

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO EN EL AMPARO EN REVISIÓN 130/2008, RESUELTO POR EL TRIBUNAL PLENO EN SESIÓN DE DIEZ DE FEBRERO DE DOS MIL ONCE.

En el recurso a estudio, siete Ministros que integramos la mayoría en el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación llegamos a la conclusión de confirmar la resolución recurrida, y, en consecuencia, sobreseer en el juicio de garantías porque el acto reclamado no trasciende de manera directa e inmediata a la esfera jurídica de las quejas.

El principal acto reclamado, consistente en la emisión y firma del Acta número 309 del tres de julio de dos mil tres, de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos (CILA), no afecta de manera directa e inmediata el derecho de las quejas que deriva de la concesión que les fue otorgada por el Estado para explotar, aprovechar o usar las aguas nacionales y, por consecuencia, en la ejecutoria se determina que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII de la Ley de Amparo en relación con los artículos 107, fracción I, de la Constitución Federal y 4º de la propia Ley de Amparo, toda vez que la citada Acta 309 no trasciende a la esfera jurídica de las asociaciones quejas.

**VOTO CONCURRENTE DEL AMPARO
EN REVISIÓN 130/2008**

Sobre el particular, debo manifestar que si bien comparto el sentido de la ejecutoria que resuelve el amparo en revisión, no convengo con la totalidad de las razones expresadas para arribar a la decisión finalmente adoptada, por los motivos siguientes.

A mi parecer, en el recurso planteado por la Asociación de Usuarios Hidráulica Los Ángeles, Asociación Civil y otras, debió haberse determinado el sobreseimiento por la causal prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el artículo 11, ambos de la Ley de Amparo, cuyos términos se transcriben a continuación:

“Artículo 11. Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la Ley o el acto reclamado”.

***“Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:
XVIII.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley.”***

Con base en estos preceptos, en la ejecutoria debió haberse estudiado de manera preferente y pormenorizada la condición jurídica de las autoridades señaladas como responsables, para concluir que no podían considerarse como tales para efectos del juicio de amparo, y que por ello el acto reclamado a ellas no tiene la calidad de acto de autoridad para dichos efectos.

VOTO CONCURRENTENTE DEL AMPARO
EN REVISIÓN 130/2008

En efecto, de un análisis prioritario del concepto de autoridad responsable se debió haber advertido que la Comisión Internacional de Límites y Aguas que emitió el Acta reclamada, tiene una naturaleza jurídica que escapa del concepto de autoridad para efectos del juicio de amparo, naturaleza que sustancialmente se desprende del artículo 2º del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, cuyos párrafos segundo y tercero disponen textualmente lo siguiente:

“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.”

Los firmantes del Acta 309, relativa a los “volúmenes de agua ahorrados con los proyectos de modernización y tecnificación de los distritos de riego en la cuenca del Río Conchos y medidas para su conducción al Río Bravo”, son el comisionado y el secretario de la Sección Mexicana, y el comisionado y el secretario de la respectiva Sección Estadunidense, ambas integrantes de la mencionada Comisión, organismo internacional a la que se encomienda la aplicación de las disposiciones del tratado.

Pues bien, de la naturaleza jurídica y de su integración binacional se desprende que la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos, no cuenta con los atributos jurídicos suficientes para constituirse en autoridad responsable, fundamentalmente porque de conformidad con el artículo 11 de la Ley de Amparo con la suscripción del Acta reclamada no pudo haber dictado, ordenado, ni ejecutado, ni tratado de ejecutar un acto reclamable por gobernado alguno, dado el carácter internacional bilateral de la Comisión. Ello significa que el Acta de que se trata recoge un compromiso

**VOTO CONCURRENTENTE DEL AMPARO
EN REVISIÓN 130/2008**

consensuado entre representantes legítimos de los gobiernos de dos países, y que, por lo tanto, no manifiesta solamente la voluntad unilateral del Estado mexicano.

Consecuentemente, la actuación de la Comisión en el presente asunto no pudo implicar un mandamiento unilateral imperioso que tuviera por objeto crear, modificar, reconocer o extinguir algún derecho a favor de la quejosa o una obligación a su cargo, sino que constituyó un legítimo informe bilateral, acordado en cumplimiento de la diversa Acta 308, intitulada “Asignación a Estados Unidos de Aguas del Río Bravo durante el último año del ciclo actual”, de veintiocho de junio de dos mil dos, de la propia Comisión Internacional. Así, el Acta 309 únicamente tenía por finalidad consignar la conformidad de los comisionados de México y Estados Unidos, como se dice en su rubro, en torno a los volúmenes de agua ahorrados con los proyectos de modernización y tecnificación de los distritos de riego en la cuenca del Río Conchos y las medidas para su conducción hacia el Río Bravo, a ejecutarse entre finales del dos mil dos y finales de dos mil seis en función de la disponibilidad oportuna de los recursos necesarios para su desarrollo (página 5 del Acta 309).

En esta tesitura, aceptar el carácter de autoridad responsable de la Comisión en nombre de la cual actúan los firmantes del Acta 309 reclamada, para la procedencia del juicio de garantías, significaría tanto como aceptar que este juicio puede tener un alcance transnacional, cuya sentencia tuviera la

VOTO CONCURRENTENTE DEL AMPARO EN REVISIÓN 130/2008

capacidad de imponer obligaciones jurídicas a un Estado extranjero, en su caso, conminándolo a obrar en el sentido de respetar la garantía de que se tratare y a cumplir lo que ésta exigiera a la luz del ordenamiento jurídico mexicano, como dice la última parte del artículo 80 de nuestra Ley de Amparo, lo cual resulta inaceptable desde el punto de vista del principio de territorialidad del sistema jurídico nacional, pero también desde la perspectiva del principio *pacta sunt servanda*, que impera en el Derecho internacional público.

Asimismo, al constituir el Acta 309 de que se trata una manifestación inmediata de la aplicación del tratado internacional citado, en concreto, de su artículo 25, segundo párrafo, con su puesta en cuestión se pondría en riesgo también el efectivo cumplimiento del propio tratado, con las nocivas consecuencias internacionales que para la relación bilateral supondría, en su caso, la eventual declaración de invalidez de lo acordado entre los legítimos representantes de ambos países.

Conviene insistir en que la superposición del derecho interno al derecho dimanante de un tratado internacional repercute directamente en la vulneración del principio *pacta sunt servanda*, y, por ende, en la responsabilidad internacional del Estado, ubicándose la contraparte así en posición de denunciar el incumplimiento de las estipulaciones del tratado, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de

los Tratados, cuyos artículos 26 y 27.1 disponen, respectivamente, lo siguiente:

“Artículo 26. Pacta sunt servanda

Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe.”

“Artículo 27. El derecho interno de los Estados, las reglas de las organizaciones internacionales y la observancia de los tratados

1. Un Estado parte en un tratado no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento del tratado. (...)”

En consecuencia, los actos justificados en el cumplimiento de tratados internacionales suscritos para normar relaciones bilaterales o multilaterales, sin consecuencia inmediata posible a la esfera jurídica de las personas, no pueden ser actos de autoridad para efectos del juicio de amparo, por lo que estimo que esa conclusión debió haber sido la razón de la confirmación del sobreseimiento en el juicio.

Las razones precedentes no desdicen mi convicción por apoyar la decisión mayoritaria pero sí me obligan a separarme de las consideraciones esgrimidas para llegar a ésta, toda vez que debió declararse el sobreseimiento del juicio por una causal

**VOTO CONCURRENTENTE DEL AMPARO
EN REVISIÓN 130/2008**

distinta, consistente en la falta de un genuino acto de autoridad susceptible de impugnación en el juicio de amparo.

MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO