

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Controversia Constitucional 116/2020, así como los Votos Particulares de los señores Ministros Juan Luis González Alcántara Carrancá y Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Concurrentes de la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández y del señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Particular y Concurrente del señor Ministro Luis María Aguilar Morales y Concurrente de la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf y del señor Ministro Javier Laynez Potisek.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL
116/2020

PROMOVENTE: MUNICIPIO DE
BUENAVENTURA, CHIHUAHUA

MINISTRO PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK
SECRETARIO: ALFREDO NARVÁEZ MEDÉCIGO
COLABORÓ: FERNANDA BITAR SIMÓN

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

SENTENCIA

Mediante la que se resuelve la controversia constitucional 116/2020, promovida por el Municipio de Buenaventura, Chihuahua, en contra del Congreso de la Unión y del Poder Ejecutivo Federal.

I. ANTECEDENTES

1. **Hechos que dieron lugar a la controversia.** Sobre el cauce del Río Conchos —el principal afluente mexicano del Río Bravo— en el Municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua, se encuentra la presa “La Boquilla”, también conocida como Lago Toronto. Desde su construcción en mil novecientos dieciséis, esta obra hidráulica ha generado energía eléctrica para la región norte del país y funcionado como fuente de abastecimiento de agua para varios distritos de riego, así como para múltiples usuarios ubicados principalmente en los municipios del centro y sur del Estado de Chihuahua.
2. En febrero de mil novecientos cuarenta y cuatro los Presidentes de México y de los Estados Unidos de América suscribieron en la ciudad de Washington, D.C., el *Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo “el Tratado de Aguas Internacionales”). Ratificado por el Senado de la República en octubre del año siguiente, en dicho instrumento internacional se estipularon recíprocas concesiones y obligaciones entre los dos países para efectos de la disposición del agua de los Ríos Bravo, Colorado y Tijuana en ambos lados de la frontera.
3. El artículo 4°, apartado B, inciso c), del Tratado de Aguas Internacionales dispone que a los Estados Unidos de América corresponde una tercera parte del agua que llegue a la corriente principal del Río Bravo procedente de los ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido, Salado y Arroyo de Las Vacas; aunque esa tercera parte no será menor en conjunto, en promedio y en ciclos de cinco años consecutivos, de cuatrocientos treinta y un millones setecientos veinte un mil metros cúbicos anuales¹.

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

[...]

B.- A los Estados Unidos:

[...]

c).- Una tercera parte del agua que llegue a la corriente principal del río Bravo (Grande) procedente de los ríos Conchos, San Diego, San Rodrigo, Escondido, Salado y Arroyo de Las Vacas; tercera parte que no será menor en conjunto, en promedio y en ciclos de cinco años consecutivos, de 431.721.000 metros cúbicos (350.000 acres pies) anuales. Los Estados Unidos no adquirirán ningún derecho por el uso de las aguas de los afluentes mencionados en este inciso en exceso de los citados 431 721 000 metros cúbicos (350 000 acres pies), salvo el derecho a usar de la tercera parte del escurrimiento que llegue al río Bravo (Grande) de dichos afluentes, aunque ella exceda del volumen aludido.

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

En casos de extraordinaria sequía o de serio accidente en los sistemas hidráulicos de los afluentes mexicanos aforados que hagan difícil para México dejar escurrir los 431.721.000 metros cúbicos (350.000 acres pies) anuales que se asignan a los Estados Unidos como aportación mínima de los citados afluentes mexicanos, en el inciso c) del párrafo B de este artículo, los faltantes que existieren al final del ciclo aludido de cinco años se repondrán en el ciclo siguiente con agua procedente de los mismos tributarios.

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

[...]. (Énfasis añadido).

Sin embargo, en el penúltimo párrafo de ese mismo artículo se prevé que en casos de extraordinaria sequía o de serio accidente en los sistemas hidráulicos de los afluentes mexicanos aforados que hagan difícil para México dejar escurrir la aportación mínima que debe hacerse a los Estados Unidos de América, los faltantes que existieren al final del ciclo de cinco años se repondrán en el ciclo siguiente con agua procedente de los mismos tributarios mexicanos. Un ciclo de cinco años del tratado se considerará cerrado independientemente del tiempo transcurrido siempre que, en al menos dos de las presas internacionales de almacenamiento, incluyendo la localizada más aguas arriba del Río Bravo, se cubra la capacidad útil asignada a los Estados Unidos de América con aguas que pertenezcan a ese país². El ciclo 1 del tratado comenzó el uno de octubre de mil novecientos cincuenta y tres.

4. En diciembre de mil novecientos noventa y dos —recién iniciado el ciclo 25 del Tratado de Aguas Internacionales— se expidió en México la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del artículo 27 constitucional. Además de establecerse que la Comisión Nacional del Agua (en lo sucesivo “la CONAGUA”) sería la autoridad encargada de administrar las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, en dicho ordenamiento legal se dispuso la creación de órganos denominados “Consejos de Cuenca”. En términos del artículo 13 de la ley, estos cuerpos colegiados fungirían como instancias de coordinación y concertación entre la CONAGUA, las dependencias y entidades federales, estatales y municipales, y los representantes de los usuarios de la respectiva cuenca hidrológica, con el objeto de formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración de las aguas en las distintas regiones del país³.
5. En enero de mil novecientos noventa y nueve se instaló formalmente el Consejo de Cuenca del Río Bravo para ejercer tales funciones respecto de un territorio hidrológico que abarcaba ciento cuarenta y seis municipios distribuidos en cinco Estados (cincuenta y siete en Chihuahua⁴, tres en Durango, treinta y dos en Coahuila, cuarenta y cuatro en Nuevo León y diez en Tamaulipas). Este órgano se integraba originalmente por el Titular de la CONAGUA, los Gobernadores de los cinco Estados que participaban en la cuenca y un vocal representante por cada tipo de uso que se le diera al agua —agrícola, agroindustrial, industrial, pecuario, público-urbano o de servicios— en cada una de las entidades federativas participantes⁵.
6. Sin embargo, en abril de dos mil cuatro se reformó la Ley de Aguas Nacionales para disponer que los Consejos de Cuenca serían órganos colegiados de integración mixta en cuyo seno convergerían los tres órdenes de gobierno, y participarían y asumirían compromisos los particulares y las organizaciones de la sociedad. También se les reconoció expresamente funciones de apoyo, consulta y asesoría, y se especificó que a través de ellos tendría lugar la coordinación de la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos por cuenca hidrológica o por región hidrológica⁶. En relación con su integración, en el nuevo artículo 13 BIS de la Ley de Aguas Nacionales

² Véase *ídem*.

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

⁴ Del Estado de Chihuahua participan dentro de la Cuenca del Río Bravo los municipios de Ahumada, Aldama, Allende, Aquiles Serdán, Ascensión, Bachíniva, Balleza, Bocoyna, Buenaventura, Camargo, Carichi, Casas Grandes, Coronado, Coyame, Cuauhtemoc, Cusihiuriachi, Chihuahua, Delicias, Doctor Belisario Domínguez, El Tule, Galeana, Gómez Farías, Gran Morelos, Guachochi, Guadalupe, Guerrero, Hidalgo del Parral, Huejotitán, Ignacio Zaragoza, Janos, Jiménez, Juárez, Julimes, La Cruz, López, Madera, Manuel Benavides, Matachi, Matamoros, Meoqui, Namiquipa, Nonoava, Nuevo Casas Grandes, Ojinaga, Práxedes G. Guerrero, Riva Palacio, Rosales, Rosario, San Francisco de Borja, San Francisco de Conchos, San Francisco del Oro, Santa Bárbara, Santa Isabel, Satevó, Saucillo, Temoachi y Valle de Zaragoza. Véase las Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca del Río Bravo, disponible en el sitio web <https://www.cuencariobravo.org/reglas-del-consejo-de-cuenca-del-r%C3%ADO-bravo>.

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

⁶ **Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

[...].

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

[...].

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

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

[...].

se dispuso que los Consejos de Cuenca contarían con representantes de los gobiernos estatales y municipales conforme a su circunscripción territorial dentro de la cuenca hidrológica, en un porcentaje de representación que no sería mayor al treinta y cinco por ciento (35%), independientemente de que los organismos prestadores del servicio de agua potable y saneamiento fueran considerados usuarios⁷. Asimismo, en el artículo 13 BIS 2, fracción III, del referido ordenamiento legal se previó que los gobiernos municipales con territorio dentro de la cuenca estarían representados conforme se determinara en cada estado⁸.

7. En consecuencia, al Consejo de Cuenca del Río Bravo se incorporaron con voz y voto representantes tanto de los municipios como de la sociedad civil. En concordancia con los artículos 13 BIS y 13 BIS 2 de la Ley de Aguas Nacionales, en el artículo 16 de las *Reglas Generales de Integración, Organización y Funcionamiento del Consejo de Cuenca del Río Bravo* se dispuso que, en adición a las vocalías del Gobierno Federal, de los gobiernos estatales, de los diversos usuarios de agua y de las organizaciones no gubernamentales, en este Consejo de Cuenca habría ahora un representante común para los gobiernos municipales de cada uno de los Estados miembros, es decir, cinco vocales municipales en total, independientemente del número de municipios con que cada entidad federativa participara en esa cuenca hidrológica⁹.
8. El ocho de febrero de dos mil doce se reformó y adicionó el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo "la Constitución Federal") para incorporar el derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico. En el párrafo sexto de dicho precepto se dispuso que el Estado garantizaría este derecho y que la ley definiría las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la

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

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

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

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

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

[...]

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

[...] (Énfasis añadido).

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

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

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

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

participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines¹⁰. Asimismo, en el artículo tercero transitorio del respectivo Decreto de reforma constitucional se otorgó al Congreso de la Unión un plazo de trescientos sesenta días para emitir una Ley General de Aguas¹¹. Este plazo venció el tres de febrero de dos mil trece.

9. El veinticuatro de octubre de dos mil quince, dada la severa sequía que se había vivido en el norte de México durante los años previos, concluyó el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales sin que se realizaran las entregas mínimas de agua proveniente de los seis afluentes mexicanos del Río Bravo que debían hacerse a los Estados Unidos de América¹². Por lo tanto, el Estado Mexicano quedó obligado a reponer los faltantes durante el siguiente ciclo de cinco años —es decir, antes del veinticuatro de octubre de dos mil veinte— en términos de lo dispuesto en el artículo 4° del instrumento internacional (*supra* párr. 3).
10. El tres de diciembre de dos mil diecinueve, en una mesa de trabajo convocada por la Secretaría de Gobernación a solicitud de la CONAGUA, los Gobernadores de Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León, así como el Secretario General de Gobierno de Coahuila, acordaron (a) atender por parte de la CONAGUA las solicitudes de los distritos de riego de la Cuenca de Río Bravo en términos de su ciclo agrícola pendiente, de los Estados presentes, y (b) cumplir a cabalidad con el Tratado de Aguas Internacionales¹³.
11. Ese mismo día el Comité Nacional de Grandes Presas de la CONAGUA acordó que, a fin de pagar a los Estados Unidos de América los adeudos con motivo del Tratado de Aguas Internacionales, dispondría de agua almacenada en las presas Francisco I. Madero (“Las Vírgenes”), Luis L. León (“El Granero”) y “La Boquilla”, todas ellas ubicadas en el Estado de Chihuahua. Específicamente en relación con la presa “La Boquilla”, la autoridad federal acordó disponer de un volumen de aproximadamente mil millones de metros cúbicos de agua para dar cumplimiento al tratado¹⁴.
12. El tres de febrero de dos mil veinte, en vista de diversos bloqueos que a raíz del anuncio del acuerdo de la CONAGUA tuvieron lugar en la presa Luis L. León (“El Granero”), ubicada en el Municipio de Aldama, elementos de la Guardia Nacional fueron enviados a la presa “La Boquilla” para resguardar sus instalaciones. Al día siguiente, sin embargo, un grupo de aproximadamente quinientos ciudadanos y productores agrícolas del Estado de Chihuahua se presentó en el lugar para impedir la sustracción del agua de la presa y tuvo lugar un enfrentamiento con los elementos de seguridad pública.
13. El cinco de febrero siguiente el Titular del Ejecutivo Federal señaló en conferencia de prensa que se cumpliría sin excepción con el Tratado de Aguas Internacionales. Consecuentemente, se inició la extracción de agua de las presas en el Estado de Chihuahua que había acordado la CONAGUA, incluida la de la presa “La Boquilla”.
14. Finalmente, el nueve de abril de dos mil veinte la Titular de la CONAGUA expidió el *Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020* (en lo sucesivo “el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte”) ¹⁵. Allí se especificó cuáles cuencas hidrológicas presentaban condiciones de sequía severa, extrema o excepcional —entre las que figuraba la Cuenca del Río Bravo— y se dispuso que la CONAGUA, conforme a los resultados de los análisis y dictámenes realizados por el Monitor de Sequía de México, a fin de garantizar el abasto de agua para uso doméstico y público urbano, podía ejecutar las medidas transitorias concertadas con los representantes de los usuarios en los Consejos de Cuenca que se encontraran en tal situación.

¹⁰ Artículo 4°. [...].

[...]

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

[...].

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

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

¹³ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 3 y 4.

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

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

15. **Presentación de la demanda.** El veintiocho de julio de dos mil veinte el Municipio de Buenaventura, Chihuahua, a través de su Presidenta Municipal, promovió controversia constitucional en contra del Congreso de la Unión, del Poder Ejecutivo Federal, de la CONAGUA, del Delegado de la CONAGUA en el Estado de Chihuahua, del Consejo de Cuenca del Río Bravo y del Comandante de la Guardia Nacional. En su demanda señaló como actos impugnados (a) la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas; (b) la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca; (c) las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa “La Boquilla” para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales; (d) la utilización de la Guardia Nacional para su ejecución por la fuerza y, por último, (e) el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte.
16. Argumentó, en esencia, que las omisiones y los actos impugnados desembocaban en la disposición de aguas que ya se encontraban comprometidas para los distintos usuarios de la zona, incluido el Municipio de Buenaventura, Chihuahua, como proveedor del servicio de agua de uso doméstico y público urbano, sin que se le diera la intervención efectiva que ordena la Constitución en la gestión de los recursos hídricos nacionales. Consideró que esto vulneraba en su perjuicio las atribuciones previstas en los artículos 1°, 4°, 27, 115 y 133 de la Constitución Federal, así como el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (*supra* párr. 8), y que con ello se transgredía además el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico de su población, el derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias y las disposiciones del Tratado de Aguas Internacionales. Asimismo, el municipio actor señaló como terceros interesados a los Estados de Chihuahua, Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, por lo que solicitó que fueran llamados al juicio¹⁶.
17. **Trámite y admisión de la demanda.** El treinta de julio de dos mil veinte el ministro Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar el expediente relativo a la controversia constitucional, registrarla con el número **116/2020** y, por conexidad con las controversias constitucionales 47/2020, 48/2020, 49/2020, 50/2020, 56/2020, 59/2020, 60/2020, 61/2020, 62/2020, 67/2020, 68/2020, 70/2020, 77/2020, 78/2020, 79/2020 y 115/2020, turnarla al ministro Javier Laynez Potisek para que se encargara de instruir el procedimiento correspondiente¹⁷.
18. El veintiuno de octubre siguiente el ministro instructor admitió a trámite la demanda¹⁸. Por un lado, tuvo como autoridades demandadas únicamente al Congreso de la Unión —por conducto de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores— y al Poder Ejecutivo Federal, pues el resto de las dependencias señaladas en la demanda eran subordinadas de éste. En consecuencia, ordenó emplazar a juicio a los poderes demandados para que formularan su contestación y les requirió para que, al hacerlo, remitieran copia certificada de todas las constancias relacionadas con las omisiones y los actos impugnados. Por otro lado, aunque resolvió tener como tercero interesado en la controversia constitucional al Estado de Chihuahua, negó tal carácter a los Estados de Durango, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas. Finalmente, ordenó dar vista a la Fiscalía General de la República para que manifestara lo que correspondiera a su representación.
19. **Contestación a la demanda y vencimiento del plazo del tercero interesado para realizar manifestaciones.** Los días cuatro, ocho y diez de diciembre de dos mil veinte, respectivamente, el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal y ambas Cámaras del Congreso de la Unión presentaron sendos escritos donde dieron contestación a la demanda¹⁹. Éstos fueron agregados al expediente mediante auto de diecinueve de enero de dos mil veintiuno²⁰. Por su parte, el veintitrés de marzo siguiente el ministro instructor determinó que había precluido el derecho del Estado de Chihuahua a realizar manifestaciones como tercero interesado²¹.
20. **Audiencia pública, alegatos y cierre de instrucción.** El veintidós de abril de dos mil veintiuno se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en lo sucesivo “la Ley Reglamentaria”). En ella se hizo la relación de los autos, se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas

¹⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 1 y 2.

¹⁷ Véase *ibíd.*, fojas 21 y 22.

¹⁸ Véase *ibíd.*, fojas 25 a 27.

¹⁹ Véase *ibíd.*, fojas 128 a 180, 184 a 212 y 767 a 795, respectivamente.

²⁰ Véase *ibíd.*, fojas 802 a 805.

²¹ Véase *ibíd.*, foja 853.

por las partes y por presentados los alegatos formulados por las partes demandadas²². En consecuencia, el veintiocho de abril siguiente se declaró cerrada la instrucción y se colocó el expediente en estado de resolución²³.

II. COMPETENCIA

21. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional en términos de lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso b), de la Constitución Federal²⁴; 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación²⁵, así como en los puntos Segundo, fracción I, y Quinto, del Acuerdo General Plenario 5/2013²⁶, pues se trata de un conflicto entre un municipio y dos poderes de la Federación, en el que se plantean diversas omisiones legislativas, por lo que resulta necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

III. PRECISIÓN DE LAS OMISIONES Y LOS ACTOS IMPUGNADOS

22. En términos de lo dispuesto en la fracción I del artículo 41 de la Ley Reglamentaria²⁷ procede, en primer lugar, fijar las normas generales, actos u omisiones objeto de la controversia y la apreciación de las pruebas para tenerlos o no por demostrados. De la lectura integral de la demanda se desprende que en el presente asunto se controvierte lo siguiente:
- A. Del Congreso de la Unión se impugna la **omisión** de expedir una Ley General de Aguas²⁸. Esta omisión legislativa absoluta se tiene por **demostrada** con las afirmaciones de las partes demandadas respecto a la imposibilidad de expedir tal ordenamiento legal debido a la pandemia del virus SARS-COV2 (COVID19) y con las copias certificadas del procedimiento legislativo correspondiente en ambas Cámaras del Congreso de la Unión²⁹.
 - B. Del Ejecutivo Federal se impugna la **omisión** de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca³⁰. Al tratarse de una omisión legislativa relativa respecto del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales vigente, la existencia del acto impugnado se tiene por **demostrada** con copia de un ejemplar del Diario Oficial de la Federación de veinticinco de agosto de dos mil catorce³¹, fecha en que dicho ordenamiento reglamentario sufrió su última modificación.
 - C. Del Ejecutivo Federal se impugnan las **órdenes** de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales³². Su existencia se tiene por **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el

²² Véase *ibíd.*, fojas 940 y 941.

²³ Véase *ibíd.*, foja 943.

²⁴ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: [...]

b) La Federación y un municipio;

[...].

²⁵ **Artículo 10.** La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

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

[...].

²⁶ **SEGUNDO.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución:

I. Las controversias constitucionales, salvo en las que deba sobreseerse y aquéllas en las que no se impugnen normas de carácter general, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención. Una vez resuelto el problema relacionado con la impugnación de normas generales, el Pleno podrá reservar jurisdicción a las Salas para examinar los conceptos de invalidez restantes, cuando así lo estime conveniente;

[...].

QUINTO. Los asuntos de la competencia originaria del Pleno referidos en el Punto Tercero del presente Acuerdo General se turnarán y radicarán en el Pleno o en una Sala en términos de lo previsto en el Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los radicados de origen en el Pleno podrán remitirse a las Salas en términos de lo establecido en el Punto Sexto de este instrumento normativo.

²⁷ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

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

[...].

²⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, foja 2.

²⁹ Véase *ibíd.*, fojas 206 a 210 y 217 a 765.

³⁰ Véase *ibíd.*, fojas 2 y 3.

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

³² Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 2 y 3.

sentido de que se pagaría el adeudo de agua a los Estados Unidos de América³³ y con la copia certificada de la minuta de la reunión 1421 del Comité Nacional de Grandes Presas de la CONAGUA en la cual se determinaron los volúmenes de extracción de agua autorizados en relación con la presa “La Boquilla”³⁴.

- D. Del Ejecutivo Federal se impugna la **utilización de la Guardia Nacional** para ejecutar por la fuerza de las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa “La Boquilla” para el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales³⁵. La existencia de este acto queda **demostrada** con las manifestaciones de la parte demandada en el sentido de que la presencia de la Guardia Nacional en la presa “La Boquilla” había obedecido a la necesidad de resguardar esas instalaciones a raíz de los múltiples bloqueos que tuvieron lugar en la diversa presa Luis. L. León (“El Granero”) ubicada en el Municipio de Aldama, Chihuahua, después de que la CONAGUA anunciara la decisión de extraer agua de las presas ubicadas en dicha entidad federativa³⁶.
- E. Finalmente, del Ejecutivo Federal se impugna el **Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte** publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de ese mismo año³⁷. Su existencia queda acreditada con un ejemplar electrónico de la correspondiente publicación oficial³⁸.

IV. LEGITIMACIÓN

23. **Legitimación activa.** El primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria³⁹ dispone que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo. En el presente asunto la demanda fue suscrita por Miriam Caballero Arras, en su carácter de Presidenta Municipal de Buenaventura, Chihuahua, quien demostró tener tal cargo con la presentación de una copia certificada de la constancia de mayoría expedida por el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua⁴⁰. Si en términos del artículo 29, fracción XII, del Código Municipal para el Estado de Chihuahua⁴¹, los presidentes municipales tienen expresamente la atribución de representar a los municipios en los procedimientos jurisdiccionales, entonces se tiene por acreditada la legitimación activa del municipio actor.
24. **Legitimación pasiva.** El artículo 10, fracción II, de la Ley Reglamentaria dispone que tendrá el carácter de demandado en la controversia constitucional la entidad, poder u órgano que hubiere pronunciado el acto que sea objeto de la impugnación⁴². Dado que en la tramitación del presente asunto se tuvieron como partes demandadas únicamente al Congreso de la Unión y al Ejecutivo Federal, en términos del citado artículo 11 de la Ley Reglamentaria⁴³ procede analizar la personalidad de cada uno de los funcionarios que comparecen en representación de tales autoridades.

³³ Véase *ibíd.*, foja 129.

³⁴ Véase el cuaderno de anexos de la controversia constitucional 56/2020, foja 2.

³⁵ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, foja 3.

³⁶ Véase *ibíd.*, foja 129.

³⁷ Véase *ibíd.*, foja 3.

³⁸ Véase *supra* nota 15.

³⁹ **Artículo 11.** El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario.

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

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

⁴⁰ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 19 y 20.

⁴¹ **Artículo 29.** La o el Presidente Municipal tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

[...]

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

[...].

⁴² **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

[...]

II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia;

[...].

⁴³ Véase *supra* nota 39.

25. En primer lugar, en representación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión compareció el Senador Eduardo Ramírez Aguilar en su carácter de Presidente de la Mesa Directiva. Esta calidad fue acreditada con el “Acta de la Junta Previa celebrada el lunes treinta y uno de agosto de dos mil veinte” en la que consta su nombramiento⁴⁴. Si de acuerdo con el artículo 67, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁵, dicho funcionario tiene la representación jurídica de la Cámara de Senadores, entonces es claro que se encuentra legitimado para comparecer en la presente controversia en su representación.
26. Por otro lado, en representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión compareció la Diputada Dulce María Sauri Riancho en su carácter de Presidenta de la Mesa Directiva. Esta calidad fue acreditada con copia certificada de la versión estenográfica de la sesión de dos de septiembre de dos mil veinte del Pleno de la Cámara de Diputados en la que consta su nombramiento⁴⁶. Si de acuerdo con el artículo 23, numeral 1, inciso I), de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos⁴⁷, el Presidente de la Mesa Directiva tiene la representación de la Cámara de Diputados, es claro que dicha funcionaria está legitimada para comparecer en la presente controversia.
27. Finalmente, en representación del Ejecutivo Federal compareció Julio Scherer Ibarra, en su carácter de Consejero Jurídico del Poder Ejecutivo Federal, quien acreditó su personalidad con copia certificada de su nombramiento expedido por el Presidente de la República⁴⁸. Si en términos de los artículos 90 de la Constitución Federal⁴⁹; 43 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal⁵⁰; 1, primer párrafo, y 9 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal⁵¹, así como del Acuerdo Presidencial de nueve de enero de dos mil uno⁵², el Consejero Jurídico tiene la atribución de representar al Ejecutivo Federal en los procedimientos jurisdiccionales en los que sea parte, entonces es indudable que dicho funcionario está legitimado para comparecer en el este asunto.

⁴⁴ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 204 a 215.

⁴⁵ **Artículo 67.**

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

⁴⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 796 a 800.

⁴⁷ **Artículo 23.**

1. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva las siguientes:

[...]

I) Tener la representación legal de la Cámara y delegarla en la persona o personas que resulte necesario;

[...].

⁴⁸ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, foja 96.

⁴⁹ **Artículo 90.** La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La (sic) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

La función de Consejero Jurídico del Gobierno estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

El Ejecutivo Federal representará a la Federación en los asuntos en que ésta sea parte, por conducto de la dependencia que tenga a su cargo la función de Consejero Jurídico del Gobierno o de las Secretarías de Estado, en los términos que establezca la ley.

⁵⁰ **Artículo 43.** A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

[...]

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

[...].

⁵¹ **Artículo 1.** La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en adelante la Consejería, es la dependencia de la Administración Pública Federal que tiene a su cargo las funciones previstas en los párrafos tercero y cuarto del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, consistentes en brindar asesoría y apoyo técnico jurídico al Presidente de la República; así como representar a la Federación y al Presidente de la República en los asuntos en los que éstos sean parte y ejercer las demás atribuciones que le confieren otros ordenamientos jurídicos.

[...].

Artículo 9. El Consejero tendrá las facultades indelegables siguientes:

[...]

XI. Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones de inconstitucionalidad y controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

[...].

⁵² **ÚNICO.** El Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal tendrá la representación del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en las que el titular del Ejecutivo Federal sea parte o requiera intervenir con cualquier carácter, salvo en las que expresamente se le otorgue dicha representación a algún otro servidor público.

La representación citada se otorga con las más amplias facultades, incluyendo la de acreditar delegados que hagan promociones, concurren a audiencias, rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan incidentes y recursos, así como para que oigan y reciban toda clase de notificaciones, de acuerdo con los artículos 4o., tercer párrafo, y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

V. OPORTUNIDAD

28. La promoción de una controversia constitucional debe hacerse dentro de los plazos previstos en el artículo 21 de la Ley Reglamentaria⁵³ o, en su defecto, los fijados por los precedentes de la Suprema Corte. De lo contrario, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VII, y deberá sobrepasarse en términos del artículo 20, fracción II, de ese mismo ordenamiento legal⁵⁴. En atención a que en la presente controversia constitucional se impugnaron y se tuvo por demostrada la existencia de diversos tipos de omisiones y actos, el análisis de la oportunidad en su impugnación se hará atendiendo a cada uno de ellos.

A

29. **Omisión legislativa del Congreso de la Unión.** En primer lugar, la impugnación de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas (*supra* párr. 22, inciso A) se considera **oportuna**. Es criterio reiterado del Tribunal Pleno que el plazo para impugnar omisiones legislativas por vía de una controversia constitucional se actualiza día a día mientras aquéllas subsistan y, por consiguiente, pueden controvertirse en cualquier tiempo⁵⁵. No es obstáculo para llegar a esta conclusión que la nueva redacción de la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria disponga que, "*tratándose de actos u omisiones*", el plazo para la interposición de la demanda será de treinta días⁵⁶.
30. En primer lugar, tal porción normativa es inaplicable en el presente asunto en términos del artículo quinto transitorio del Decreto publicado el siete de junio de dos mil veintiuno⁵⁷, instrumento a través del cual aquélla fue reformada. Ahí se prevé que las controversias constitucionales presentadas antes de la entrada en vigor de las reformas —como sucedió en este caso— deberán tramitarse conforme a las disposiciones vigentes al momento de iniciarse el procedimiento. Lo contrario significaría aplicar retroactivamente la ley en perjuicio del municipio actor y de los titulares de los derechos humanos cuya violación se aduce, conclusión claramente incompatible con el artículo 14 de la Constitución Federal y con el principio *pro actione*⁵⁸.
31. En segundo lugar, suponiendo que el nuevo plazo legal sí fuera aplicable retroactivamente, la fracción I reformada no se refiere a todas las omisiones impugnables en vía de controversia constitucional, sino únicamente a las que derivan directamente de un acto positivo⁵⁹. Dado que ninguno de los supuestos de inicio de plazo previstos en esa fracción es apto para calificar actos omisivos que no deriven directamente de uno positivo, pues las omisiones como tal no surten efectos conforme a una ley, no se ejecutan, ni tampoco se hacen saber a los afectados, entonces no puede considerarse que ese precepto sea aplicable a la omisión legislativa impugnada.

⁵³ **Artículo 21 (versión reformada el siete de junio de dos mil veintiuno).** El plazo para la interposición de la demanda será:

I. Tratándose de actos u omisiones, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y

[...].

⁵⁴ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21, y

[...].

Artículo 20. El sobreseimiento procederá en los casos siguientes: [...]

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

[...].

⁵⁵ Véase la tesis de jurisprudencia número P./J.43/2003 del Tribunal Pleno cuyo rubro es "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.**", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XVIII, agosto de dos mil tres, pág. 1296.

⁵⁶ Véase *supra* nota 53.

⁵⁷ **QUINTO.** Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente Decreto, continuarán tramitándose hasta su resolución final de conformidad con las disposiciones vigentes al momento de su inicio.

⁵⁸ En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala número 1a.CCVI/2018 (10a.) cuyo rubro es "**PRINCIPIO PRO ACTIONE. EN SU APLICACIÓN A CASOS EN LOS QUE NO EXISTA CLARIDAD RESPECTO A SI UN ASUNTO ES O NO JUSTIFICABLE, DEBERÁ PREFERIRSE LA PROTECCIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA JURISDICCIÓN.**", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, libro 61, tomo I, diciembre de dos mil dieciocho, pág. 377.

⁵⁹ En este sentido, véase la razón esencial de la tesis de jurisprudencia número P./J.113/2010 del Tribunal Pleno cuyo rubro es "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PLAZO PARA PROMOVERLA CONTRA UNA OMISIÓN DERIVADA DE UN ACTO POSITIVO QUE NO SE CONTROVERTIÓ OPORTUNAMENTE ES EL QUE RIGE LA IMPUGNACIÓN DE ÉSTE.**", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXXIII, enero de dos mil once, pág. 2716.

B

32. **Omisión legislativa del Ejecutivo Federal.** La impugnación de la omisión del Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales (*supra* párr. 22, inciso **B**) también se considera **oportuna**. Como recién se explicó (*supra* párrs. 29 a 31), las omisiones legislativas —sean atribuidas al Poder Legislativo o al Ejecutivo en ejercicio de su facultad reglamentaria— que no deriven directamente de un acto positivo pueden impugnarse por vía de controversia constitucional en todo momento mientras subsistan⁶⁰, sin que les sea aplicable la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria.
33. Tampoco es obstáculo para llegar a esta conclusión que el Poder Ejecutivo Federal señale que el plazo para impugnar dicha omisión feneció porque ya se le había aplicado a la parte actora el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales, relativo a la integración de los Consejos de Cuenca, toda vez que dicho precepto había sido reformado por última vez en diciembre de mil novecientos noventa y siete⁶¹. Contra lo que sugiere la autoridad demandada, una lectura integral de la demanda muestra que el municipio actor no impugna esa disposición de carácter general como tal, sino más bien la omisión del Ejecutivo Federal de regular debidamente, en ella o en alguna otra, la participación municipal en los Consejos de Cuenca a raíz de la reforma constitucional de dos mil doce (*supra* párr. 8). Así, **debe desestimarse** la causa de improcedencia invocada en ese sentido.

C

34. **Órdenes de disponer del agua de la presa “La Boquilla”.** La impugnación de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa “La Boquilla” para pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso **C**) se considera también **oportuna**. Toda vez que no existe documento alguno en el expediente en que se actúa del que se desprenda fehacientemente que antes de la fecha de presentación de la demanda —es decir, del veintiocho de julio de dos mil veinte— el municipio actor haya tenido conocimiento de los actos reclamados, o de que se haya ostentado como sabedor de los mismos, entonces debe considerarse que formuló su impugnación dentro del plazo de treinta días hábiles que prevé la fracción I del artículo 21 de la Ley Reglamentaria.

D

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

E

36. **Acuerdo de inicio de emergencia por sequía.** Por último, la impugnación del Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para el año dos mil veinte reclamado al Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **E**) se considera igualmente **oportuna**. Si dicho instrumento se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte⁶² y la demanda se presentó el veintiocho de julio del mismo año, es evidente que su impugnación se realizó dentro de los treinta días siguientes a aquel en que surtió efectos su notificación.

VI. CAUSAS DE IMPROCEDENCIA

37. De que la impugnación de una omisión o un acto en controversia constitucional se haya considerado oportuna no se sigue que el medio de control sea procedente contra ellos. Corresponde ahora, por tanto, analizar si respecto de las omisiones y/o los actos aquí impugnados se actualiza alguna otra causa de improcedencia —ya sea invocada por las partes demandadas, o bien, advertida de oficio por la Suprema Corte— que impidiera la resolución de fondo del presente asunto⁶³.

⁶⁰ Véase las tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J.43/2003, citada en *supra* nota 55, y número P./J.113/2010, citada en *supra* nota 59.

⁶¹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 142 a 144.

⁶² Véase *supra* nota 15.

⁶³ No se abordará la causa relativa al Tratado de Aguas Internacionales porque no fue impugnado.

A

38. **Procedencia de la controversia constitucional contra omisiones legislativas.** En primer lugar, respecto de las dos omisiones legislativas impugnadas por el municipio actor (*supra* párr. 22, incisos **A** y **B**), la Cámara de Diputados sostiene que el presente medio de impugnación es improcedente porque a través de una controversia constitucional no es posible combatir omisiones de carácter legislativo. Afirma que mediante esta vía de control únicamente pueden impugnarse normas generales o actos⁶⁴.
39. Esta causa de improcedencia **debe desestimarse**. Independientemente de que el texto vigente del artículo 105, fracción I, de la Constitución Federal ya contempla expresamente a las omisiones en general como objeto de control constitucional a través de este medio de impugnación, sin que se haga allí algún tipo de distinción o exclusión⁶⁵, es incuestionable que, desde mucho antes de la última reforma a este precepto, la Suprema Corte ya había zanjado que la controversia constitucional sí es procedente para impugnar omisiones de carácter legislativo. Tal como se explicó en el apartado anterior (*supra* párr. 29), es criterio reiterado del Tribunal Pleno que las omisiones legislativas pueden controvertirse por vía de una controversia constitucional en cualquier tiempo mientras subsistan⁶⁶.

B

40. **Interés legítimo del actor.** En segundo lugar, respecto de todas las omisiones y los actos impugnados en la presente controversia constitucional, tanto la Cámara de Diputados como el Ejecutivo Federal invocan la causa de improcedencia consistente en la falta de interés legítimo del municipio actor⁶⁷. Sostienen que éste no señala qué facultad constitucional propia fue transgredida a partir de las omisiones y actos relacionados con la disposición de los recursos hídricos de la presa “La Boquilla”. En su concepto, dado lo resuelto por esta Suprema Corte en asuntos como la **controversia constitucional 84/2007**⁶⁸, promovida por el Estado de Tamaulipas contra la Federación por el cumplimiento del Tratado de Aguas Internacionales, el presente medio de impugnación debe sobreseerse porque un ente legitimado no puede promover controversia constitucional contra una norma general o acto que sea ajeno a su esfera de atribuciones.
41. Esta causa de improcedencia también **debe desestimarse**. El Tribunal Pleno ha sostenido reiteradamente que en una controversia constitucional se acredita el interés legítimo cuando exista al menos un principio de agravio en perjuicio del actor⁶⁹. También es criterio reiterado de la Suprema Corte que este agravio puede derivar no sólo de una invasión competencial, “sino de la afectación a cualquier ámbito que incida en su esfera regulada directamente desde la Constitución.”⁷⁰ De este modo, para que se actualizara la causa de improcedencia invocada, tendría que quedar acreditado que en la demanda no se aduce siquiera una sola violación a algún precepto constitucional que reconozca facultades al actor.
42. Sin embargo, contra lo que sostienen las autoridades aludidas, en su escrito de demanda el municipio actor aduce violaciones a la facultad de participar en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el párrafo sexto del artículo 4º de la Constitución Federal⁷¹, así como a la facultad de proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el artículo 115, fracción III, inciso a), también de la Constitución Federal⁷². Además, el precedente invocado por las partes demandadas no es aplicable al presente asunto porque aquél versa sobre el interés legítimo de una *entidad federativa* para impugnar actos o disposiciones en materia de aguas, pero no sobre el de los *municipios*. El interés legítimo de un municipio para controvertir normas generales, actos u omisiones en materia de aguas es sustancialmente distinto al de las entidades federativas, dadas las facultades constitucionales que los municipios tienen conferidas originariamente en ese rubro específico.

⁶⁴ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 779 a 782.

⁶⁵ Véase *supra* nota 24.

⁶⁶ Véase la tesis de jurisprudencia número P./J.43/2003 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 55.

⁶⁷ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 774 a 779 y 144 a 148, respectivamente.

⁶⁸ Resuelta el veintiuno de septiembre de dos mil diez, por mayoría de seis votos de los ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Aguilar Morales, Valls Hernández y las ministras Luna Ramos y Sánchez Cordero de García Villegas. Los ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia votaron en contra al considerar que el Estado de Tamaulipas sí contaba con interés legítimo para promover la controversia constitucional.

⁶⁹ Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J.83/2001 (9a.) del Tribunal Pleno cuyo rubro es “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.**”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XIV, julio de dos mil uno, pág. 875.

⁷⁰ Tesis de jurisprudencia número P./J.42/2015(10a.) del Tribunal Pleno cuyo rubro es “**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS VIOLACIONES SUSCEPTIBLES DE ANALIZARSE EN EL FONDO SON LAS RELACIONADAS CON EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES O CON LA CLÁUSULA FEDERAL, SOBRE LA BASE DE UN CONCEPTO DE AFECTACIÓN AMPLIO.**”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, décima época, libro 25, tomo I, diciembre de dos mil quince, pág. 33.

⁷¹ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 2 a 6.

⁷² Véase *ibídem*, fojas 6 a 12 y 17.

C

43. **Violaciones indirectas a la Constitución Federal.** En tercer lugar, el Ejecutivo Federal señala en su contestación que el presente medio de impugnación es improcedente respecto de todo aquello que se le atribuye porque únicamente se plantean cuestiones de *legalidad* y, en términos de lo resuelto por esta Suprema Corte en los **recursos de reclamación 150/2019-CA⁷³, 158/2019-CA⁷⁴ y 151/2019-CA⁷⁵**, en una controversia constitucional únicamente es posible realizar planteamientos propiamente de *constitucionalidad*⁷⁶.
44. Esta Suprema Corte considera que asiste parcialmente la razón a la parte demandada y se actualiza la causa de improcedencia invocada, aunque únicamente respecto de la impugnación de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca (*supra* párr. 22, inciso **B**). De la lectura integral de la demanda se desprende que, en relación con dicha omisión legislativa relativa, el municipio actor simplemente aduce violaciones del Ejecutivo Federal a los artículos 5, 13 BIS, 13 BIS 2 y 13 BIS 3 de la Ley de Aguas Nacionales⁷⁷, pero no esgrime algún concepto de invalidez que sea propiamente constitucional.
45. Tal como señala la autoridad demandada, en los precedentes referidos esta Suprema Corte abandonó por mayoría de votos el criterio sustentado en la tesis P./J.98/99 de rubro **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”**, que permitía impugnar en controversia constitucional violaciones indirectas a la Constitución Federal⁷⁸. El nuevo criterio incluso ya fue retomado por el constituyente permanente y desde el once de marzo de este año está plasmado de forma expresa en el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal⁷⁹. En consecuencia, respecto de la omisión legislativa atribuida al Ejecutivo Federal se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria⁸⁰, y **debe sobreseerse** respecto de ella.

D

46. **Ausencia de causa de pedir y de conceptos de invalidez.** En cuarto lugar, el Ejecutivo Federal sostiene que la presente controversia constitucional es improcedente respecto del acto impugnado relativo a la utilización de la Guardia Nacional para la ejecución de las órdenes de disponer de las aguas de la presa “La Boquilla” a fin de pagar los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso **D**), puesto que no existe una causa de pedir ni tampoco conceptos de invalidez en relación con aquél. Afirma que, en términos de los precedentes del Tribunal Pleno⁸¹, la controversia constitucional debe sobreseerse en relación con este acto al no ser posible determinar cómo afecta las atribuciones constitucionales del demandante.

⁷³ Resuelto el tres de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de cinco votos.

⁷⁴ Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.

⁷⁵ Resuelto el cinco de diciembre de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de seis votos.

⁷⁶ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 148 a 152.

⁷⁷ Véase *ibíd.*, fojas 15 a 17.

⁷⁸ Véase, por todos, el recurso de reclamación 150/2019-CA, pág. 18.

⁷⁹ **Artículo 105.** [...]

I. [...].

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

⁸⁰ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

[...]

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

[...].

Artículo 22. El escrito de demanda deberá señalar:

[...]

VII. Los conceptos de invalidez.

⁸¹ Véase la tesis de jurisprudencia número P./J.135/2005 del Tribunal Pleno cuyo rubro es **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.”**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXII, octubre de dos mil cinco, pág. 2062, así como la tesis aislada número P./VI/2011 del Tribunal Pleno cuyo rubro es **“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ, DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO.”**, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXXIV, agosto de dos mil once, pág. 888.

47. Esta Suprema Corte considera que, efectivamente, **se actualiza** la causa de improcedencia invocada por el Ejecutivo Federal. Del análisis integral del escrito de demanda se desprende que, aunque el municipio actor señale como acto impugnado el uso de la fuerza pública a través de la Guardia Nacional para extraer las aguas de la presa “La Boquilla”⁸², no hay causa de pedir ni conceptos de invalidez en relación con dichos actos, pues los argumentos esgrimidos en el resto de la demanda en realidad se encuentran encaminados a controvertir las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa “La Boquilla” para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 22, inciso **C**). Toda vez que la utilización de la Guardia Nacional para ejecutar tales órdenes no se controvierte por vicios propios, en relación con tales actos de ejecución se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con el diverso 22, fracción VII, de la Ley Reglamentaria⁸³ y, por ende, **debe sobreseerse** respecto de ellos.
48. Por otra parte, este Tribunal Pleno advierte de oficio que esa misma causa de improcedencia se actualiza respecto de la impugnación del Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte atribuido también al Ejecutivo Federal (*supra* párr. 22, inciso **E**). De una lectura pormenorizada de la demanda se desprende que el único argumento que presentó el municipio actor en relación con dicho Acuerdo fue que se emitió con base en la reglamentación que rige a los Consejos de Cuenca, la cual no les otorga participación a los municipios. Es claro que el agravio esgrimido se encuentra encaminado a demostrar la invalidez de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca. En párrafos más arriba (*supra* párrs. 44 y 45) se precisaron ya las razones por las que debe sobreseerse en el juicio respecto de esa omisión reglamentaria. Toda vez que el Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte no se combate por vicios propios sino únicamente por ser resultado de tal omisión, no hay causa de pedir ni concepto de invalidez en relación con aquél. Por consiguiente, también **debe sobreseerse** en la controversia constitucional respecto de este acto.

49. Dado que no se advierte la actualización de alguna otra causa de improcedencia diversa a las ya analizadas en este apartado o en el anterior, debe concluirse que la presente controversia constitucional **es procedente** únicamente en relación con la siguiente omisión y actos impugnados:
- A. La omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas; y
 - B. Las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa “La Boquilla”.

VII. ESTUDIO DE FONDO

50. Por cuestión de método y claridad en la exposición, dado que una hipotética declaración de inconstitucionalidad de la omisión reclamada al Congreso de la Unión no necesariamente se traduciría en la declaración de invalidez de los actos atribuidos al Ejecutivo Federal, la Suprema Corte abordará por separado los planteamientos de inconstitucionalidad formulados en su contra. En primer lugar, se estudiarán los conceptos de invalidez relativos a la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas (**A**). Posteriormente, se abordarán los argumentos relacionados con la inconstitucionalidad de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa “La Boquilla” (**B**).

A

51. **Omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas.** Como ya se mencionó en el apartado de antecedentes, el ocho de febrero de dos mil doce se adicionó un párrafo sexto al artículo 4° de la Constitución Federal para reconocer el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. Además de establecer que el Estado garantizará este derecho humano, dicho precepto constitucional dispone que la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos y establecerá la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de la ciudadanía, para la consecución de dichos fines⁸⁴.

⁸² Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 2 y 3.

⁸³ Véase *supra* nota 80.

⁸⁴ Véase *supra* nota 10.

52. Por su parte, el artículo tercero transitorio del *Decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo “el Decreto de reforma constitucional”), publicado en el Diario Oficial de la Federación ese mismo día, dispuso explícitamente que el Congreso de la Unión contaría con un plazo de trescientos sesenta días para emitir una Ley General de Aguas⁸⁵.
53. **Conceptos de invalidez**⁸⁶. El municipio actor sostiene que el Congreso de la Unión no ha expedido la legislación general a que se refieren estas dos disposiciones constitucionales. Alega, en esencia, que la omisión impugnada representa una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio que vulnera indebidamente sus atribuciones constitucionales en materia de aguas, así como el derecho humano al agua de sus habitantes y de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.
54. Por un lado, argumenta que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional vulnera en su perjuicio la facultad de participar de manera efectiva con la Federación, las entidades federativas y la ciudadanía en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo, participación que le reconoce expresamente el artículo 4° de la Constitución Federal. Sostiene que los vacíos normativos que resultan de dicha omisión legislativa desembocan en la aplicación del régimen legal de gestión de aguas nacionales anterior a la reforma constitucional de febrero de dos mil doce, mismo que es sumamente centralizado y coloca a los Gobernadores de los Estados como intermediarios entre la Federación y los municipios, lo que lo torna inequitativo. Apunta que la falta de participación municipal efectiva en los procesos de gestión del agua incide de manera negativa en su facultad de proveer a su población los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales en términos del artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal⁸⁷.
55. Por otro lado, sostiene que la omisión legislativa impugnada obstaculiza la debida intervención del gobierno municipal en la garantía del derecho humano al agua de su población, particularmente en un contexto de escasez hídrica como la que se vive desde hace años en el norte del país. El municipio actor explica que, en tanto nivel de gobierno encargado de prestar los servicios relacionados con el suministro de agua y su tratamiento, su indebida exclusión en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca Hidrológica del Río Bravo incide directamente en la satisfacción del derecho humano de sus habitantes al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, así como en el derecho humano al agua de los distintos usuarios y productores agrícolas del Distrito de Riego 005 Delicias⁸⁸.
56. **Contestación de los poderes demandados.** Por su parte, las autoridades demandadas reconocen que efectivamente todavía no se ha cumplido con la obligación de expedir la Ley General de Aguas. Sin embargo, afirman que la demora en la expedición de ese ordenamiento legal se encuentra justificada y que ello no afecta las atribuciones constitucionales del municipio actor.
57. Mientras que la Cámara de Senadores señala que el Congreso de la Unión está próximo a cumplir con dicha obligación constitucional y que es la pandemia de SARS-COV2 (COVID19) lo que ha retrasado el proceso legislativo correspondiente⁸⁹, la Cámara de Diputados afirma que no existe mandato constitucional alguno para establecer la participación de los municipios en las determinaciones del Consejo de Cuenca del Río Bravo, ni tampoco en la gestión de los recursos hídricos de jurisdicción nacional. En su concepto, el municipio simplemente debe ajustarse a las leyes que emita el Congreso de la Unión en relación con el uso y aprovechamiento del agua⁹⁰.

⁸⁵ Véase el decreto por el que se declara reformado el párrafo quinto y se adiciona un párrafo sexto recorriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, Tomo DCCI, No. 6, miércoles ocho de febrero de dos mil doce, pág. 5, disponible en el sitio web: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5232952&fecha=08/02/2012.

⁸⁶ En términos del artículo 40 de la Ley Reglamentaria, el Tribunal Pleno **suplirá la deficiencia** tanto de la demanda como de su contestación.

⁸⁷ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 2 a 17.

⁸⁸ Véase *ibíd.*, fojas 2 a 13.

⁸⁹ Véase *ibíd.*, fojas 208 a 210.

⁹⁰ Véase *ibíd.*, fojas 788 a 793.

58. Por otra parte, el Ejecutivo Federal sostiene que la legislación cuya expedición se encuentra pendiente tiene un objeto distinto a la Ley de Aguas Nacionales vigente, aunque no existe impedimento para que en una sola legislación se regulen tanto el derecho humano al agua para consumo personal y doméstico (art. 4° constitucional), como la administración de las aguas nacionales (art. 27 constitucional)⁹¹.
59. **Cuestión jurídica por resolver.** El asunto se limita a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión indebida al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce.
60. A continuación, se aborda puntualmente esta cuestión.

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

61. Está fuera de duda que el Congreso de la Unión ha excedido por más de ocho años el plazo de trescientos sesenta días para expedir una Ley General de Aguas previsto en el artículo tercero transitorio del Decreto de reformas constitucionales de ocho de febrero de dos mil doce. Incluso este Tribunal Pleno hace ya algún tiempo se refirió específicamente a dicha omisión legislativa al resolver la **acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas**⁹², así como las **controversias constitucionales 83/2017 y 97/2017**⁹³. Sin que entonces fuera propiamente el objeto de la acción o de las controversias, en aquellos asuntos la Suprema Corte consideró que la completa falta de ejercicio de esta atribución por el Congreso de la Unión era un elemento adicional que justificaba validar la facultad del Congreso de la Ciudad de México para legislar en materia de agua potable⁹⁴. La cuestión aquí, en cambio, radica en determinar si el actuar omisivo del Congreso de la Unión ante la Ley General de Aguas tiene algún tipo de justificación constitucional o, por el contrario, representa una dilación indebida en el ejercicio de una competencia de ejercicio obligatorio. Responder esta pregunta no reviste demasiada complejidad. Como se explica enseguida, la omisión legislativa impugnada por el municipio actor está plenamente acreditada y no encuentra justificación en las razones que invocan las partes demandadas.
62. Esta Suprema Corte ha explicado en reiteradas ocasiones que, para que en un medio de impugnación constitucional como el que hoy nos ocupa se considere actualizada una omisión legislativa, tienen que concurrir dos elementos⁹⁵. Primero, debe existir un mandato constitucional claro y preciso de legislar en determinado sentido dirigido a un poder público específico. Si hay una disposición de esta índole, ya sea en el cuerpo de la Constitución Federal o en su régimen transitorio⁹⁶, entonces la facultad legislativa correspondiente representa una competencia constitucional de ejercicio obligatorio para el órgano aludido⁹⁷. Segundo, debe comprobarse que, una vez vencido el plazo establecido por la propia Constitución Federal para expedir esa norma general, efectivamente no se haya emitido el acto legislativo ordenado. Los precedentes del Tribunal Pleno son categóricos al señalar que, cuando no se

⁹¹ Véase *ibíd.*, fojas 177 y 178.

⁹² Véase la acción de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017 (parte no electoral), párr. 371, resuelta el seis de septiembre de dos mil dieciocho, en este punto por unanimidad de once votos.

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

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

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

⁹⁶ Véase *ibíd.*, págs. 43 y 44.

⁹⁷ Véase la jurisprudencia número P./J.11/2006 del Tribunal Pleno cuyo rubro es "**OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.**", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXIII, febrero de 2006, pág. 1527.

concreta la expedición de la legislación correspondiente dentro del plazo fijado por la norma fundamental, la autoridad facultada para emitirla incurre automáticamente en una violación directa al orden constitucional⁹⁸. Ambos elementos se actualizan en el presente caso.

63. En primer lugar, como señala el municipio actor, existe un mandato constitucional expreso al Congreso de la Unión para legislar en cierto sentido dentro de un plazo claramente determinado. Mientras que el artículo 4º, párrafo sexto, de la Constitución Federal dispone a la letra que “la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines”⁹⁹, en el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce que introdujo ese párrafo a la Constitución Federal se establece explícitamente que “El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas.”¹⁰⁰
64. Aunque el sentido literal de estos dos preceptos constitucionales es inequívoco respecto de la obligación del Congreso de la Unión de expedir una nueva legislación en materia de aguas dentro de los trescientos sesenta días siguientes a su entrada en vigor, tal significado se confirma también si se atiende al proceso de reforma constitucional correspondiente. De éste se advierte claramente que la voluntad manifiesta del poder revisor de la Constitución Federal no fue que simplemente se reformara la Ley de Aguas Nacionales vigente hasta ese momento, sino que se expidiera una nueva Ley General de Aguas que estableciera la concurrencia de la Federación, las entidades y los municipios en la garantía del derecho humano al agua para consumo personal y doméstico¹⁰¹.
65. Tan es así que en el artículo segundo transitorio del mismo Decreto de reforma constitucional se fijó un plazo sustancialmente menor para que el Congreso de la Unión incorporara en la legislación ambiental vigente las disposiciones relativas a medio ambiente sano y las responsabilidades por el daño y deterioro ambiental a que se refiere el párrafo quinto del artículo 4º de la Constitución Federal¹⁰². En cambio, respecto del derecho humano al agua reconocido en el párrafo sexto de ese mismo artículo, es indudable que el constituyente ordenó la expedición de un nuevo ordenamiento legal que distribuyera competencias entre los tres órdenes de gobierno y, por consiguiente, otorgó un plazo mayor al Congreso de la Unión para hacerlo.
66. En segundo lugar, de las constancias que obran en autos se desprende que el Congreso de la Unión efectivamente todavía no ha emitido la Ley General de Aguas cuya expedición ordena la Constitución Federal. Si bien las partes demandadas aportaron copias certificadas de las múltiples iniciativas y de dictámenes relacionados con un ordenamiento legal de esas características, tramitados tanto en la Cámara de Diputados¹⁰³ como en el Senado de la República¹⁰⁴, lo cierto es que esto no equivale en modo alguno a emitir la legislación correspondiente. Tal obligación constitucional únicamente puede considerarse cumplida una vez que la nueva ley se ha publicado en el Diario Oficial de la Federación, pues sólo entonces aquélla adquiere validez y puede surtir efectos jurídicos.
67. Además, es un hecho notorio que se invoca como tal en términos del artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles¹⁰⁵, de aplicación supletoria en el presente asunto por disposición del artículo 1º de la Ley Reglamentaria¹⁰⁶, que el quince de diciembre de dos mil veintiuno concluyó el último periodo

⁹⁸ Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J.13/2006 del Tribunal Pleno cuyo rubro es **“FACULTAD O COMPETENCIA OBLIGATORIA A CARGO DE LOS CONGRESOS ESTATALES. SU OMISIÓN ABSOLUTA GENERA UNA VIOLACIÓN DIRECTA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULOS PRIMERO Y SEGUNDO TRANSITORIOS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE MIL NOVECIENTOS OCHENTA Y SIETE).”**, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXIII, febrero de dos mil seis, pág. 1365.

⁹⁹ *Supra* nota 10.

¹⁰⁰ *Supra* nota 11.

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

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

¹⁰³ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 527 a 765.

¹⁰⁴ Véase *ibid.*, fojas 217 a 525.

¹⁰⁵ **Artículo 88.** Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes.

¹⁰⁶ **Artículo 1º.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

ordinario de sesiones del Congreso de la Unión, nuevamente sin que se cumpliera con el mandato constitucional de expedir la Ley General de Aguas. De este modo, tal como sostienen los precedentes del Tribunal Pleno, el transcurso en exceso del plazo otorgado al órgano parlamentario para ejercer esta competencia legislativa de ejercicio obligatorio implica por sí mismo una violación directa a la Constitución Federal¹⁰⁷.

68. Por otra parte, las razones que esgrimen las autoridades demandadas no justifican el incumplimiento por más de ocho años de la obligación de emitir la Ley General de Aguas dentro del plazo previsto por la Constitución Federal. Primero, los plazos que establece el propio Poder Revisor de la Constitución para cumplir una obligación son fatales y su vencimiento es suficiente para que se considere actualizada una violación constitucional¹⁰⁸. Y aunque es verdad que esta Suprema Corte excepcionalmente ha reconocido que el retraso al expedir una norma de carácter general puede obedecer a una causa de fuerza mayor y que, al no ser aquélla completamente atribuible a los órganos responsables de expedirla, les ha otorgado un plazo razonable para cumplir con la correspondiente obligación constitucional, dichas medidas siempre han representado determinaciones relacionadas con los efectos de la sentencia condenatoria o su cumplimiento¹⁰⁹, pero que de ninguna manera convalidan en el fondo la omisión en que ha incurrido el órgano legislativo responsable.
69. Segundo, contra lo que sostiene el Senado de la República¹¹⁰, el incumplimiento de la obligación de expedir la Ley General de Aguas no es atribuible a la pandemia del virus SARS-COV2 (COVID19). No sólo es un hecho notorio que dicha pandemia comenzó a tener efectos de consideración en nuestro país apenas en marzo de dos mil veinte, es decir, cuando ya llevaba más de siete años vencido el plazo que establece el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional. También lo es que, desde el inicio de esta pandemia, en el Congreso de la Unión se han desarrollado vías para continuar los trabajos y debates parlamentarios durante la emergencia de salubridad, ya sea a través de sesiones remotas o incluso presenciales con estrictas medidas sanitarias.
70. Tan es así que en el seno de dicho órgano legislativo federal muy recientemente se han aprobado múltiples reformas legales de enorme relevancia y complejidad, cuyos procedimientos legislativos comenzaron con notable posterioridad al vencimiento del plazo establecido para cumplir la obligación constitucional de expedir la Ley General de Aguas, sin que hubiesen revestido siquiera el carácter de iniciativas preferentes. Si la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-COV2 (COVID19) no impidió el desarrollo de otros procedimientos legislativos de carácter ordinario, entonces no puede considerarse una justificación válida al incumplimiento en el presente asunto.
71. Tercero, tampoco representa una justificación para este retraso el hecho de que en una sola ley puedan regularse tanto el derecho humano al agua previsto en el artículo 4° constitucional como la administración de las aguas nacionales previstas en el diverso artículo 27 constitucional. El Ejecutivo Federal parece insinuar que, dada la posibilidad de coexistencia de reglamentación en un mismo ordenamiento legal, las dos cuestiones ya se encuentran reguladas propiamente en la Ley de Aguas Nacionales vigente¹¹¹. Sin embargo, este argumento no controvierte la existencia de la omisión impugnada, sino más bien la afectación que pueda generar al actor.
72. Como se explicó líneas arriba (*supra* párrs. 64 y 65), de un análisis integral de las disposiciones constitucionales correspondientes se desprende claramente que la orden del constituyente permanente no fue la de simplemente actualizar la legislación de aguas nacionales vigente al momento de aprobarse la reforma constitucional, sino la de expedir una nueva ley general en la que se le confiriera a cada nivel de gobierno la participación que requiere la garantía del derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, tal como dispone el artículo 4°, párrafo sexto, de la Constitución Federal. Tan es así, que las autoridades legislativas demandadas aportaron a este expediente constancias de múltiples iniciativas y dictámenes relacionados con la expedición de una Ley General de Aguas que a la fecha se han tramitado en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Si no hubiera obligación de expedir una

¹⁰⁷ Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P./J.13/2006 del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 98.

¹⁰⁸ Véase *ídem*.

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

¹¹⁰ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 209 y 210.

¹¹¹ Véase *ibid.*, foja 178.

nueva ley en esta materia, entonces no tendría mucho sentido que el Congreso de la Unión estuviera llevando a cabo una gran variedad de procedimientos encaminados a emitirla, ni que hubiera argumentado ante esta Suprema Corte que se encontraba próximo a cumplir con esa obligación constitucional. Cuestión distinta es si esa omisión genera una afectación al actor en vista del contenido de la legislación de aguas vigente.

73. En consecuencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que el Congreso de la Unión omitió indebidamente expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce y, por lo tanto, a la fecha ha incurrido en una omisión legislativa de carácter absoluto respecto de la competencia de ejercicio obligatorio prevista en dicho precepto transitorio, así como en el artículo 4°, párrafo sexto, de la Constitución Federal. Dado que la omisión legislativa acreditada no encuentra justificación constitucional alguna, su actualización es plenamente atribuible al Congreso de la Unión a través de sus dos Cámaras.
74. Por estas razones, la Suprema Corte considera que es **sustancialmente fundado** el concepto de invalidez del municipio actor relativo a que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas en el plazo establecido por el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional vulnera sus atribuciones constitucionales en materia de aguas. Tal como sostiene en su demanda, dicha omisión legislativa afecta la participación municipal en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo y, por consiguiente, vulnera en su perjuicio el artículo 4° de la Constitución Federal.
75. La comprobación de la existencia de esta afectación al municipio actor se estima razón suficiente para que esta Suprema Corte **declare la inconstitucionalidad** de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce.

B

76. **Órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa “La Boquilla”.** Como se refirió en el apartado de antecedentes, el Ejecutivo Federal ordenó disponer de aproximadamente mil millones de metros cúbicos del agua almacenada en la presa “La Boquilla” específicamente para el pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales (*supra* párr. 9).
77. **Conceptos de invalidez**¹¹². El municipio actor alega, en esencia, que las órdenes de disponer del agua almacenada en “La Boquilla” son inconstitucionales porque desembocan en la disposición de aguas nacionales que ya se encontraban comprometidas para los usuarios de la Cuenca del Río Bravo, entre los cuales figura ese municipio en su calidad de usuario para uso público urbano y doméstico, sin que se le hubiera dado la participación debida en esa decisión. Sostiene que, en términos de lo dispuesto en los artículos 4°, párrafo sexto, y 27 de la Constitución Federal, era necesario que el Ejecutivo Federal ejerciera sus facultades legales de administración sobre las aguas nacionales almacenadas en la presa “La Boquilla” de manera coordinada con el municipio y los distintos usuarios de las aguas de la cuenca, concretamente a través del Consejo de Cuenca del Río Bravo. En su concepto, esto implicaba haber contado antes con un Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica en cuya elaboración hubiera participado efectivamente el propio municipio actor¹¹³.
78. **Contestación de la autoridad demandada.** El Ejecutivo Federal señala, por el contrario, que no había obligación constitucional alguna para coordinarse con el municipio actor antes de disponer de las aguas almacenadas en la presa “La Boquilla” para pagar a los Estados Unidos de América los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.
79. Por un lado, afirma que dicha determinación se encuentra dentro de sus facultades constitucionales y legales de administración de las aguas nacionales. Explica que, según el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Federal, el dominio y la administración de las aguas nacionales y sus bienes inherentes le corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal, por sí o a través de la CONAGUA. Señala también que, mientras la Ley de General de Bienes Nacionales prevé que los bienes enunciados en el

¹¹² En términos de lo resuelto en los recursos de reclamación citados en *supra* notas 73, 74 y 75, únicamente se abordan los planteamientos propiamente de constitucionalidad.

¹¹³ Véase el cuaderno principal de la controversia constitucional 116/2020, fojas 1 a 13 y 15 a 17.

párrafo quinto del artículo 27 constitucional estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de la Federación, la presa “La Boquilla” es una obra de infraestructura hidráulica financiada por el Gobierno Federal y, por tanto, constituye un bien nacional conforme al artículo 113, fracción VII, de la Ley de Aguas Nacionales¹¹⁴.

80. Por otro lado, sostiene que, además de no existir obligación constitucional alguna para que los municipios participen en los Consejos de Cuenca, pues se trata de figuras creadas únicamente por la Ley de Aguas Nacionales, el Tratado de Aguas Internacionales representa Ley Suprema de toda la Unión en términos del artículo 133 de la Constitución Federal y, por ende, el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a cumplirlo pese a cualquier oposición municipal o incluso estatal¹¹⁵.
81. **Cuestión jurídica por resolver.** De los planteamientos de las partes en relación con las órdenes del Ejecutivo Federal se desprende una sencilla pregunta de cuya respuesta depende su validez constitucional.

¿El Ejecutivo Federal se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con el municipio actor para disponer de las aguas almacenadas en la presa “La Boquilla”?

82. Del hecho que esta Suprema Corte haya concluido ya que la omisión de emitir una Ley General de Aguas es inconstitucional y, por ende, se deba ordenar Congreso de la Unión su expedición, no se sigue que automáticamente sean inválidos todos los actos positivos realizados al amparo de la normativa de aguas vigente. Toda vez que la materia de aguas es compleja e involucra muchos y muy diversos tipos de facultades constitucionales para distintas autoridades del país, la validez de un acto específico en esta materia no siempre depende de la misma norma o disposición ni requiere, por tanto, el mismo grado de reglamentación. En otras palabras, la afectación a la participación municipal en los procesos decisorios de gestión de los recursos hídricos a los que se refiere el artículo 4°, párrafo sexto, de la Constitución Federal no desemboca necesariamente en la invalidez de los actos de administración de las aguas propiedad de la Nación a los que se refiere el artículo 27 de ese mismo ordenamiento constitucional.
83. En esta tesitura, corresponde aquí dilucidar si la decisión del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas almacenadas en la presa “La Boquilla” para el pago a los Estados Unidos de América de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales requería tomarse de manera coordinada con el municipio actor. Resolver esta cuestión resulta relativamente sencillo. Contra lo que sostiene el municipio demandante, el Ejecutivo Federal no se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con él ni con algún otro ente para disponer de las aguas de esa presa. Como se explica enseguida, la decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de las aguas nacionales en sentido estricto que está dirigido a dar cumplimiento a una obligación internacional del Estado Mexicano. Este tipo específico de actos no necesita aprobación municipal para tener validez constitucional.
84. En primer lugar, la interpretación integral del artículo 4°, párrafo sexto, de la Constitución Federal arroja claramente que la facultad de participar en la gestión de los recursos hídricos de una cuenca hidrológica no tiene el alcance de conferir a los municipios las facultades de administración sobre esos bienes. Se trata, por el contrario, de una atribución limitada a la intervención en aquellos procesos decisorios que la ley establezca para lograr que tanto el acceso al agua como su uso sean de carácter equitativo y sustentable.
85. Contra lo que sugiere el demandante, la *gestión* a la que se refiere implícitamente párrafo sexto del artículo 4° constitucional cuando habla de la participación municipal en la consecución de los fines de “acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos”¹¹⁶ no es una expresión sinónima de la *administración* de las aguas nacionales a que se refiere el diverso artículo 27 constitucional¹¹⁷. Mientras

¹¹⁴ Véase *ibíd.*, fojas 161 a 166.

¹¹⁵ Véase *ibíd.*, foja 163 a 176.

¹¹⁶ Véase *supra* nota 10.

¹¹⁷ **Artículo 27.** La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

[...]

Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos o indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; la de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas,

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

86. Aunque ambos conceptos encuentren desarrollo en la Ley de Aguas Nacionales, es el propio texto constitucional el que primero distingue entre las actividades que aquéllos involucran, así como las autoridades a quienes corresponden. Por ejemplo, puesto que el párrafo sexto del artículo 4° constitucional dispone que el acceso y uso de los recursos hídricos debe ser equitativo y sustentable, la ley de la materia debe establecer la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como de la sociedad civil, en las acciones de gestión del agua. En cambio, dado que en términos del párrafo sexto del artículo 27 constitucional la administración de las aguas nacionales corresponde en exclusiva al Ejecutivo Federal, su explotación, uso o aprovechamiento por otros entes o por particulares procede únicamente a través de las concesiones —o asignaciones, como se vio— que aquél otorgue¹¹⁸. Esto pone en evidencia que constitucionalmente todos los niveles de gobierno tienen un rol en la gestión de las aguas nacionales, pero no todos lo tienen en su administración. Tan es así que el artículo 3, fracción XXVIII, de la Ley de Aguas Nacionales dispone a la letra que “la gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua”¹¹⁹.
87. Toda vez que la disposición de aguas almacenadas en la presa “La Boquilla” para dar cumplimiento a un tratado internacional representa un acto concreto de dominio sobre las aguas nacionales, las órdenes para realizarlo representan una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 constitucional. Y si se trata de una atribución exclusiva de un poder de la Federación, entonces por definición esa decisión no requiere la autorización de alguna otra autoridad estatal o municipal para ser tomada ni ejecutada. En otras palabras, no se puede alegar la violación a la facultad municipal de participar en la gestión de las aguas nacionales respecto de un acto concreto que involucra únicamente las facultades de administración de esos recursos hídricos por el Ejecutivo Federal.
88. Esto desde luego no significa que el Congreso de la Unión no deba regular los términos en que el Ejecutivo Federal ejerce tales facultades de administración sobre las aguas de la Nación. Al contrario, además de que los artículos 27 y 73, fracción XVII¹²⁰, de la Constitución Federal disponen claramente

cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten las entidades federativas.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

[...] (Énfasis añadido).

¹¹⁸ Véase *ídem*.

¹¹⁹ **Artículo 3.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

[...]

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

[...].

¹²⁰ **Artículo 73.** El Congreso tiene facultad:

[...]

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

[...] (Énfasis añadido).

que esto debe hacerse en los términos que disponga la ley, de hecho, los artículos 6, fracción VIII, y 9, fracción IX, de la Ley de Aguas Nacionales¹²¹ regulan el supuesto específico de disposición de aguas nacionales para el cumplimiento de un tratado internacional. Lo expuesto tan solo quiere decir que constitucionalmente el ejercicio de todos los actos de dominio respecto de las aguas propiedad de la Nación se encuentra encomendado de manera exclusiva al Ejecutivo Federal y, por ende, no corresponde dictarlos a alguna otra autoridad como la municipal cuando actúa a través de un Consejo de Cuenca.

89. En segundo lugar, en el expediente en que se actúa queda plenamente acreditado que las órdenes de disposición de las aguas almacenadas en la presa "La Boquilla" se dictaron en cumplimiento a un tratado internacional suscrito y ratificado por el Estado Mexicano. De las afirmaciones de ambas partes en la presente controversia constitucional y los medios de prueba aportados por ellas se desprende claramente que la disposición de esos recursos hídricos está destinada al pago a los Estados Unidos de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales.
90. Dado que el contenido del referido instrumento internacional no fue objeto de impugnación, y que el artículo 133 de la Constitución Federal¹²² dispone expresamente que los tratados internacionales celebrados por el Presidente de la República y ratificados por el Senado serán Ley Suprema de toda la Unión, entonces todas las disposiciones del Tratado Internacional de Aguas debían ser cumplidas en sus términos. Esto significa que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a dar cumplimiento al instrumento internacional con independencia de que las leyes en materia de aguas expedidas por el Congreso de la Unión —o la regulación administrativa que el propio Ejecutivo Federal hubiera emitido en ejercicio de su facultad reglamentaria— así lo dispusieran explícitamente.
91. Por último, suponiendo sin conceder que las facultades municipales originarias en materia de aguas sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, y por consiguiente, que la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas también hubiera vulnerado esa hipotética atribución originaria en perjuicio de los municipios del país, esto tampoco llevaría a la Suprema Corte a concluir que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con el municipio actor a fin de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.
92. Como es bien sabido, por elemental principio de legalidad, en el sistema jurídico mexicano las autoridades administrativas como el Ejecutivo Federal no pueden inaplicar leyes vigentes so pretexto de su inconstitucionalidad. En términos de los precedentes de esta Suprema Corte, la facultad de ejercer control de constitucionalidad de las leyes se encuentra reservada para los órganos jurisdiccionales del país¹²³. Y si la fracción VIII del artículo 6 de la Ley de Aguas Nacionales dispone a la letra que solamente compete al Ejecutivo Federal "adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas"¹²⁴, entonces coordinarse para tal objeto con el municipio actor hubiera representado una inaplicación de la ley que no está permitida por el orden constitucional. Tal coordinación con el municipio actor y los usuarios simplemente no era posible sin violar la Constitución Federal.

¹²¹ **Artículo 6.** Compete al Ejecutivo Federal:

[...]

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

[...].

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

[...]

IX. Programar, estudiar, construir, operar, conservar y mantener las obras hidráulicas federales directamente o a través de contratos o concesiones con terceros, y realizar acciones que correspondan al ámbito federal para el aprovechamiento integral del agua, su regulación y control y la preservación de su cantidad y calidad, en los casos que correspondan o afecten a dos o más regiones hidrológico-administrativas, o que repercutan en tratados y acuerdos internacionales en cuencas transfronterizas, o cuando así lo disponga el Ejecutivo Federal, así como en los demás casos que establezca esta Ley o sus reglamentos, que queden reservados para la actuación directa de "la Comisión" en su nivel nacional;

[...]. (Énfasis añadido).

¹²² **Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

¹²³ En este sentido, véase la razón esencial de la tesis aislada número P.LXIX/2011(9a.) del Tribunal Pleno cuyo rubro es "**PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.**", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, libro III, diciembre de dos mil once, tomo I, pág. 552, así como la tesis aislada número 2a.CIV/2014(10a.) de la Segunda Sala cuyo rubro es "**CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO**", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, décima época, libro 11, octubre de dos mil catorce, tomo I, pág. 1097.

¹²⁴ *Supra* nota 121.

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

VIII. EFECTOS

94. Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción IV del artículo 41 de la Ley Reglamentaria¹²⁵, procede fijar los efectos y alcances de la sentencia, incluyendo los órganos obligados a cumplirla, la omisión legislativa respecto de la cual opera y los elementos necesarios para su plena eficacia.
95. En la sección **A** del apartado anterior se concluyó que el Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados y del Senado de la República, incurrió en una omisión legislativa absoluta en competencia de ejercicio obligatorio al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce, en relación con el artículo 4°, párrafo sexto, de la Constitución Federal (*supra* párr. 73).
96. Toda vez que dicha omisión legislativa por sí misma genera una afectación al municipio actor, esta Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional debe asegurarse de que se restablezca el orden constitucional vulnerado por el Congreso de la Unión.
97. En consecuencia, se debe **declarar la inconstitucionalidad** de la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce, en relación con el artículo 4°, párrafo sexto de la Constitución Federal. Asimismo, se debe **ordenar a esa autoridad legislativa federal, a través de sus dos cámaras, que emita una Ley General de Aguas**.
98. Finalmente, el Congreso de la Unión deberá dar cumplimiento a esta ejecutoria **durante su próximo periodo ordinario de sesiones**. Un plazo similar para subsanar una omisión legislativa absoluta se otorgó por el Tribunal Pleno al resolver las controversias constitucionales **38/2014**¹²⁶, **82/2016**¹²⁷ y **109/2019**¹²⁸.
99. Por lo expuesto y fundado,

SE RESUELVE

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

SEGUNDO. Se sobresee en la controversia constitucional respecto de la omisión legislativa, de los actos atribuidos a la Guardia Nacional y del acuerdo de carácter general precisados en el apartado **VI** de esta resolución.

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

¹²⁵ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

[...]

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

[...].

¹²⁶ Resuelta el veinticuatro de septiembre de dos mil quince, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo segundo).

¹²⁷ Resuelta el veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, en este punto por mayoría de diez votos (resolutivo tercero).

¹²⁸ Resuelta el veintiuno de mayo de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos (resolutivo tercero).

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

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

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

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

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

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

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

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

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

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

En relación con el punto resolutivo segundo:

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

Se aprobó por unanimidad de once votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá por el sobreseimiento adicional de la orden de disposición del agua, Esquivel Mossa, Ortiz Ahlf, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández por consideraciones diversas, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo a las causas de improcedencia, en su tema D, consistente en sobreseer respecto del acto relativo a la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la ejecución de las órdenes de disponer de las aguas de la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y del ACUERDO de carácter general de inicio de emergencia por ocurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril de dos mil veinte por ausencia de conceptos de invalidez. La señora Ministra Piña Hernández anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

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

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

En relación con el punto resolutivo quinto:

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

En relación con el punto resolutivo sexto:

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

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

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente con el Secretario General de Acuerdos que da fe.

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Ministro Ponente, **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de veintinueve fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente de la sentencia emitida en la controversia constitucional 116/2020, promovida por el Municipio de Buenaventura, Chihuahua, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de junio de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 116/2020.**TEMA. Alcance de la competencia concurrente que el artículo 4o. de la Constitución Federal establece a favor de los Municipios.**

1. En sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió declarar parcialmente procedente y parcialmente fundada la controversia constitucional.
2. Al respecto, se sobreseyó en la controversia con relación a la omisión legislativa impugnada al Poder Ejecutivo Federal, a los actos atribuidos a la Guardia Nacional y al Acuerdo de inicio de emergencia por sequía para dos mil veinte. Por otra parte, se declaró la inconstitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de emitir la Ley General de Aguas y se le ordenó expedirla. Finalmente, se reconoció la validez de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa “La Boquilla” para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos.
3. Yo no comparto este último reconocimiento de validez, por lo que formulo el presente voto particular, el cual se acotará a este tema.

I. Razones de la mayoría.

4. La sentencia concluye que el Ejecutivo Federal no se encontraba, constitucionalmente, obligado a coordinarse con el municipio, ni con algún otro ente, para disponer de las aguas de la presa. La decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de las aguas nacionales en sentido estricto que está dirigido a dar cumplimiento a una obligación internacional del Estado Mexicano, por lo que en este tipo de actos no se necesita aprobación municipal.
5. En ese sentido se parte de la premisa que de la interpretación integral del artículo 4º, párrafo sexto, de la Constitución Federal se desprende que la facultad de participar en la gestión de los recursos hídricos de una cuenca hidrológica no tiene el alcance de conferir a los municipios las facultades de administración sobre esos bienes; sino que se trata de una atribución limitada a la intervención en aquellos procesos decisorios que la ley establezca para lograr que tanto el acceso al agua como su uso sean de carácter equitativo y sustentable.
6. Por lo tanto, si la disposición de agua almacenada en la presa para dar cumplimiento a un tratado internacional representa un acto concreto de dominio sobre las aguas nacionales, entonces las órdenes para realizarlo representan una atribución exclusiva del Ejecutivo Federal en términos del artículo 27 constitucional, de ahí que no se requiera la autorización de alguna otra autoridad, estatal o municipal, para ser tomada ni ejecutada.
7. En segundo lugar, partiendo de la premisa de que la disposición de esos recursos hídricos está destinada al pago a los Estados Unidos de América de los adeudos generados durante el ciclo 34 del Tratado de Aguas Internacionales, se concluye que las disposiciones del Tratado debían ser cumplidas en sus términos.
8. Por último, la sentencia afirma que, aun suponiendo sin conceder que las facultades municipales originarias en materia de aguas sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, esa hipotética atribución originaria no llevaría a concluir que el Ejecutivo Federal se encontraba obligado a coordinarse con el municipio actor a fin de disponer de las aguas de la presa para el pago de los adeudos del Tratado de Aguas Internacionales.
9. Lo anterior, porque la Ley de Aguas Nacionales en su artículo 6, fracción VIII, dispone que solo compete al Ejecutivo Federal “adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materia de aguas”, por lo que coordinarse para tal objeto con el municipio actor hubiera representado una inaplicación de la ley que no está permitida por el orden constitucional.

II. Razones del disenso.

10. Respetuosamente difiero del criterio mayoritario, por las razones que expongo a continuación.
11. El artículo 4º de la Constitución Federal establece, en lo que interesa, lo siguiente:

“Artículo 4o. [...]”

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y la ley definirá las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación de la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines. [...]”.

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

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

13. Tomando lo anterior como premisa, me aparto de las consideraciones de la sentencia por tres razones.
14. En primer lugar, porque se afirma que los conceptos de gestión y administración de aguas a que se refieren los artículos 4º y 27 constitucionales encuentran desarrollo en la Ley de Aguas Nacionales. En mi opinión, la nueva competencia concurrente que se introdujo en el artículo 4º de la Constitución Federal, no se puede considerar regulada en la Ley de Aguas vigente.
15. En segundo lugar, no comparto la afirmación de la sentencia relativa a que la decisión del Ejecutivo Federal representa un acto de administración de aguas nacionales en sentido estricto, lo cual se trata de una atribución exclusiva de dicho Poder, en términos del artículo 27 constitucional, por lo que no se puede alegar violación a alguna facultad municipal.
16. Considero que la nueva facultad concurrente, que el artículo 4º constitucional establece a favor de los Municipios, no diferencia entre las distintas categorías de agua, sino que se refiere a los recursos hídricos en general, es decir, que incluye a las aguas catalogadas como nacionales. Esto implica que el Municipio pueda participar en todos los procesos decisorios respecto de la utilización de cualquier recurso hídrico que sea utilizado para cubrir el derecho humano de acceso al agua para consumo personal y doméstico. Estimo que una interpretación contraria podría llegar al extremo de vaciar de contenido la competencia constitucional a favor de los Municipios.
17. En tercer lugar, tampoco puedo compartir la determinación respecto a que, aun cuando las facultades sí tuvieran el alcance de darle participación a este nivel de gobierno en los actos de administración de las aguas nacionales, sería imposible que el Ejecutivo Federal se coordinara con el Municipio sin violar la Constitución, pues implicaría la inaplicación de la Ley de Aguas Nacionales, la cual dispone que: “Compete al Ejecutivo Federal: [...] Adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de acuerdos y convenios internacionales en materias de aguas”; ello bajo la premisa de que la disposición de las aguas se dictó en cumplimiento de un tratado internacional.

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

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

18. Al respecto, se debe tener presente que la presa de “La Boquilla” se ubica en el cauce del Río Conchos. Por su parte, el Tratado Internacional dispone que le corresponde a los Estados Unidos de América una tercera parte del agua que llegue de la corriente principal del Río Bravo, procedente de diversos ríos, entre ellos, el Río Conchos, pero que la cantidad mínima será de cuatrocientos treinta y un millones de metros cúbicos por cada ciclo de cinco años, y que también le corresponderá la mitad de cualquier otro escurrimiento en el cauce principal, pero que, en caso de extraordinaria sequía, el faltante que existiera al final de un ciclo se repondrá en el siguiente con agua procedente de los mismos tributarios; situación esta que se actualizó en el presente caso, donde estaba por terminar un ciclo y en el anterior hubo un faltante de agua para cubrir la entrega mínima.
19. De lo anterior, se puede apreciar que la decisión del Ejecutivo Federal de ocupar el agua de la presa “La Boquilla” para cubrir el faltante de agua del ciclo anterior no es una obligación que se deriva expresamente del tratado, sino que solo se relaciona indirectamente con éste, en tanto que dicho faltante se podría cubrir con agua de cualquier otro tributario.
20. Ahora bien, no me parece adecuada la interpretación tan amplia que hace la sentencia respecto de la Ley de Aguas Nacionales para justificar esa decisión, pues el artículo que establece que el Ejecutivo Federal podrá adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de los acuerdos internacionales se debe entender en armonía con las facultades que otorga la ley en relación con las obligaciones del tratado, esto es, no puede justificarse cualquier medida imaginable solo por el hecho de relacionarse con el tratado. Esta interpretación tan amplia, además de otros problemas, también podría llegar al extremo de vaciar de contenido la competencia concurrente de los Municipios, que el artículo 4º constitucional les otorga.
21. Imaginemos, por ejemplo, el caso extremo en el que el Ejecutivo Federal decide que la entrega mínima de los faltantes del ciclo anterior solo se cubriría con agua proveniente de la fuente del que se surte agua al municipio. Esto no podría justificarse, simplemente, en el artículo referido de la Ley de Aguas Nacionales vigente, pues el objetivo de la reforma constitucional fue, precisamente, la participación de los municipios para que se consiguiera un uso equitativo de los recursos hídricos; facultad que tiene vigencia, aun tratándose de los recursos que se relacionen indirectamente con tratados internacionales.
22. Además, debemos tomar en cuenta que, en el presente caso, había otras opciones para cubrir el adeudo de agua por lo que no se podía considerar que, necesariamente, se debiera utilizar el agua de la presa en cuestión. De ahí que, sí podía haber existido un proceso de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para determinar cuál era la forma más equitativa de disponer de los recursos hídricos.
23. Por último, quiero aclarar que en ningún momento mi intención sea sostener que no se debería de cumplir el tratado internacional. Es más, ni siquiera considero que este sea un caso en que se tenga que analizar si se debe generar cierto tipo de interpretaciones de las disposiciones de dicho tratado en relación con la reforma constitucional. Simplemente, quiero precisar que la decisión del Ejecutivo Federal era una de las opciones para pagar el faltante de agua, en tanto no era una medida expresamente establecida en el tratado, sino que se relacionaba solo indirectamente con éste.
24. Por lo tanto, en mi opinión, sí era posible considerar este acto como una disposición de recursos hídricos en la que debería tener participación el municipio, en tanto implicaba el uso de un recurso hídrico que también está dirigido a cubrir el derecho humano de acceso al agua destinada al consumo personal y doméstico del territorio a su cargo y su participación encontraba asidero en la facultad concurrente que le otorga el artículo 4º constitucional.

Ministro **Juan Luis González Alcántara Carrancá**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en relación con la sentencia de veinticinco de enero de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 116/2020, promovida por el Municipio de Buenaventura, Chihuahua. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de junio de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 116/2020, PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE BUENAVENTURA, ESTADO DE CHIHUAHUA.

En sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente controversia constitucional promovida por el Municipio de Buenaventura, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas, así como la orden del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa “La Boquilla”.

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

I. Fallo mayoritario.

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

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

II. Razones de disenso.

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

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

Por lo que hace a la impugnación del Municipio actor relativa a que el Ejecutivo Federal omitió *en general* reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, es importante considerar que este Tribunal Pleno ha distinguido entre omisiones absolutas y relativas. Las primeras se actualizan cuando los órganos legislativos no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; mientras que las segundas se suscitan cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes¹.

¹ **OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.** En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente. (9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXIII, Febrero de 2006; Pág. 1527)

Tomando en cuenta las diferencias entre ambos tipos de omisiones, considero que el criterio del Pleno, según el cual las omisiones pueden impugnarse en todo tiempo, sólo es aplicable a las **omisiones absolutas**, pues únicamente éstas implican un no hacer del órgano demandado que se actualice de momento a momento. Las omisiones relativas, en cuanto suponen que el órgano legislativo ya ejerció su competencia, son impugnables precisamente a partir de que tal competencia es ejercida. Así, el cómputo para impugnar omisiones relativas es, en términos del artículo 21 de la Ley Reglamentaria, de **treinta días** siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente².

En el caso concreto, estimo que estamos frente a la impugnación de una omisión legislativa relativa —tal como lo reconoce la propia sentencia al realizar la precisión de las omisiones y actos impugnados, párrafo 22-B—, pues lo que impugna el Municipio actor es la omisión de *“no reglamentar adecuadamente para integrar los Consejos de Cuenca previstos en el artículo 5, fracción I, de la Ley de Aguas Nacionales”*³. **De esta manera, contrario a lo que sostiene la sentencia, el criterio de oportunidad que debe aplicar para esta impugnación no es el de en todo momento, sino el de los treinta días siguientes al de la publicación de la legislación que se estime deficiente.**

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

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

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veinticinco de enero de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 116/2020, promovida por el Municipio de Buenaventura, Chihuahua. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de junio de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA LA MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 116/2020, RESUELTA POR EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

En sesión de veinticinco de enero de dos mil veintidós se analizó por este Tribunal Pleno la controversia constitucional citada al rubro, promovida por el Municipio de Buenaventura, Estado de Chihuahua, en contra de actos atribuidos al Congreso de la Unión, así como del Poder Ejecutivo Federal y dependencias subordinadas de éste.

Como antecedentes que motivaron la controversia promovida por el mencionado municipio lo fueron aquellos relacionados con que el Comité Nacional de Grandes Presas de la CONAGUA acordó que dispondría de agua almacenada en las presas Francisco I. Madero (“Las Vírgenes”), Luis L. León (“El Granero”) y “La Boquilla”, todas ellas ubicadas en el Estado de Chihuahua, a fin de pagar a los Estados Unidos de América los adeudos con motivo del Tratado de Aguas Internacionales.

En el asunto se dilucidó si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no haber expedido la Ley General de Aguas y si derivado de esa omisión se afecta por sí misma: a) las atribuciones constitucionales del municipio actor en materia de aguas y b) el derecho humano de sus habitantes al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico.

² En similares términos emití un **voto particular** en el **recurso de reclamación 55/2012-CA**.

³ Páginas cuatro y cinco de la demanda.

Si bien coincido con el sentido de la decisión adoptada, disiento de algunos aspectos aprobados por la mayoría que preciso a continuación:

En primer término, concuerdo con lo establecido en el **apartado I, relativo a los “Antecedentes”**; sin embargo, me aparto de la referencia que se hace en el párrafo trece de la sentencia, en el que se afirma que, con posterioridad a las manifestaciones del Ejecutivo Federal de cinco de febrero de dos mil veinte, se inició la extracción de agua de las presas en el Estado de Chihuahua, que había acordado la CONAGUA, incluida la de la presa “La Boquilla”.

Lo anterior es así, pues no advierto que exista evidencia o constancias específicas de las que se desprenda que, en la fecha que se menciona en el aludido párrafo, efectivamente, se iniciara la extracción del agua.

En lo concerniente al capítulo **III. Precisión de las omisiones y actos impugnados**, me aparto de la precisión contenida en el inciso B, en la que se atribuye al Ejecutivo Federal *la omisión de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, específicamente en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca*.

Lo anterior, pues considero que en lo relativo a ese acto, no se trata de una “omisión”, sino de la impugnación directa del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales. Ello, pues de la demanda se desprende que lo efectivamente planteado fue una “regulación deficiente” que el accionante le atribuye a la aludida disposición reglamentaria con relación a la integración de los Consejos de la Cuenca, en cuanto a que no se otorga a los ayuntamientos voto en las decisiones de tales consejos y deja a discreción la posibilidad de que aquellos sean convocados a las sesiones respectivas¹.

En el capítulo **V. Oportunidad**, en congruencia con lo antes precisado, si el acto señalado en el apartado B consiste en la impugnación de lo establecido en el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales; entonces, el cómputo respecto a la oportunidad sobre el reclamo del numeral en comento, a mi juicio resulta extemporáneo.

Ello es así, al tomar en consideración que, en términos de la fracción II del artículo 21 de la Ley de la materia, debió impugnarse dentro de los treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación.

Por tanto, si el aludido numeral fue reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de diciembre de mil novecientos noventa y siete, tenemos que su expedición fue hace veinticuatro años lo que hace muy probable que el primer acto de aplicación en la esfera del municipio actor ocurrió antes del mencionado término legal.

Así, de la revisión a publicaciones en el Diario Oficial de la Federación de las que se pudiera desprender el conocimiento fehaciente por parte del municipio actor, de que el Consejo de la Cuenca del Río Bravo (al que incumbe el interés del municipio demandante) hubiese sesionado y, por ende, aplicado el artículo 15 del reglamento en cita, tenemos, por ejemplo, el “*ACUERDO por el que se da a conocer el resultado de los estudios técnicos de la Región Hidrológica número 24 Bravo-Conchos*”, publicado en el Diario Oficial de la

¹ El precepto reglamentario en comento es del tenor siguiente:

Artículo 15. Los **Consejos de Cuenca** cuyo establecimiento acuerde el Consejo Técnico de “La Comisión”, tendrán la delimitación territorial que comprenda el área geográfica de la cuenca o cuencas hidrológicas en que se constituyan. Los Consejos de Cuenca se integrarán conforme a lo siguiente:

I. Formarán parte de los Consejos de Cuenca:

a) El Director General de “La Comisión”, quien lo presidirá y tendrá voto de calidad en caso de empate;
b) Un secretario técnico, nombrado por el Director General de “La Comisión”, quien sólo contará con voz, y
c) Un representante de los usuarios de la cuenca por cada tipo de uso que se haga del recurso, quienes fungirán como vocales. En todo caso, el número de representantes de los usuarios deberá ser, cuando menos, paritario con el resto de los integrantes del Consejo de Cuenca.

Los vocales durarán en su cargo el tiempo que el propio Consejo disponga en sus reglas de organización y funcionamiento. Para su elección, “La Comisión” promoverá la integración de la asamblea de usuarios de la Cuenca de que se trate, que se constituirá con la participación de las organizaciones que los representen, las que deberán estar debidamente acreditadas ante el propio Consejo de Cuenca;

II. “La Comisión” invitará con voz y voto a los titulares de los Poderes Ejecutivos de las entidades federativas comprendidas dentro del ámbito del Consejo de Cuenca de que se trate, y

III. Los Consejos de Cuenca **podrán invitar a sus sesiones** a las dependencias y entidades del Gobierno Federal o de los gobiernos estatales y de los **ayuntamientos**, así como a las instituciones, organizaciones y representantes de las diversas agrupaciones de la sociedad interesadas, cuya participación se considere conveniente para el mejor funcionamiento del mismo, **las cuales contarán sólo con voz**.

Los miembros de los Consejos de Cuenca a que se refieren el inciso a) de la fracción I y la fracción II podrán nombrar representantes para casos de ausencia.”

Federación el dos de junio de dos mil once, en las que se aprecia las sesiones que ha tenido el Consejo de la Cuenca del Río Bravo.² Lo que evidencia fehacientemente la extemporaneidad de la demanda para combatir el artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales.

En lo concerniente **al inciso A, del aludido capítulo de oportunidad**, si bien se aplica el criterio tradicional empleado por este Tribunal Pleno sobre la oportunidad en el reclamo de omisiones legislativas, me aparto del párrafo treinta y uno, porque considero que es innecesario exponer la segunda razón ahí expresada y que se emplea para justificar la oportunidad. En virtud de que ni la fracción I anterior, ni la reformada, del 21 de la ley de la materia, prevé un plazo para impugnar *omisiones legislativas*.

En el **considerando VI, se realiza el análisis de las causales de improcedencia**. La suscrita sólo está de acuerdo en que es procedente la impugnación de la omisión legislativa (de carácter absoluto), precisada en el inciso A. Como lo sostuve con antelación, no coincido en que el acto señalado en el inciso B, se trate de una omisión y, mucho menos de una omisión susceptible de ser impugnada en controversia constitucional.

En el inciso C), **del considerando VI, se realiza el análisis de las causales de improcedencia**, no comparto la desestimación de la causal respectiva conforme al criterio que se emplea en la sentencia³, en lo concerniente a que en una controversia constitucional solo se pueden plantear violaciones directas a la Constitución. Ello, ya que, conforme a mi criterio, también pueden plantearse violaciones indirectas.

Finalmente, considero que se actualiza la improcedencia de la controversia constitucional, respecto de los actos consistentes en las *órdenes* del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa “La Boquilla” para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la *ejecución* de tales órdenes.

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

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

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

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

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

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

² En dicho considerando se hace alusión a una **reunión del aludido Consejo de la Cuenca del Río Bravo que tuvo verificativo el 4 de diciembre de 2008**, como se advierte de su parte conducente:

[...]

Que para la realización de dichos estudios técnicos se promovió la participación de los usuarios organizados en el Grupo de Seguimiento y Evaluación del Consejo de Cuenca Río Bravo, a quien se les presentó el resultado de los mismos en la reunión celebrada el día 4 de diciembre de 2008, en la ciudad de Monterrey, Nuevo León, recibiendo sus comentarios, observaciones y propuestas, y

[...]

³ Con sustento en lo resuelto por esta Suprema Corte en los **recursos de reclamación 150/2019-CA, 158/2019-CA y 151/2019-CA**, en que se precisó que en una controversia constitucional únicamente es posible realizar planteamientos propiamente de *constitucionalidad*.

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

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

Esto queda en evidencia porque, aun y cuando en este asunto concluyéramos que son inconstitucionales las órdenes de disponer del agua almacenada en la presa “La Boquilla” a fin de dar cumplimiento con el Tratado de Aguas Internacionales, lo cierto es que dicha determinación no tendría efecto alguno, pues como he mencionado, en términos del Acta 325 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y Estados Unidos de América, dicho cumplimiento ya se acordó, la fecha para realizar las entregas ya transcurrió, y la disposición de agua se convino respecto de las diversas presas internacionales ya mencionadas. En consecuencia, a ningún fin práctico conduciría esta determinación.

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

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

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

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

Consecuentemente, no comparto que en la sentencia se hubiese abordado el estudio de fondo en lo atinente a los actos consistentes en las *órdenes* del Ejecutivo Federal de disponer de las aguas de la presa “La Boquilla” para pagar los adeudos del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos y la utilización de la Guardia Nacional por parte del Ejecutivo Federal para la *ejecución* de tales órdenes.

Es por lo anteriormente expuesto que, respetuosamente, a mi juicio considero que la resolución de la presente controversia debió reflexionar en la precisión de los actos, en su oportunidad y en el estudio de la improcedencia de la presente controversia, para dar sustento a la decisión adoptada en la sentencia. Aunado a que no converjo con la misma, en el sentido de que se hubiese realizado el estudio de fondo por los actos precisados. Por tanto, el fallo debió limitarse al pronunciamiento de fondo -con el que coincido- solo con respecto a la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional, respectivo.

Ministra **Norma Lucía Piña Hernández**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cinco fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por la señora Ministra Norma Lucía Piña Hernández, en relación con la sentencia de veinticinco de enero de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 116/2020, promovida por el Municipio de Buenaventura, Chihuahua. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de junio de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO PRESIDENTE ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 116/2020 PROMOVIDA POR EL MUNICIPIO DE BUENAVENTURA, ESTADO DE CHIHUAHUA.

En sesión celebrada el veinticinco de enero de dos mil veintidós, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 116/2020, promovida por el municipio de Buenaventura, Estado de Chihuahua, en la que analizó la constitucionalidad de la omisión del Congreso de la Unión de expedir una Ley General de Aguas, así como la orden del Ejecutivo Federal de disponer del agua de la presa “La Boquilla”.

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

I. Fallo mayoritario.

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

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

II. Razones de disenso.

Si bien voté en contra de la procedencia en relación con las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa “La Boquilla”, obligado por la mayoría me pronuncié en el estudio de fondo. Como sostuve en la sesión del veinticuatro de enero de dos mil veintidós, en la que se discutió la controversia constitucional 56/2020 (cuyas votaciones fueron ratificadas en el presente asunto), voté con el sentido de la sentencia de declarar infundados los argumentos del Municipio actor y por considerar que en este caso el Ejecutivo Federal no se encontraba constitucionalmente obligado a coordinarse con éste para disponer del agua en cuestión, pero apartándome de consideraciones.

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

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

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

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

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

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible. El Estado garantizará este derecho y **la ley definirá** las bases, apoyos y modalidades para **el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo la participación** de la Federación, las entidades federativas y **los municipios**, así como la participación de la ciudadanía para la consecución de dichos fines.

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

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

En todo caso, la Constitución General¹ exige la expedición de una Ley General de Aguas que defina el contenido de dicha participación de los municipios, la cual no se ha emitido y fue materia del pronunciamiento del Pleno respecto de la existencia de la omisión legislativa.

De igual manera, el artículo 27 constitucional tampoco otorga participación al Municipio en las órdenes del Ejecutivo de disponer de las aguas en comento, pues aquel únicamente establece, en su párrafo sexto², que la explotación, el uso o el aprovechamiento de las aguas nacionales no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, mientras que la fracción XVII del artículo 73 de la Constitución General regula la facultad exclusiva del Congreso de la Unión de regular las aguas de jurisdicción federal.

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

Por último, para llegar a esta conclusión es innecesario acudir al contenido de la Ley de Aguas Nacionales. Conforme al último párrafo de la fracción I del artículo 105 constitucional³, este Alto Tribunal

¹ Régimen transitorio de la reforma constitucional publicada el ocho de febrero de dos mil doce.

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

² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

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

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Artículo 105.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

(REFORMADO [N. DE E. ESTE PÁRRAFO], D.O.F. 11 DE MARZO DE 2021)

I.- De las controversias constitucionales que, sobre la constitucionalidad de las normas generales, actos u omisiones, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

[...]

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

únicamente puede conocer de violaciones directas a la Constitución General, por lo que, en mi opinión, el parámetro de regularidad para dar respuesta a los argumentos de la parte actora únicamente está formado por los artículos 4º, 27, párrafos primero, quinto y sexto, y 73, fracción XVII, de la Constitución General⁴ y, de ninguna manera, por la Ley de Aguas Nacionales.

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

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

Ministro Presidente, **Arturo Zaldívar Lelo de Larrea**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Presidente Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en relación con la sentencia de veinticinco de enero de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 116/2020, promovida por el Municipio de Buenaventura, Chihuahua. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de junio de dos mil veintidós.- Rúbrica.

⁴ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

“Artículo 4o.- (ADICIONADO, D.O.F. 8 DE FEBRERO DE 2012)

Toda persona tiene derecho al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.

(REFORMADO, D.O.F. 10 DE ENERO DE 1934)

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

[...]

(REFORMADO, D.O.F. 29 DE ENERO DE 2016)

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

(REFORMADO, D.O.F. 20 DE DICIEMBRE DE 2013)

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.”

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

[...]

XVII.- Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, tecnologías de la información y la comunicación, radiodifusión, telecomunicaciones, incluida la banda ancha e Internet, postas y correos, y sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.”

VOTOS PARTICULAR Y CONCURRENTES QUE FORMULA EL MINISTRO LUIS MARÍA AGUILAR MORALES EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 116/2020.

En sesión celebrada el **veinticinco de enero de dos mil veintidós**, el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional citada al rubro, en la que se impugnaron, entre otros actos, la omisión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo Tercero Transitorio del decreto de reformas constitucionales publicado en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce y las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la Presa “La Boquilla”.

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

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

VOTO PARTICULAR

En el apartado **VI** de esa resolución, concretamente al analizar el **Subapartado C**, denominado “Violaciones indirectas a la Constitución”, este Alto Tribunal determinó, por **mayoría** de votos¹, **sobreseer** en la controversia constitucional respecto de la omisión atribuida al Ejecutivo Federal de reglamentar adecuadamente la Ley de Aguas Nacionales, en lo que se refiere a la integración de los Consejos de Cuenca.

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

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

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

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

VOTO CONCURRENTES

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

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

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

No obstante, **me aparté** de las consideraciones que interpretan y determinan el alcance que podría tener la facultad de participación de los municipios en la gestión de los recursos hídricos en términos del artículo 4º, párrafo sexto, de la Constitución Federal, puesto que, previamente este Tribunal Pleno declaró fundada la omisión absoluta de expedir la Ley General de Aguas, siendo evidente que dichas atribuciones municipales aún no están reguladas y que será hasta que el Congreso de la Unión expida esa legislación cuando habrán de definirse, lo cual me lleva a emitir el presente voto concurrente.

Ministro **Luis María Aguilar Morales**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de tres fojas útiles en las que se cuenta esta certificación, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto particular y concurrente formulado por el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, en relación con la sentencia de veinticinco de enero de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 116/2020, promovida por el Municipio de Buenaventura, Chihuahua. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de junio de dos mil veintidós.- Rúbrica.

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULAN EL MINISTRO JAVIER LAYNEZ POTISEK Y LA MINISTRA LORETTA ORTIZ AHLF, EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 116/2020.

1. Para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de una controversia constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el promovente. Éste ha sido el criterio reiterado del Tribunal Pleno al menos desde el año dos mil uno¹. Sin embargo, el veinticinco de enero de dos mil veintidós la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió en la controversia constitucional 116/2020 que el Congreso de la Unión había sido omiso en expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce. En consecuencia, le ordenó expedir esa legislación durante su próximo periodo ordinario de sesiones.
2. Quienes suscribimos este voto coincidimos tanto con tener por acreditada la omisión legislativa como con ordenar al Congreso de la Unión que la subsane. No obstante, respetuosamente, estimamos que las consideraciones esgrimidas en la sentencia por sí solas resultan insuficientes para tomar esa determinación.

I. Antecedentes.

3. El Municipio de Buenaventura, Estado de Chihuahua, con motivo de las órdenes del Ejecutivo Federal de disponer del agua almacenada en la presa "La Boquilla" para pagar los adeudos del *Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos de América y los Estados Unidos Mexicanos* (en lo sucesivo "el Tratado de Aguas Internacionales"), impugnó por vía de controversia constitucional la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce.
4. El municipio actor alegó, en primer lugar, que tal omisión legislativa vulneraba indebidamente sus atribuciones constitucionales originarias en materia de aguas. Sostuvo que la inacción del Congreso de la Unión transgredía, por un lado, su facultad de participar de manera efectiva en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos prevista en el artículo 4º constitucional y, por otro lado, la facultad de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales prevista en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal. En segundo lugar, el municipio invocó una violación al derecho humano al agua tanto de sus habitantes como de distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.

II. Razones de la mayoría.

5. El Tribunal Pleno consideró que en esta parte del estudio de fondo el asunto debía limitarse a dilucidar si el Congreso de la Unión incurrió en una omisión legislativa al no haber expedido la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce (párr. 59). Después de llevar a cabo ese análisis, el Pleno tuvo por acreditada la omisión legislativa impugnada, pues en la Constitución Federal había un plazo perentorio que ya se había rebasado por más de ocho años, sin que se hubiera expedido la normativa correspondiente y sin que mediara justificación alguna (párrs. 60 a 73 de la sentencia).

¹ Véase la razón esencial de la jurisprudencia número P/J.83/2001 (9a.) del Tribunal Pleno cuyo rubro es "**CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. INTERÉS LEGÍTIMO PARA PROMOVERLA.**", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XIV, julio de dos mil uno, pág. 875.

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

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

75. La comprobación de la existencia de esta afectación al municipio actor se estima razón suficiente para que la Suprema Corte declare la inconstitucionalidad de la omisión legislativa impugnada y ordene al Congreso de la Unión emitir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce.”

III. Motivos del disenso.

7. Por una parte, no compartimos que la mera existencia de la omisión legislativa sea suficiente para estimar fundado el concepto de invalidez del municipio actor ni, por consiguiente, para ordenar emitir la legislación correspondiente. Contra lo que se sostiene en la sentencia, del hecho que el Congreso de la Unión haya omitido indebidamente expedir la Ley General de Aguas a que se refiere el artículo tercero transitorio del Decreto de reforma constitucional de ocho de febrero de dos mil doce no se sigue que automáticamente se cause una afectación al ámbito competencial u orgánico-institucional que la Constitución Federal reconoce a favor del promovente.
8. El Tribunal Pleno ha explicado en múltiples ocasiones que, para que una omisión legislativa pueda ser subsanada como consecuencia de la promoción de este medio de control constitucional, aquélla debe generar por sí misma la afectación alegada por el actor². A diferencia de lo que sucede en un medio de impugnación abstracto u objetivo como la acción de inconstitucionalidad, donde se puede declarar la invalidez de una norma general incluso ante la ausencia de conceptos de invalidez³, en una controversia constitucional simplemente no es posible declarar la inconstitucionalidad de omisiones, normas o actos que no afecten el interés legítimo de la parte que promueve⁴.
9. Esto hacía necesario esclarecer también —como se proponía en el proyecto original— si la omisión legislativa acreditada en el presente asunto efectivamente incidía de manera negativa en el ámbito de atribuciones constitucionales del municipio actor en materia de aguas. Dilucidar esta cuestión ciertamente era más complejo que determinar la existencia de la omisión. Sin embargo, representaba la única manera válida de justificar la decisión de ordenar al Congreso de la Unión expedir la Ley General de Aguas en un medio de impugnación como éste.
10. Obviar la afectación al actor a partir de que quede acreditada la omisión, por el contrario, desnaturaliza la controversia constitucional como medio de control de constitucionalidad. Le da a este medio de impugnación alcances y efectos que, en términos del artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, sólo corresponden a las acciones de inconstitucionalidad.
11. En esta tesitura, consideramos que la omisión del Congreso de la Unión de expedir la Ley General de Aguas sí afecta negativamente las atribuciones constitucionales en materia de aguas del municipio actor. Sin embargo, a diferencia de lo que sostuvo la mayoría, nuestra razón para llegar a esa conclusión es que dicha omisión desemboca en la aplicación de un régimen legal de gestión de las aguas nacionales que no asegura la participación efectiva del municipio actor en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos de la cuenca hidrológica en que participa, en contravención al texto expreso del artículo 4° de la Constitución Federal.
12. Toda vez que la participación municipal en este rubro actualmente está limitada a su intervención en los Consejos de Cuenca y, en términos del artículo 13 BIS 2, fracción III, de la Ley de Aguas Nacionales, la representación que corresponde legalmente a cada municipio como nivel de gobierno en un Consejo de Cuenca depende por completo del Estado de la República al que dicho municipio pertenezca, la

² Véase la tesis de jurisprudencia número P./J.83/2001 (9a.) del Tribunal Pleno citada en *supra* nota 1.

³ Véase la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.96/2006 cuyo rubro es “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ OPERA AUN ANTE LA AUSENCIA DE LOS MISMOS.**”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XXIV, agosto de dos mil seis, pág.1157.

⁴ Véase la razón esencial de la jurisprudencia del Tribunal Pleno con clave P./J.71/2000 cuyo rubro es “**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. DIFERENCIAS ENTRE AMBOS MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.**”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XII, agosto de dos mil, pág. 965.

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

13. La participación municipal por entidad federativa que prevé la Ley de Aguas Nacionales para los Consejos de Cuenca desemboca en una suerte de depreciación del voto de los municipios que integran Estados de la República con más municipios participando en una cuenca y, por consiguiente, una sobrerrepresentación indebida para los municipios de aquellos Estados cuya participación en la cuenca sea menor. Para comprobar lo anterior basta con echar un vistazo a la participación municipal en el Consejo de Cuenca del Río Bravo. En dicho órgano tan solo tres municipios del Estado de Durango tienen exactamente el mismo peso decisorio que los cincuenta y siete municipios del Estado de Chihuahua y que los cuarenta y cuatro municipios del Estado de Nuevo León que participan en esa cuenca hidrológica⁵.
14. La falta de intervención efectiva del gobierno municipal en la gestión de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo, a su vez, afecta negativamente el ejercicio de las atribuciones constitucionales del municipio actor de prestar a su población los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales. Esto es así porque, en términos de la ley reglamentaria vigente, las decisiones tomadas en los Consejos de Cuenca inciden de manera significativa en los mecanismos específicos a través de los cuales los municipios pueden acceder a los recursos hídricos utilizados para proveer tales servicios públicos a su población.
15. Muchas de las acciones de la autoridad del agua relacionadas con los títulos de asignación de las aguas nacionales para uso público urbano y doméstico que están previstas en la Ley de Aguas Nacionales se rigen bajo criterios que en mayor o menor medida presuponen la actividad previa de los Consejos de Cuenca. Consecuentemente, las asignaciones de aguas de la Nación a los municipios dependen en un grado muy importante de los procesos decisorios que tienen lugar en el seno de dichos órganos colegiados.
16. Esto evidentemente incide en las atribuciones sustantivas en materia de aguas del municipio actor porque, obligado constitucionalmente a proveer los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, necesariamente debe conseguir los insumos de agua para hacerlo y, por ende, someterse a las normas de acceso y uso de los recursos hídricos que prevea la ley reglamentaria. La imposibilidad legal de participar efectivamente en los procesos decisorios de gestión de las aguas nacionales en el correspondiente Consejo de Cuenca hace depender completamente el acceso del municipio actor a los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo de los criterios que establezcan unilateralmente otras autoridades o entes, aun cuando constitucionalmente tiene reconocida la facultad de intervenir en su elaboración. Es claro, por lo tanto, que la omisión legislativa impugnada se traduce también en una afectación a las atribuciones previstas en el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Federal.
17. Sin embargo, esto también demuestra por qué es poco técnico el proceder de la mayoría. Dejar de analizar si la legislación de aguas vigente tiene reglas que excluyen indebidamente la participación municipal en la gestión de los recursos hídricos lleva a ordenar la expedición de una norma general sin acreditar la afectación que su omisión genera. Si el actor no hubiera sido uno de los municipios del

⁵ **Artículo 16.** En términos del Artículo 13 BIS y 13 BIS 2 de la LAN, el Consejo deberá considerar en su estructura, la participación proporcional de vocales representantes de los gobiernos federal, estatal y municipal, así como de vocales representantes de usuarios, organizaciones de la sociedad y academia de acuerdo a la siguiente distribución:

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

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

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

Estado de Chihuahua, sino, por ejemplo, uno del Estado de Durango, hubiéramos concluido que la omisión de expedir la Ley General de Aguas no le generaba afectación alguna. Al contrario, tal omisión le hubiera beneficiado porque la Ley de Aguas Nacionales incrementa desproporcionadamente el peso de su voto en el Consejo de Cuenca del Río Bravo frente al voto de los municipios de los demás Estados.

18. En esta tesitura, no puede sostenerse que la mera existencia de una omisión sea suficiente para acreditar una afectación al municipio actor sin tener en cuenta la legislación vigente. Hacerlo equipara indebidamente la controversia constitucional con la acción de inconstitucionalidad y se aleja, sin reconocerlo, de los precedentes del Tribunal Pleno en este sentido. Con la decisión de la mayoría se incrementa, además, el riesgo de que, al emitirse la legislación correspondiente, se incurra en los mismos vicios de los que se duele el promovente en su escrito de demanda.
19. Por otra parte, toda vez que se trataba de una de las primeras controversias constitucionales de las que la Suprema Corte se ocupaba después de la aprobación de la reforma constitucional de once de marzo de dos mil veintiuno, y en ella se alegaban puntualmente violaciones a derechos humanos, el Tribunal Pleno debió haber sido exhaustivo en su función de Tribunal Constitucional y, tal como hizo al resolver la **acción de inconstitucionalidad 201/2020**⁶, analizar también tales planteamientos del municipio actor.
20. Es verdad que es criterio reiterado del Tribunal Pleno que, cuando en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad se estime fundado alguno de los conceptos de invalidez formulados contra una misma disposición, en principio deviene innecesario ocuparse del resto de los planteamientos esgrimidos contra ella, pues en cualquier caso se declarará su invalidez⁷.
21. No obstante, dado que el presente asunto tenía la particularidad de que se impugnó una omisión legislativa absoluta y cada uno de los conceptos de invalidez formulados contra ella se refería a un tipo de violación distinto, declarar la inconstitucionalidad de la omisión simplemente en razón de la afectación competencial sin abordar el otro planteamiento podría contribuir a que, al momento de subsanarse la violación ya acreditada, se repitiera en cambio la otra que también fue alegada por el municipio actor.
22. A fin de evitar tal situación, tal como buscaba el proyecto original, la Suprema Corte debió además responder si la afectación a las atribuciones constitucionales en materia de aguas del municipio actor en la que desemboca la omisión legislativa reclamada al Congreso de la Unión también representaba una violación al derecho humano de los habitantes de dicho municipio al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico, así como determinar si era posible para el municipio actor invocar también violaciones al derecho humano al agua de los distintos usuarios del Distrito de Riego 005 Delicias.
23. Como es bien sabido, a través de la denominada “Reforma con y para el Poder Judicial” se adicionó un último párrafo a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal para explicitar, entre otras cuestiones, que los derechos humanos son parámetro de control de regularidad constitucional en una controversia constitucional. Un asunto donde el actor invocó también este tipo de violaciones constitucionales resultaba idóneo para aclarar a los justiciables cuáles son los alcances de estos cambios constitucionales en la práctica. La mayoría ha dejado ir una gran oportunidad para que la Suprema Corte cumpla con su rol de Tribunal Constitucional.

Ministro **Javier Laynez Potisek**.- Firmado electrónicamente.- Ministra **Loretta Ortiz Ahlf**.- Firmado electrónicamente.- Secretario General de Acuerdos, Lic. **Rafael Coello Cetina**.- Firmado electrónicamente.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN: CERTIFICA: Que la presente copia fotostática constante de seis fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con el original firmado electrónicamente del voto concurrente formulado por el señor Ministro Javier Laynez Potisek y la señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf, en relación con la sentencia de veinticinco de enero de dos mil veintidós, dictada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la controversia constitucional 116/2020, promovida por el Municipio de Buenaventura, Chihuahua. Se certifica con la finalidad de que se publique en el Diario Oficial de la Federación.- Ciudad de México, a veinte de junio de dos mil veintidós.- Rúbrica.

⁶ Resuelta el diez de noviembre de dos mil veinte, en este punto por unanimidad de once votos, párr. 41.

⁷ Véase la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J.100/99 cuyo rubro es “**CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO INNECESARIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ**”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, pág. 705, así como la tesis de jurisprudencia del Tribunal Pleno número P./J.37/2004 cuyo rubro es “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ**”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena época, tomo XIX, junio de dos mil cuatro, pág. 863.