un medio ambiente adecuado para el desarrollo y bienestar de la persona, así como el decidir lo relativo al nivel de afectación ambiental, derivado de la explotación de los mantos acuíferos; el nombre que al momento del pacto tenía el actual gobierno del Distrito Federal; la figura de la causahabiente; la falta de firma por tiempo indefinido, sino temporal; y,

que la emisión del oficio contravino la Ley de Aguas Nacionales y el Decreto de veda para la región del Valle de Toluca, Estado de México.

En el caso del Tribunal Constitucional Español para dictar su resolución tuvo que pronunciarse sobre los principios estructurales contenidos en la Constitución Española acerca de la organización territorial del Estado; la posición y función de los Estatutos de Autonomía en el sistema constitucional de fuentes; la delimitación general de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas; el contenido constitucionalmente lícito de los Estatutos de Autonomía; así como sobre la posibilidad de que los Estatutos de Autonomía regulen derechos de los ciudadanos.

Por lo que no fue sino hasta que el Tribunal Constitucional Español analizó los principios de unidad, autonomía, solidaridad e igualdad que operan al amparo de la Constitución, así como la doctrina y los precedentes emitidos por el propio Tribunal que se pronunció sobre el tema de aprovechamiento de aguas, para concluir que la legitimidad constitucional de un contenido Estatutario configurado “dentro de los términos de la Constitución” (artículo 147.1 de la Constitución Española), se presenta siempre que esté conectado con las específicas previsiones constitucionales relativas al cometido de los Estatutos, por lo que si el artículo 17.1 del Estatuto Autónomo de la Comunidad Valenciana no vulneraba los artículos 10.2, 132.2, 138.2, 139.1 ni el 149.1.1 y 149.2.22 de la Constitución Española, la consecuencia debía ser que el precepto impugnado no incurría en el motivo de inconstitucionalidad denunciado.

Como se deduce de las resoluciones referidas, la función esencial de los Tribunales Constitucionales, específicamente los que fueron materia del presente trabajo, consiste en preservar la supremacía constitucional, ya que se debe partir de la base de que la Constitución es y debe ser el cimiento más importante de la sociedad, por ello es fundamental que aún cuando con la emisión de las sentencias se llegue a afectar o a no gustar en núcleos importantes de un país, éstas siempre deben ser firmes, es decir, sin dejarse impactar por las opiniones, manifestaciones o por las presiones que en un momento dado pueden ejercer los contendientes en el conflicto constitucional, para lograr resoluciones objetivas e imparciales, ya

que sólo de esta manera se puede consolidar el estado de Derecho, prueba de ello es que en ambos países las comunidades o entidades participantes en la contienda judicial acataron lo resuelto por esas instancias, aspecto que es digno de resaltar, más aún cuando se trata de resolver sobre el elemento vital como lo es el aprovechamiento del agua.

VIII. FUENTES DE INFORMACIÓN.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: página de Internet <\\sijswap\docs\LeyesFederales\00130195.doc>

Informe anual de labores 2007 rendido por el Ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, el 14 de diciembre de 2007, de acceso público en la página de Internet <http://www.scjn.gob.mx/PortalSCJN/>.

Apuntes del curso de postgrado en Derecho Constitucional del 7 al 25 de enero de 2008, Universidad de Salamanca, España.

Constitución Española proporcionada en archivo electrónico (USB) en el curso de postgrado referido.

Informe anual de labores 2006, de acceso público en la página de Internet del Tribunal Constitucional: http://www.tribunalconstitucional.es/memorias/2006/memo06_anexo03.html.

Febrero de 2008.