

S E S I Ó N P Ú B L I C A NÚM. 98
O R D I N A R I A
MARTES 21 DE SEPTIEMBRE DE 2010

En la ciudad de México, Distrito Federal, siendo las once horas con diecisiete minutos del martes veintiuno de septiembre de dos mil diez, se reunieron en el Salón de Plenos de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para celebrar Sesión Pública Ordinaria, los señores Ministros Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia abrió la sesión y el secretario general de acuerdos dio cuenta de lo siguiente:

I. APROBACIÓN DE ACTAS

Proyecto de acta de la sesión pública noventa y siete, ordinaria, celebrada el lunes veinte de septiembre de dos mil diez.

Por unanimidad de diez votos el Tribunal Pleno aprobó dicho proyecto.

II. VISTA Y RESOLUCIÓN DE ASUNTOS

II. 1. 84/2007

Controversia constitucional 84/2007 promovida por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, en contra del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y otras autoridades, demandando la invalidez, entre otros actos, de los actos emitidos entre la última semana de septiembre y la primera semana de octubre de dos mil siete, con motivo del cierre del ciclo 27 del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, por los que se dispuso y entregaron doscientos setenta y siete millones de metros cúbicos de aguas superficiales propiedad de la nación mexicana, almacenados en la presa internacional La Amistad. En el proyecto formulado por la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas se propuso: *“ÚNICO.- Se sobresee en la presente controversia constitucional promovida por el Estado de Tamaulipas”*.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia manifestó que continuaba a la estimación del Tribunal Pleno el examen de uno solo de los actos impugnados.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas precisó que preparó un documento con las respuestas relativas de cada uno de los temas analizados en la sesión anterior, que incluso, analiza como primer tema la oportunidad en la impugnación de los actos cuya invalidez se

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

demanda. Respecto de la cesación de efectos de los actos combatidos analizó si el Acta 234 constituye o no una norma de carácter general o un acto concreto, así como si ésta se aplicó en los actos cuya invalidez se demanda y si la retención impugnada constituye un acto desvinculado de los demás cuya invalidez se demanda, ante lo cual propuso al señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia determinar la metodología a seguir.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia sometió a consideración del Pleno analizar el tema relativo a la legitimación activa del Estado de Tamaulipas, lo que se aprobó por unanimidad de diez votos.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó que en el caso concreto el Estado de Tamaulipas sí está legitimado para acudir a la presente controversia constitucional atendiendo a lo sostenido en diversos precedentes; sin embargo, consideró que con los actos impugnados no se afecta su interés legítimo ya que el Estado de Tamaulipas no puede sustituirse a las asociaciones que son concesionarias de aguas nacionales correspondientes a los distritos de riego 025, 026 y 050, máxime que de la demanda se advierte que no se hace valer violación alguna a los artículos 116 y 124 constitucionales.

Agregó que aceptar el interés legítimo de dicho Estado en este asunto implicaría sostener que representa

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

indirectamente los intereses de sus agricultores para que reciban necesariamente determinados volúmenes de agua.

Aún más, tratándose de las retenciones de agua de las que se duele dicho Estado, supuestamente realizadas respecto de algunas presas, también resulta cuestionable que se afecte su esfera competencial.

Concluyó que los referidos actos al recaer, en todo caso, sobre derechos que asisten a asociaciones de particulares no trascienden a la esfera competencial del Estado actor, atendiendo a diversos precedentes, cuando menos cinco, sostenidos por las Salas de este Alto Tribunal al tenor de los cuales debe sobreseerse en la presente controversia constitucional por falta de interés del Estado actor.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que la falta de interés legítimo implica una falta de legitimación en la causa, expresando no tener inconveniente en que el sobreseimiento se sustente en la falta de interés legítimo.

La señora Ministra Luna Ramos indicó que desde la sesión anterior se precisó que se hicieron valer los cuatro actos reclamados y que no hubo objeción en relación con las causas de improcedencia respecto del Acta 234 y de los actos consistentes en la entrega o distribución de aguas en

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

el ciclo 027 que consistía en doscientos setenta y siete millones de metros cúbicos entregados a los Estados Unidos, de manera que se estimaba que el ciclo estaba concluido, lo que daría lugar a sobreseer en el juicio.

Señaló que quedaba pendiente el último acto que se plantea como una indebida retención y almacenamiento de los escurrimientos de los tributarios a que se hace referencia en el inciso c) del párrafo b del artículo 4º del Tratado sobre Distribución de Aguas, respecto de ciertas presas.

Precisó que la propuesta del señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia consiste en que si hubo acuerdo respecto a que no existe interés legítimo por parte del Estado para la impugnación, esto abarcaría todos los actos impugnados y no solamente el último.

Señaló que el término de legitimación se ha entendido en el sentido de si quien promueve la controversia tiene o no la representación para poder acudir, indicando que en el caso fue oportuna la distinción entre legitimación en la causa y legitimación en el proceso, de manera que en el asunto que se analiza se ha referido que no hay interés legítimo por parte del Gobierno del Estado de Tamaulipas para impugnar los actos señalados. Manifestó que al inicio de la discusión del asunto se planteaba este tema porque del análisis de los actos reclamados se desprende que consisten en una serie de actos entre el Gobierno Mexicano y el de Estados Unidos

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

de América para que se determine cómo se va a distribuir el agua proveniente del cauce del Río Bravo y del Río Colorado que se almacena en algunas presas y de acuerdo a un instrumento internacional debe distribuirse de determinada manera para ambos Estados.

En ese tenor, el planteamiento inicial consistía en determinar qué tipo de aguas son motivo de los actos impugnados por el Gobierno de Tamaulipas, considerando que es cierto que de acuerdo con la situación geográfica de su ubicación en la parte final del río, prácticamente en el Golfo de México, lo cierto es que son los últimos en recibir los beneficios del Tratado Internacional relativo a la distribución de aguas entre ambos Estados, lo que perjudica la agricultura del Estado y sobre todo los distritos de riego que reciben las aguas respectivas.

En abono a lo anterior, señaló que el problema fundamental consiste en determinar qué tipo de agua en realidad es motivo de distribución y de los actos impugnados en la controversia constitucional. Al respecto, señaló que el artículo 3º de la Ley de Aguas Nacionales prevé que “Para los efectos de esta ley se entenderá por aguas nacionales aquéllas referidas en el párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, para lo cual dio lectura al referido artículo 27 constitucional, de donde se desprende que se trata de aguas de carácter nacional y en el caso concreto, el Estado de Tamaulipas

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

carece de interés legítimo para impugnar a través de una controversia constitucional las decisiones que se puedan tomar en la distribución de este tipo de aguas, en relación con Estados Unidos de América y el Tratado Internacional que se tiene establecido con esta nación, por lo que estimó que sería conveniente sobreseer por falta de interés legítimo del promovente, es decir, del Estado de Tamaulipas.

El señor Ministro Aguirre Anguiano indicó que la revisión de los precedentes referidos por el señor Ministro Cossío Díaz lo lleva a compartir lo indicado por la señora Ministra Luna Ramos, ya que en términos del artículo 27 constitucional el Estado actor no puede disponer de las aguas respectivas, aunado a que el hecho de que un Estado integre un Consejo de Cuenca no implica que dicho Consejo exprese la voluntad del Estado pues se trata de un órgano mixto de conformidad con su propio reglamento y al tenor del cual emite una opinión propia, por lo que los que integran dicho Consejo se despojan de la investidura que les permitió asiento en éste, por lo que desde este punto de vista tampoco puede existir legitimación activa del Estado de Tamaulipas, para lo cual dio lectura, en lo conducente, a la tesis que lleva por rubro: “CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN ACTIVA Y LEGITIMACIÓN PASIVA”.

Además, indicó que debía haber una posibilidad de afectación o interés legítimo y que, en el presente asunto, se

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

está haciendo referencia a las dos caras de una misma moneda, precisando que le cuesta trabajo entender cómo un Estado puede tener un interés legítimo o legitimación activa para impugnar el acta respectiva.

El señor Ministro Silva Meza consideró cuestionable el interés legítimo por parte del Estado de Tamaulipas, toda vez que se trata de actos que afectan directamente a los concesionarios de agua en el distrito de riego 025 bajo Río Bravo que fueron otorgadas a particulares; sin embargo, estimó importante que participen en el Consejo de Cuenca, porque éste rebasa la fuente de origen de las aguas, sean nacionales o estatales, pues le corresponde el manejo de las aguas que están en el territorio del Estado de Tamaulipas, lo que podría generar un interés legítimo.

Recordó que el artículo 3º, fracción IV, de la Ley de Aguas Nacionales define a una cuenca hidrológica como el territorio donde las aguas fluyan al mar a través de una red de cauces que convergen en uno principal; o bien, el territorio en donde las aguas forman una unidad autónoma o diferenciada de otras aun sin que desemboquen al mar. Por ende, la cuenca conjuntamente con los acuíferos constituye una unidad de gestión del recurso hidráulico y en dicha unidad de gestión participa el Estado de Tamaulipas, por lo que desde ese punto puede derivar el interés legítimo.

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea se apartó de la propuesta relativa a que en el caso concreto no existe un interés legítimo.

Recordó que el interés legítimo es una legitimación intermedia ante el interés jurídico que este Alto Tribunal ha identificado como un derecho subjetivo y el interés simple. En el interés jurídico se requiere ser titular de un derecho y se requiere esta facultad de poder exigir su cumplimiento, como sucede respecto del juicio amparo; en tanto que el interés simple es el que tienen todos los habitantes de un Estado, consistente en que el gobierno cumpla adecuadamente con sus funciones, como el caso de un interés por la simple legalidad. Consideró que entre ambos se encuentra el interés legítimo en cuya conceptualización se establecen algunos requisitos que se surten a cabalidad en el caso concreto.

Precisó que en primer lugar, debe haber una norma jurídica que establezca el derecho o la institución que en su caso se alega vulnerada, como pueden ser en la presente controversia constitucional diversas disposiciones legales o normas emitidas en cumplimiento de tratados y de disposiciones administrativas, es decir, normas de derecho objetivo.

En segundo lugar, debe existir una afectación a la esfera jurídica del accionante en sentido amplio, no

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

entendida estrictamente en sentido jurídico sino en sentido material, económico y profesional, lo que a su juicio se actualiza en el caso concreto pues se trata de una afectación material y económica al Estado de Tamaulipas pues las aguas no han llegado a su destino lo que genera afectaciones económicas a las cosechas, e implica daños que no se compadecen con el interés jurídico, pero sí con el interés legítimo que establece esta afectación en un sentido amplio y en un sentido material.

En tercer lugar, señaló que el accionante tiene una situación diferenciada especial en el orden jurídico la cual no tienen las demás entidades federativas, relativa a que el Gobierno Federal cumpla con sus funciones y entregue el agua a quien la debe entregar.

Por último, precisó que la última característica consiste en que, en su caso, la anulación del acto o de la disposición impugnada implica un beneficio para el accionante en su esfera jurídica, en sentido amplio, material, económico y profesional.

En relación con lo determinado recientemente por este Alto Tribunal en cuanto a que como interés legítimo en el caso de controversias constitucionales únicamente se surte cuando se afecta el ámbito competencial de la entidad o poder actor, consideró que se trata de un criterio insuficiente y que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

agregado otro relativo a la afectación de la integración del órgano, por lo que se tiene interés legítimo no solamente cuando se afectan sus facultades, sino también su integración, considerado que debían incluirse también asuntos como el que se analiza pues se está ante una afectación material por una especial situación en el orden jurídico que tiene la entidad accionante en esta controversia constitucional.

Consideró que en el caso de la presente controversia constitucional no se está exigiendo un interés legítimo, sino jurídico, del cual efectivamente carece el Estado de Tamaulipas; sin embargo, el interés legítimo sí lo tiene porque ésta es la connotación que tradicionalmente se le ha dado al término, lo que se complementa con lo señalado por el señor Ministro Silva Meza.

Concluyó señalando que a su juicio en el caso concreto el Estado sí tiene interés legítimo, el cual puede ser directo o indirecto, estimando que en el supuesto de ser fundados los conceptos de invalidez tendrá lugar una afectación material al Estado de Tamaulipas.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas manifestó que se han expresado tres diversas posturas sobre el interés legítimo, por lo que esperará al pronunciamiento de los demás señores Ministros.

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia precisó que las aguas se dividen en nacionales, de propiedad estatal y otras de uso libre para quienes las pueden aprovechar. En cuanto a las que son de la propiedad federal, si las autoridades federales pudieran manejarlas libremente nadie podría objetar la forma en que se dispone de ellas; en cambio, si se determina que deben utilizarse conforme a planes de gobierno útiles para la colectividad, de allí deriva el interés legítimo del Estado de Tamaulipas. Para corroborar lo anterior dio lectura a la fracción XXXIV del artículo 91 de la Constitución del Estado de Tamaulipas de donde deriva que la Constitución estatal le confiere al Estado la potestad de realizar todos aquellos actos tendentes a la mejora de la colectividad.

Agregó que el gobierno federal autorizó tres distritos de riego en el Estado de Tamaulipas y otorga concesiones hasta por determinados millones de metros cúbicos anuales, ante lo cual sostuvo que sí hay interés del Estado en cuanto a que se suministre el vital líquido en los términos de las concesiones respectivas dada la afectación económica que ello implica, precisando que en la demanda se duele dicho Estado de una indebida distribución de aguas que impidió que llegaran a la cuenca hidrológica del Estado de Tamaulipas sin que alcanzaran el cauce del río principal, por lo que con el objeto de pagar el adeudo a los Estados Unidos de América el gobierno federal ordenó que se pagara con aguas de la presa de La Amistad y no con las

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

provenientes de las represas de las zonas altas del Estado de Chihuahua, lo que reduce la cantidad prometida por el gobierno federal.

Por ende, al existir una promesa consistente en una distribución equitativa de aguas entre varios Estados de la República, aunado a una expresión de cantidades máximas a favor del Estado de Tamaulipas, más allá de que exista una disposición constitucional que otorgue derechos a éste sobre las aguas, lo cierto es que hay planes de gobierno federales y estatales relacionados con la distribución del agua, por lo cual debe considerarse que sí existe un interés legítimo del Estado actor para promover la presente controversia constitucional.

El señor Ministro Aguilar Morales señaló no compartir la procedencia de la controversia constitucional porque se dé una afectación económica o material al Estado, pues ello implicaría que cualquier afectación a una empresa relevante ya diera legitimación al Estado para acudir a la controversia constitucional.

Agregó que es cierto que el agua es un elemento muy importante, pero parecería que no se le dotó de éste al Estado, siendo que en realidad a quien no se dotó fue a determinados distritos de riego específicos y concretos. Precisó que en el cuadro remitido por el perito en la materia se señala que al distrito de riego 025 del Bajo Río Bravo se

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

le autoriza determinada cantidad de agua sin que se trate de una dotación de agua al Estado, y si bien se afecta al Estado materialmente, lo cierto es que con ello no se legitima para promover una controversia constitucional, y suponiendo que exista una verdadera retención de agua y que tuvieran derecho a ciertas cantidades de agua permanentemente los referidos distritos de riego en Tamaulipas, con el criterio que se propone se abriría la procedencia de este medio de control para impugnar afectaciones a particulares, los que tienen sus propios medios para controvertir ese tipo de actos.

El señor Ministro Aguirre Anguiano estimó que la prudencia de varios de los señores Ministros de aclarar: “en este caso concreto” o “con estas matizaciones” lo llevan a pensar que el pronunciarse por radicales o absolutos es riesgoso.

Partiendo del artículo 27 constitucional señaló que allí debía encontrarse cuáles aguas son propiedad del Estado y, sólo así, con base en ello establecer que el artículo 91 de la Constitución del Estado de Tamaulipas, en su fracción XXIV, al prever que estará a cargo del titular del Poder Ejecutivo procurar el adelanto y mejoramiento social favoreciendo toda clase de mejoras que interesen a la colectividad, de ello podría seguirse que las actividades relacionadas con dichas aguas pueden ser legisladas por las entidades federativas,

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

así como las intervenciones administrativas correspondientes al propio Poder Ejecutivo.

Precisó que ante tal ausencia o discordancia constitucional se podría afirmar que tal atribución será siempre dentro de sus competencias o atribuciones y no fuera de ellas, lo que a su juicio, implica una limitación.

Indicó que no pierde de vista que todo titular del Poder Ejecutivo, sea federal o local, debe preocuparse por el favorecimiento de las mejoras que interesan a su colectividad, lo que parecería abarcar demasiado si no se reduce al ámbito de su competencia, pues de lo contrario se abriría considerablemente la procedencia de la controversia constitucional, sin menoscabo de reconocer lo discutible del tema.

Consideró que se estaba en búsqueda de un interés legítimo difuso, el cual, en el caso concreto, no existe, pues debería tener su cimiento en la Constitución y en otros ordenamientos legales.

El señor Ministro Cossío Díaz estimó relevante analizar el problema tomando en cuenta la diferencia entre el interés legítimo, el interés jurídico y el interés simple.

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

Estimó que existía coincidencia en que el interés que se exige en una controversia constitucional es el interés legítimo, como se ha sostenido en diversos precedentes.

Consideró que tal como sostuvo el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea el interés jurídico es el que se tiene para promover el juicio de amparo, en tanto que el interés simple se relaciona con temas diversos, por lo que debía definirse el primero de éstos.

Manifestó que en la forma en que se ha manejado, el interés legítimo podría ser semejante al interés simple porque basta una afectación material indirecta en perjuicio de los habitantes de una porción de un país para que sus autoridades estén en posibilidad de demandar por medio de una controversia constitucional la afectación material, económica y política que pudieran sufrir éstos.

En relación con lo señalado por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia respecto de que la propia Constitución local prevé que el Gobernador del Estado de Tamaulipas debe velar por los mejores intereses de los pobladores de la entidad, consideró que se llegaría al extremo de considerar que la legitimación activa se relaciona con un interés legítimo derivado de que en la Constitución de un Estado se otorga una atribución genérica para que el gobernador respectivo tutele los mejores intereses de los pobladores de aquél.

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

Recordó lo señalado en el preámbulo de la Constitución de los Estados Unidos de América en el sentido de que el gobierno debía procurar la felicidad de sus habitantes, con lo que, de aceptar ese criterio, sería suficiente para generar una condición de controversia constitucional.

Agregó que a diferencia de lo sostenido por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea tal vez en el presente asunto, al considerar que no debe exigirse un interés jurídico se está aceptando un interés simple. Señaló que al resolver la controversia constitucional 6/2004 se sostuvo que el Estado de México no puede representar los intereses genéricos de sus habitantes en relación con un tema de cuencas. Agregó tener a la vista uno de los títulos de concesión otorgados respecto de uno de los distritos de riego materia de esta controversia del cual se advierte que la concesión se otorga para explotar, usar o aprovechar aguas nacionales superficiales por un determinado volumen anual, que se otorgó a los usuarios de riego *******, de donde se desprende que la concesión y el problema genérico de si se cumplen o no con las asignaciones deberá ser analizado por los usuarios, por lo que encontró dificultad en conectar tal situación con las atribuciones propias del Estado y con una afectación competencial.

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

En relación con el argumento del señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea respecto a que se necesita de una norma objetiva como un primer requisito para el interés legítimo, señaló que en el caso de las controversias constitucionales se trata de una norma de carácter competencial respecto del órgano y no de una norma que genéricamente permita a los Poderes de un Estado llevar a cabo gestiones o tener participaciones para las que la situación socioeconómica de sus miembros mejore o no disminuya.

Mencionó que efectivamente se tiene una situación diferenciada que no se da respecto del Estado de Tamaulipas sino de las personas que hacen uso del agua que es propiedad de la nación.

Señaló que en la demanda el Estado se queja del perjuicio que los actos reclamados implican para los usuarios de los recursos hídricos que gozan de los respectivos títulos de concesión, sin encontrar la conexión entre dichos títulos y la esfera competencial del Estado de Tamaulipas para considerar que se afecta su interés legítimo para impugnar los actos controvertidos, estimando que en el caso concreto no se da una afectación jurídica a dicha entidad política, por lo que el Estado de Tamaulipas carece de interés legítimo al no existir una afectación competencial ni normativa, sino únicamente su pretensión de representar indirectamente a

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

ciertos particulares que tienen títulos específicos de concesión.

El señor Ministro Valls Hernández mencionó que con base en la exposición realizada por el señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea sobre los diferentes tipos de interés, en el caso concreto se estaría acudiendo a un interés legítimo difuso o casi simple, por lo que en el caso concreto consideró que el Estado de Tamaulipas carece de interés jurídico para impugnar los actos reclamados pues ello implicaría erigirlo en un defensor abstracto de los intereses de todos los ciudadanos que habitan en la entidad.

El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reconoció la relevancia de los planteamientos de los señores Ministros Aguilar Morales y Cossío Díaz, lo que es normal ante los riesgos que implica la tutela de un interés legítimo, siendo necesario analizarlo caso por caso, por lo que estimó relevante no arribar a generalizaciones, ya que existen casos frontera pues el debate surge respecto de dónde el interés legítimo deja de ser interés jurídico. Agregó que si se limita el interés legítimo a que se afecte la esfera competencial o la integración de un órgano se estaría refiriendo al interés jurídico, sin menoscabo de estimar que en el caso concreto es discutible, máxime que conforme a lo indicado por el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia en el caso concreto no se estaría tutelando un interés simple pues existe una obligación del gobierno federal de asignar

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

determinada cantidad de agua al Estado y suponiendo que no se cumpliera, se estaría frente a una afectación que podría caracterizarse de interés legítimo, lo que no significaría que cada vez que una empresa que resienta una afectación económica, pueda el Estado actuar como apoderada de aquélla, por lo que destacó la importancia de pronunciarse caso por caso.

Indicó que como sostuvo el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia a raíz de las asignaciones prometidas a los Estados se elaboran programas y planes que se ven afectados si no se cumple con esas asignaciones, considerando que en el caso concreto se está ante un interés legítimo que no llega al extremo de ser un interés simple, precisando que siempre se estará en esa frontera y se deberá tener cuidado de no interpretar que se trata de un interés simple.

Señaló que en el presente caso es cierto que la tutela del interés legítimo podría trascender a la defensa de intereses difusos o colectivos, concluyendo que en esta controversia constitucional sí se da la afectación al interés legítimo sin menoscabo de que el tema sea discutible.

El señor Ministro Silva Meza recordó la existencia del derecho al agua, lo cual se relaciona con el interés legítimo. En cuanto a lo previsto en la Ley de Aguas Nacionales señaló que el Estado de Tamaulipas integra el respectivo

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

Consejo de Cuenca siendo que se duele de que los actos reclamados lesionan sus atribuciones en la participación que le corresponde en dicho Consejo, por lo que se está más cerca de un problema de interés jurídico que simple, ya que cuenta con una normativa que implica atribuciones para participar en cuestiones de interés estatal que se conectan necesariamente con otras diversas previstas en la Constitución, por lo que consideró que no debía perderse de vista el contenido de la Ley de Aguas Nacionales y del citado organismo, así como del Organismo de Cuenca, en los que existe una presencia natural para la administración y más allá de la naturaleza y carácter de las aguas que se están tratando. Por ende, reiteró que se está ante un interés legítimo.

El señor Ministro Franco González Salas se disculpó por la necesidad de tomar un tiempo considerable para expresar su postura. Estimó que en principio sí pudiera haber un interés del Estado para promover, por conducto de su gobernador, esta controversia constitucional.

Señaló que se está ante un sistema que es una unidad que se maneja bajo un concepto unitario desde el punto de vista técnico, siendo importante definir si por ser aguas nacionales la Federación las maneja libremente o quedan sujetas a un marco específico. Preciso que efectivamente se trata de aguas nacionales y que no se refiere al problema del tratado ni de las aguas internacionales, sino únicamente a

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

las aguas nacionales que se utilizan para satisfacer las necesidades existentes en el país, lo que debe sujetarse a la legislación aplicable.

Mencionó que en el artículo 4º de la Ley de Aguas Nacionales se establece que la administración de las aguas corresponde al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión legislar sobre el aprovechamiento de aquéllas.

Agregó que en la referida Ley de Aguas se establecen las cuencas hidrológicas, como es el caso, y son para el uso y aprovechamiento de aguas nacionales, en lo cual no interviene únicamente la Federación, ya que en el artículo 7º bis de la ley citada se establece: “I. Se declara de interés público la cuenca conjuntamente con los acuíferos como la unidad territorial básica para la gestión integral de los recursos hidráulicos; II. La descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos por cuenta hidrológica, a través de organismos de cuenca de índole gubernamental y de Consejos de Cuenca de composición mixta con participación de los tres órdenes de gobierno, de los usuarios del agua y de las organizaciones de la sociedad en la toma de decisiones y asunción de compromisos y, III. La descentralización y mejoramiento de la gestión de los recursos hídricos, con la participación de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios,” estimando que en dichas fracciones se establece el orden en que las cuencas deberán manejar los recursos hídricos.

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

Asimismo, reconoció la importancia de lo previsto en el artículo 12 bis respecto a que a los organismos de cuenca les corresponde el manejo de las cuencas hidrológicas con la participación de los Estados, por lo que se les dota de la atribución de velar por la mejor administración de aguas, como se prevé en el artículo 13 del citado ordenamiento.

Además, en términos del artículo 13 bis de la citada ley, en su fracción XVI: “La Comisión, previo acuerdo de su Consejo Técnico, establece los Consejos de Cuenca, órganos colegiados de integración mixta, conforme a la fracción XV del artículo 3 de la propia ley. La coordinación, concertación, apoyo, consulta y asesoría, referidas en la mencionada fracción, están orientadas a formular y ejecutar programas y acciones para la mejor administración del agua, el desarrollo de la infraestructura hidráulica y de los servicios respectivos, y la preservación de los recursos de la cuenca, así como las demás que se establecen en la propia ley y en los reglamentos”.

Incluso, indicó que los Consejos de Cuenca tienen, conforme a lo previsto en el citado numeral las siguientes atribuciones: conocer oportuna y fidedignamente la información y documentación referente a la disponibilidad en cantidad y calidad, los usos del agua y los derechos registrados, así como los tópicos y parámetros de mayor relevancia en materia de recursos hídricos y su gestión con

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

apoyo en el Organismo de Cuenca respectivo, y sus sistemas integrados de monitoreo e información; difundir ampliamente entre sus miembros y la sociedad en la cuenca o cuencas que corresponda, la información y documentación referida, enriquecida con las orientaciones y determinaciones a las que arribe dicho Consejo de Cuenca.

Finalmente el artículo 14 bis, en su numeral 5 indica: “Los principios que sustentan la política hídrica nacional son: Fracción III. La gestión de los recursos hídricos se llevará a cabo en forma descentralizada e integrada, privilegiando la acción directa y las decisiones por parte de los actores locales y por cuenca hidrológica”.

Señaló que en la demanda si bien se alude a los distritos de riego, que están vinculados con los Organismos de Cuenca y los Consejos de Cuenca directamente, ello deriva de que son los directamente afectados, pero no por otra razón, aunado a que lo sostenido es que se realizó la toma de decisiones sin la participación del Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, siendo relevante lo señalado en la foja setenta y dos de la demanda, en donde después de hacer alusión sobre la afectación a los distritos respectivos, se sostiene que: “En las circunstancias anotadas y toda vez que los actos que se reclaman, son violatorios del artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de los artículos 25, 26 y 27 de ese ordenamiento, al haberse emitido sin considerar las facultades que

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

corresponden al gobierno del Estado de Tamaulipas, en la gestión, administración y manejo de los recursos hídricos de la Cuenca del Río Bravo”.

Por ende, en su opinión estimó que sí hay un derecho que nace de la participación que la regulación de aguas nacionales les confiere a los Estados, debiendo reconocerse un interés legítimo de éstos para impugnar las decisiones arbitrarias que puedan adoptarse.

Precisó que el Estado de Tamaulipas se duele de que la Federación a través de la Comisión Nacional del Agua y sin tomar en cuenta al Consejo de Cuenca en que participó, tomara determinaciones que afecten la distribución de aguas indebidamente, lo que ha impedido que el Estado de Tamaulipas haya recibido el agua que le correspondía, por lo que acudió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ya que arbitrariamente se impidió que volúmenes de agua llegaran a los ríos respectivos y, por ende, se restringieron las aguas a las que tiene derecho, recordando que los Estados son los que legislan en materia de agua potable respecto de los Municipios, por lo que estimó que en el caso concreto sí se afecta el interés legítimo del Estado de Tamaulipas ya que debe analizarse si en realidad se violentaron disposiciones legales nacionales e internacionales así como el sistema nacional jurídico que rige a la distribución del agua.

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

La señora Ministra Luna Ramos indicó que la Ley de Aguas Nacionales es reglamentaria del artículo 27 constitucional, el cual da la calidad de las aguas que existen en el país, siendo claro que existen aguas federales, locales, municipales y hasta de los particulares en algunos supuestos, considerando que el caso concreto se refiere a aguas que constituyen una línea divisoria del Estado Mexicano e incluso que mediante un tratado internacional debe cumplirse de acuerdo a lo establecido en éste y que existe una Comisión que debe establecer los parámetros para que se lleve a cabo el reparto de dichas aguas. Señaló que incluso se han tenido interpretaciones diversas en relación con el Acta 234 para los casos en los que el abasto de agua por falta de lluvias es insuficiente, ante lo cual se otorga un tiempo específico para que las aguas sean pagadas.

Agregó que el artículo 4º de la Ley de Aguas Nacionales precisa que es la Federación la que tiene competencia para determinar lo relativo a las aguas nacionales, destacando que el artículo 1º de la Ley de Aguas del Estado de Tamaulipas indica que le corresponde regular lo relativo a las aguas que no reúnan el carácter de nacionales en términos del artículo 27 constitucional.

Reconoció ser cierto que la referida ley prevé las cuencas hidrológicas, para lo cual refirió la definición que de éstas da el propio ordenamiento, y también que existen

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

Consejos de Cuenca a los cuales se invitarán a los titulares de los Poderes Ejecutivos de los Estados en cuyo territorio se ubique la respectiva cuenca hidrológica, señalando que debe tomarse en cuenta que una cuestión diversa es que en dichos Consejos de Cuenca participe el Ejecutivo de un Estado y otra que por ello el Estado respectivo tenga atribuciones para determinar los destinos de las aguas nacionales.

Mencionó que conforme a lo dispuesto en el artículo 3º, fracción XXIII, de la ley en comento destaca como atribución del referido Consejo determinar la media anual de las aguas superficiales en una cuenca hidrológica como el valor que resulta de la diferencia entre el volumen medio anual de escurrimiento de una cuenca hacia aguas abajo y el volumen medio anual actual comprometido aguas abajo, lo que implica que participan en la toma de decisiones junto con la Comisión Nacional del Agua para en un momento dado poder cumplir con el respectivo tratado internacional, indicando que no se está sosteniendo que no tengan injerencia los Estados ya que en un momento dado esas aguas pueden llegar a sus distritos de riego, reconociendo que es distinto que tengan injerencia mediante una ley para la determinación de la media anual de la cuenca correspondiente a que la tengan para poder determinar si en el cumplimiento de un convenio internacional puede intervenir o no el Estado tratándose de aguas nacionales.

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

Recordó que se ha diferenciado sobre el tipo de interés que se tutela, sin que pueda extenderse en el caso concreto el interés legítimo para el Estado de Tamaulipas. Sostuvo que en el presente asunto no se da una afectación al interés legítimo del referido Estado ya que no es suficiente el simple hecho de que participen como Estados miembros de las Comisiones de Cuenca para tener interés legítimo de impugnar si los escurrimientos llegaron o no a la entidad y que el propio Gobernador del Estado tenga que velar porque su comunidad tenga un ambiente adecuado y próspero, pues en todo caso se trataría de un interés simple, no de un interés legítimo.

Precisó que se está en presencia de una competencia que no le corresponde al Estado de Tamaulipas porque el artículo 27 constitucional determina de manera específica cuáles son las aguas de carácter nacional, en las que no existe interés por parte de los Estados.

Además, estimó conveniente dar lectura a lo sostenido por el señor Ministro Azuela Güitrón al resolver la controversia constitucional 6/2004 en el sentido de que: “En efecto la actora apoya su acción en la única circunstancia consistente en que los pozos de extracción de agua del subsuelo cuya administración pretende que sea reasumida por la Federación se encuentran en su territorio... sino que verse exclusivamente sobre la administración de aguas del subsuelo, tema respecto del cual esta Suprema Corte de

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que corresponde su explotación, uso o aprovechamiento, incluyendo su extracción y descarga, exclusivamente al gobierno federal”, por lo que se consideró que el acto impugnado en cuanto se refiere a la administración de aguas del subsuelo no incide en la esfera competencial de la Entidad Federativa que acudió al juicio.

Por ende consideró que el precedente citado es aplicable al caso concreto pues aun cuando se refiere a aguas subterráneas y éste a aguas superficiales, lo cierto es que ambas son de carácter federal.

El señor Ministro Aguirre Anguiano recordó que conforme a lo dispuesto en el Código Civil el que se encargue sin mandato y sin estar obligado de asunto de otro, deberá obrar conforme a los intereses del dueño y que el gestor deberá dar aviso al dueño de su gestión tan pronto le sea posible.

Por lo que se refiere al derecho al agua, agregó que existe un derecho a todos los elementos: tierra, aire, agua y fuego, los que son exigibles como derechos fundamentales, precisando que existen leyes que tutelan cada uno de ellos, considerando que en cuestiones de grado existen diversos niveles, por lo que señaló que todos los elementos tienen un género y en alguna forma se tornan inasibles a través del

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

derecho, reconociendo que existen reformas relacionadas con la tutela de los derechos difusos.

En cuanto al libre ejercicio de las atribuciones por parte de la Federación derivadas del artículo 27 constitucional, consideró que se está ejemplificando el abuso del ejercicio de un derecho lo que pudiera tener una sanción en términos del artículo 113 constitucional, considerando que si no existe una norma de atribución precisa, puede haber una significación importante aun sea bajo la hipérbole de la figura del abusivo ejercicio de la atribución.

Por lo que se refiere a lo establecido en la Ley de Aguas Nacionales estimó necesario atender a lo previsto en el artículo 5º de dicha ley, el cual indica: “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”; por lo que la coordinación a la que se ha referido debe entenderse al

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

ámbito de sus correspondientes atribuciones. Por ende, manifestó se mantendría en su posición.

El señor Ministro Aguilar Morales reconoció la relevancia de las precisiones realizadas por la señora Ministra Luna Ramos en cuanto a la naturaleza federal de las aguas; además, por lo que se refiere al respectivo Consejo de Cuenca debe reconocerse que se trata de un órgano colegiado el cual debe tener un representante, sin que pueda aceptarse que cada uno de sus integrantes pudieran ir a la controversia constitucional; además, si el Estado de Tamaulipas sostiene que no se le llamó a la sesión del referido Consejo debió señalar como actos reclamados los emitidos por éste.

Agregó que los derechos humanos son defendibles desde cualquier punto de vista, pero eso no riñe con las exigencias procesales que la Constitución prevé respecto de cada vía, recordando que existe una exigencia procesal concreta en el artículo 105 constitucional sobre qué entidades o poderes pueden promover una controversia constitucional, concluyendo que en el caso concreto, los actos reclamados no afectan la esfera competencial del Estado de Tamaulipas.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas recordó el contenido de la propuesta del proyecto y manifestó sumarse a la postura relativa a la falta de

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

legitimación del Estado de Tamaulipas por no verse afectado su interés legítimo con los actos reclamados y al estar agotado el tema propuso al señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia se someta a votación.

El señor Ministro Cossío Díaz reconoció la relevancia de lo indicado por el señor Ministro Franco González Salas considerando que en todo caso los actos identificados se realizaron sin tomar en consideración la participación del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, lo cual se traduce en una invasión de su esfera competencial prevista expresamente en la Ley de Aguas, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución y ante el perjuicio que tales actos representa para la sociedad del Estado de Tamaulipas, el titular del Poder Ejecutivo del Estado de Tamaulipas, a quien se le invade su esfera de facultades en los términos descritos, se ve en la necesidad de promover la presente controversia constitucional en unión del Poder Legislativo de la entidad.

Además, recordó que en la demanda se señala como autoridades demandadas a la Comisión Nacional del Agua y al Director General de la referida Comisión y no al Organismo de Cuenca o al Consejo de Cuenca, por lo que tener por impugnados los actos emitidos por ésta implicaría suplir no la deficiencia de la queja sino de los actos impugnados con base en una breve mención que se realiza en la demanda.

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

Estimó que si se deja de lado la impugnación del referido acto, no advierte en qué medida los actos reclamados expresamente afectan la esfera competencial del Estado de Tamaulipas, cuyo gobernador acudió a este juicio con la finalidad de obtener recursos hídricos para los agricultores de su Estado, lo que no satisface los estándares constitucionales de procedencia de este juicio.

El señor Ministro Aguirre Anguiano señaló que ha detectado un yerro en sus argumentaciones al referirse a la aplicación del artículo 113 constitucional.

Sometido a votación el asunto se manifestó una mayoría de seis votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Aguilar Morales, Valls Hernández y Sánchez Cordero de García Villegas en el sentido de que no existe interés legítimo del Estado de Tamaulipas para promover esta controversia constitucional. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia votaron en el sentido de que sí existe un interés legítimo de la referida entidad federativa para promover esta controversia constitucional.

Por ende, el señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en el sentido de que no existe interés legítimo del Estado de Tamaulipas en la

Sesión Pública Núm. 98 Martes 21 de septiembre de 2010

presente controversia constitucional y, por tanto, es improcedente y se debe sobreseer en el juicio correspondiente.

La señora Ministra Sánchez Cordero de García Villegas manifestó que se hará cargo del engrose. Los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Franco González Salas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia reservaron su derecho para formular voto particular de minoría.

El señor Ministro Presidente Ortiz Mayagoitia convocó a los señores Ministros para la sesión pública solemne que tendrá verificativo el mismo día, al concluir el receso, para recibir al Presidente de la Suprema Corte de la República de Argentina y concluyó la sesión a las trece horas con quince minutos.

Firman esta acta el señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia y el licenciado Rafael Coello Cetina, secretario general de acuerdos, que da fe.