



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 70/2020
ACTOR: MUNICIPIO DE MANUEL BENAVIDES,
ESTADO DE CHIHUAHUA
SUBSECRETARÍA GENERAL DE ACUERDOS
SECCIÓN DE TRÁMITE DE CONTROVERSIAS
CONSTITUCIONALES Y DE ACCIONES DE
INCONSTITUCIONALIDAD**

En la Ciudad de México, a once de mayo de dos mil veinte, se da cuenta al **Ministro Javier Laynez Potisek**, instructor en el presente asunto, con la copia certificada de las documentales que integran el expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro. Conste.

Ciudad de México, a once de mayo de dos mil veinte.

Conforme a lo ordenado en el acuerdo admisorio de esta fecha, se forma el presente incidente de suspensión con copia certificada de las constancias que integran el expediente principal de la controversia constitucional citada al rubro.

A efecto de proveer sobre la medida cautelar solicitada por el Municipio de Manuel Benavides, Chihuahua, es menester tener presente lo siguiente:

En lo que interesa destacar, del contenido de los artículos 14¹, 15², 16³, 17⁴ y 18⁵ de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es posible advertir que:

1. La suspensión procede de oficio o a petición de parte y podrá ser decretada hasta antes de que se dicte sentencia definitiva;
2. Procede respecto de actos que, atento a su naturaleza, puedan ser suspendidos en sus efectos o consecuencias;
3. No podrá otorgarse respecto de normas generales;
4. No se concederá cuando se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante;

Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 14. Tratándose de las controversias constitucionales, el ministro instructor, de oficio o a petición de parte, podrá conceder la suspensión del acto que las motivare, hasta antes de que se dicte la sentencia definitiva. La suspensión se concederá con base en los elementos que sean proporcionados por las partes o recabados por el ministro instructor en términos del artículo 35, en aquello que resulte aplicable.

La suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales.

Artículo 15. La suspensión no podrá concederse en los casos en que se pongan en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante.

Artículo 16. La suspensión se tramitará por vía incidental y podrá ser solicitada por las partes en cualquier tiempo hasta antes de que se dicte sentencia definitiva.

Artículo 17. Hasta en tanto no se dicte la sentencia definitiva, el ministro instructor podrá modificar o revocar el auto de suspensión por el mismo dictado siempre que ocurra un hecho superveniente que lo fundamente.

Si la suspensión hubiere sido concedida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el recurso de reclamación prevista en el artículo 51, el ministro instructor someterá a la consideración del propio Pleno los hechos supervenientes que fundamenten la modificación o revocación de la misma, a efecto de que éste resuelva lo conducente.

Artículo 18. Para el otorgamiento de la suspensión deberán tomarse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional. El auto o la interlocutoria mediante el cual se otorgue deberá señalar con precisión los alcances y efectos de la suspensión, los órganos obligados a cumplirla, los actos suspendidos, el territorio respecto del cual opere, el día en que deba surtir sus efectos y, en su caso, los requisitos para que sea efectiva.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 70/2020**

5. Podrá modificarse o revocarse cuando ocurra un hecho superveniente que lo fundamente; y

6. Para su otorgamiento, deberán tenerse en cuenta las circunstancias y características particulares de la controversia constitucional.

En relación con lo anterior, el Tribunal Pleno emitió la jurisprudencia siguiente:

*"SUSPENSIÓN EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. NATURALEZA Y FINES. La suspensión en controversias constitucionales, aunque con características muy particulares, participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que en primer lugar tiene como fin preservar la materia del juicio, asegurando provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia que, en su caso, declare el derecho de la parte actora, pueda ejecutarse eficaz e íntegramente y, en segundo, tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en general en tanto se resuelve el juicio principal, vinculando a las autoridades contra las que se concede a cumplirla, en aras de proteger el bien jurídico de que se trate y sujetándolas a un régimen de responsabilidades cuando no la acaten. Cabe destacar que por lo que respecta a este régimen, la controversia constitucional se instituyó como un medio de defensa entre poderes y órganos de poder, que tiene entre otros fines el bienestar de la persona que se encuentra bajo el imperio de aquéllos, lo que da un carácter particular al régimen de responsabilidades de quienes incumplen con la suspensión decretada, pues no es el interés individual el que se protege con dicha medida cautelar, sino el de la sociedad, como se reconoce en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."*⁶

Como se advierte de este criterio jurisprudencial, la suspensión en controversias constitucionales participa de la naturaleza de las medidas cautelares, por lo que tiene como fin preservar la materia del juicio, a efecto de asegurar provisionalmente el bien jurídico de que se trate para que la sentencia pueda ejecutarse eficaz e íntegramente, de modo que tiende a prevenir el daño trascendente que pudiera ocasionarse a las partes y a la sociedad en tanto se resuelve el juicio principal.

En ese orden de ideas, la suspensión constituye un instrumento provisional cuyo propósito es impedir que se ejecuten los actos impugnados o que se produzcan o continúen realizando sus efectos mientras se dicta sentencia en el expediente principal, a efecto de preservar la materia del juicio y asegurar provisionalmente la situación jurídica, el derecho o interés de la parte actora, siempre que la naturaleza del acto lo permita y, en su caso, no se actualice alguna de las prohibiciones que establece el artículo 15 de la Ley Reglamentaria de la Materia.

Ahora bien, en su escrito inicial, el Municipio de Manuel Benavides, Chihuahua, por conducto de su Presidente Municipal impugna lo siguiente:

"IV. NORMA GENERAL o ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA. ASÍ COMO EL MEDIO OFICIAL EN EL QUE SE PUBLICÓ:

a. Del H. Congreso de la Unión reclamó (sic):

La omisión de cumplir con el artículo Tercero Transitorio: 'El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas', del decreto Publicado en el Diario

⁶Tesis 27/2008. Jurisprudencia. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVII. marzo de dos mil ocho. página mil cuatrocientos setenta y dos. número de registro 170007



INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 70/2020

FORMA A-54

PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Oficial de la Federación de fecha 08 de febrero de 2012 que incorporó el derecho al agua al artículo 4° de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, bajo el mandato de que la propiedad del agua es originaria de la nación y garantizando el principio de deliberación democrático, dando intervención efectiva a la federación, estados y municipios en la gestión del recurso hídrico.

b. Del C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos reclamo:

1) La OMISIÓN de ejercer las facultades que le confiere el artículo 4 de la Ley de Aguas Nacionales en materia de recursos hídricos sobre aguas nacionales ubicadas en la cuenca del río bravo (sic), en específico en el estado de Chihuahua en coordinación con el gobierno de los ayuntamientos y usuarios de la entidad de la cuenca hidrológica a través de los Consejos de Cuenca, en cuyo seno deben converger los tres órdenes de gobierno, con la participan (sic) de los usuarios, los particulares y las organizaciones de la sociedad.

2) La OMISIÓN LEGISLATIVA al no reglamentar adecuadamente para integrar a los Consejos de Cuenca previstos en el artículo 5 fracción I de la Ley de Aguas Nacionales, a los gobiernos de los ayuntamientos y usuarios de la entidad de la cuenca hidrológica, a los usuarios, a los particulares y las organizaciones de la sociedad que pudiesen ser afectados y por ende la inconstitucionalidad del artículo 15 del Reglamento de la Ley de Aguas Nacionales que no prevé la obligación de convocar a integrar y sesionar en los Consejos de Cuenca a los ayuntamientos y usuarios de forma obligatoria, no obstante que se trata de aguas de la nación y que la Ley de Aguas nacionales (sic) así lo dispone, por lo que se reclama también la expedición, publicación y aplicación de dicha norma reglamentaria publicada en el diario oficial de la federación (sic) de fecha 12 de enero de 1994, en contravención del artículo segundo transitorio del decreto mediante el cual se expidió la Ley de Aguas Nacionales.

3) Las órdenes para disponer del agua almacenada en la Presa La Boquilla, ubicada en el municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua, sin contar con un Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica en el que se haya dado la participación debida y obligada al gobierno municipal de los municipios que se ven afectados y a los usuarios del agua correspondientes al distrito de riego 005, Estado, Chihuahua, Región hidrológica: Bravo-Conchos, Región hidrológico-administrativa: Río Bravo con 8,113 usuarios registrados y una superficie total de 73,002 hectáreas, según fuente (sic) de la Comisión Nacional del Agua.

4) La inminente orden de desalojo del agua contenida en la Presa la Boquilla para disponerse al pago de (sic) Tratado de Aguas de 1944 suscrito entre México y los Estados Unidos de América y/o a la entrega de agua a productores agrícolas de los Estados de Nuevo León y Tamaulipas sin haber dado la debida participación a los usuarios del Estado de Chihuahua y en detrimento de los productores agrícolas del Estado de Chihuahua.

c. De la Comisión Nacional del Agua reclamo:

1) La OMISIÓN de gestionar los recursos hídricos de la nación, ubicados en el estado de Chihuahua, en particular en la Presa La Boquilla ubicada en el fundo legal del municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua, sin tomar en cuenta y dar participación al gobierno municipal de los ayuntamientos que se ubican dentro del distrito de riego 05 y a los usuarios del agua.

2) Las órdenes para disponer del agua almacenada en la Presa La Boquilla, ubicada en el municipio de San Francisco de Conchos, Chihuahua, sin contar con un Plan Hídrico de la Cuenca Hidrológica en el que se haya dado la participación debida y obligada al gobierno municipal de los municipios que se ven afectados y a los usuarios del agua correspondientes al distrito de riego 005, Estado, Chihuahua, Región hidrológica: Bravo-Conchos, Región hidrológico-administrativa: Río Bravo con 8,113 usuarios registrados y una superficie total de 73,002 hectáreas, según fuente (sic) de la Comisión Nacional del Agua.

3) El inminente desalojo del agua contenida en la Presa la Boquilla para disponerse al pago de (sic) Tratado de Aguas de 1944 suscrito entre México y los Estados Unidos de América y/o a la entrega de agua a productores agrícolas de los Estados de Nuevo León y Tamaulipas sin haber dado la debida participación a los usuarios del Estado de Chihuahua y en detrimento de los productores agrícolas del Estado de Chihuahua.

4) El acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por concurrencia de sequía severa en cuencas para el año 2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de abril de 2020, respecto del cual no se la (sic) da participación efectiva a los municipios, pues parte de la base que los Consejos de Cuenca diseñaron un programa de mitigación de la sequía, sin embargo, dadas las omisiones reclamadas en esta controversia no es verdad que el Consejo de Cuenca del Río Bravo se haya integrado correctamente, además de que se emite en base a la Ley de la Ley (sic) de Aguas Nacionales publicada en el diario oficial de la federación (sic) el 1 de diciembre de 1992 y no a la Ley General que debió haberse expedido.

d. Del Consejo de Cuenca del Río Bravo reclamo:

1) La omisión de promover la participación de las autoridades estatales y municipales, así como de los usuarios y grupos interesados de la sociedad, en la formulación, aprobación, seguimiento, actualización y evaluación de la programación hidráulica de la cuenca del Río Bravo en especial en los (sic) relacionado con la presa La Boquilla.

2) Los acuerdos tomados en relación a la Presa la Boquilla ubicada en el Municipio de San Francisco de Conchos, que provee de agua al distrito de riego 005 del cual soy usuario, sin haber dado la participación a los gobiernos municipales y a los usuarios en término (sic) de los

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 70/2020**

(sic) dispuesto por el artículo 5 fracción I de la Ley de Aguas Nacionales para disponer de sus aguas al pago de (sic) Tratado de Aguas de 1944 suscrito entre México y los Estados Unidos de América y/o a la entrega de agua a productores agrícolas de los Estados de Nuevo León y Tamaulipas sin haber dado la debida participación a los usuarios del estado de Chihuahua y en detrimento de los productores agrícolas del Estado de Chihuahua.

e. De la Delegación de la Comisión Nacional del Agua en el Estado de Chihuahua reclamo:

1) Todas las acciones tendentes a ejecutar ordenes que tengan como objetivo desalojar agua de la Presa La Boquilla al pago de (sic) Tratado de Aguas de 1944 suscrito entre México y los Estados Unidos de América y/o a la entrega de agua a productores agrícolas de los Estados de Nuevo León y Tamaulipas sin haber dado la debida participación a los municipios y usuarios del Estado de Chihuahua y en detrimento de los productores agrícolas del Estado de Chihuahua.

e. (sic) Del Comandante de la Guardia Nacional reclamo:

1) El uso de la fuerza pública para efecto de hacer cumplir las órdenes, actos y omisiones (sic) tiene como objetivo y consecuencia desalojar agua de la Presa La Boquilla al pago de (sic) Tratado de Aguas de 1944 suscrito entre México y los Estados Unidos de América y/o a la entrega de agua a productores agrícolas de los Estados de Nuevo León y Tamaulipas sin haber dado la debida participación a los municipios y a usuarios del Estado de Chihuahua y en detrimento de los productores agrícolas del Estado de Chihuahua. "

Por su parte, en el capítulo correspondiente de la demanda, el Municipio actor solicita la suspensión en los siguientes términos.

"Con fundamento en los artículos 14. 15 (sic) 16 y demás relativos y aplicables de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y tomando en cuenta que las omisiones imputadas a la Federación pueden causar graves perjuicios a los habitantes del Estado de Chihuahua, pues de seguir extrayendo agua de las presas podría significar que se consumaran los actos o éstos fueran de difícil reparación, solicito se ordene la suspensión de todo acto tendente al desalojo del agua contenida en la Presa la Boquilla para disponerse al pago de (sic) Tratado de Aguas de 1944 suscrito entre México y los Estado Unidos de América y/o a la entrega de agua a productores agrícolas de los Estados de Nuevo León y Tamaulipas sin haber dado la debida participación a los municipios y usuarios del Estado de Chihuahua y en detrimento de los productores agrícolas del Estado de Chihuahua, atendiendo a que con ello no se ponen en peligro la seguridad o economía nacionales, las instituciones fundamentales del orden jurídico mexicano, ni pueda afectarse gravemente a la sociedad y sí por el contrario mantienen viva la materia de la presente controversia constitucional."

De lo anterior se desprende que la medida cautelar se solicita, esencialmente, a efecto de que se ordene a las autoridades demandadas la suspensión de todo acto tendente a la extracción de agua de la Presa la Boquilla, toda vez que, el Municipio actor considera que contravienen diversas disposiciones constitucionales ya que son actos que carecen de fundamento legal al no contar con la reglamentación normativa adecuada ni ajustarse a un Plan Hídrico en el que se haya dado la participación correspondiente a los municipios afectados.

Atento a lo solicitado, a las características particulares del caso y a la naturaleza de lo impugnado, sin prejuzgar respecto del fondo del asunto que será motivo de estudio de la sentencia que en su oportunidad se dicte, **procede negar la suspensión solicitada** pues, como se señaló, la suspensión constituye un instrumento provisional cuyo propósito es impedir que se ejecuten los actos impugnados o se produzcan o continúen realizando sus efectos mientras se dicta sentencia en el expediente



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

principal, a fin de preservar la materia del juicio, **siempre que la naturaleza del acto lo permita.**

De esta forma, si el promovente reclama a los poderes Ejecutivo y Legislativo, ambos federales, las omisiones legislativas en materia de agua, la omisión de darle intervención y participación en las decisiones que se tienen en el Consejo de Cuenca del Río Bravo, así como la omisión de estructurar un Plan Hídrico en el que se haya dado la participación correspondiente a los municipios de la entidad, a fin de disponer de los recursos hídricos de la Presa la Boquilla para dar cumplimiento al Tratado de Aguas de 1944 suscrito entre México y los Estado Unidos de América y/o a la entrega de agua a productores agrícolas de los Estados de Nuevo León y Tamaulipas, e impugna la integración del Consejo de la Cuenca del Río Bravo, así como la omisión de contemplar a los Municipios respecto al programa de mitigación de la sequía, como —según afirma el promovente— se señala en el Acuerdo de carácter general de inicio de emergencia por concurrencia de sequía severa, extrema o excepcional en cuencas para el año 2020, publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de abril del año en curso, entonces no es posible acordar su suspensión. Concretamente, en los supuestos recién referidos se está en presencia de actos impugnados de naturaleza omisiva los cuales carecen de efectos susceptibles de suspenderse.

Aunado a ello, como ya se señaló, la suspensión en controversias constitucionales participa de la naturaleza de una medida cautelar, es decir, ésta no puede tener por efecto reconocer y/o constituir, aun de manera provisional, el derecho que se pretende en el fondo del asunto, por lo que tampoco es posible otorgarla respecto de los efectos y/o consecuencias de las omisiones impugnadas.

Por otra parte, no pasa desapercibido que el Municipio actor también reclama las órdenes de disposición y desalojo de los recursos hídricos de la Presa la Boquilla y el uso de la fuerza pública para dar cumplimiento a dichas órdenes. Sin embargo, del escrito de demanda se advierte que el promovente hace depender la inconstitucionalidad de los actos impugnados de la falta de participación en la decisión de los Municipios y usuarios del Estado de Chihuahua y en detrimento de los productores agrícolas de la entidad, por lo que no ha lugar a conceder la suspensión, ya que dicha solicitud está íntimamente vinculada con la pretensión principal o derecho litigioso cuya constitucionalidad combate el promovente y se estaría dando a la suspensión efectos constitutivos de derechos. Tales cuestiones, por el contrario, en su momento tendrán que ser motivo de pronunciamiento en la sentencia que se dicte en la controversia constitucional.

**INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DERIVADO DE LA
CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 70/2020**

Asimismo, independientemente de la naturaleza normativa de los actos impugnados, tampoco ha lugar a conceder su suspensión porque, como sostiene el propio promovente en su escrito de demanda, dichos actos representan los tendentes al desalojo del agua contenida en la Presa la Boquilla "*para disponerse al pago de (sic) Tratado de Aguas de 1944 suscrito entre México y los Estados Unidos de América y/o a la entrega de agua a productores agrícolas de los Estados de Nuevo León y Tamaulipas*". Esta situación particular actualiza el supuesto previsto en el citado artículo 15 de la Ley Reglamentaria que prohíbe expresamente otorgar la suspensión solicitada cuando con ello se pudieran poner en peligro la seguridad o economía nacionales o pueda afectarse gravemente a la sociedad en una proporción mayor a los beneficios que con ella pudiera obtener el solicitante. Por un lado, conceder la suspensión implicaría paralizar el cumplimiento de un tratado internacional que no está impugnado en la controversia y, por consiguiente, podría acarrear serias consecuencias jurídicas, económicas y políticas a la Nación como parte obligada en dicho instrumento internacional. Por otro lado, suspender la entrega a productores agrícolas de otras entidades federativas de aguas que, al decir del propio Municipio actor, son de jurisdicción nacional, podría suponer una afectación a la sociedad que sería claramente de mayor magnitud a los beneficios que obtendría el municipio de simplemente detener dicha entrega.

En efecto, en el caso, es inadmisibles acordar favorablemente la pretensión del promovente, consistente en que se ordene, vía incidental, la suspensión de actos tendentes al desalojo de los recursos hídricos de la Presa La Boquilla a fin de dejar de dar cumplimiento a un tratado internacional o suministrar agua a otras entidades federativas, lo cual sólo puede ser ordenado, en su caso, mediante una sentencia que resuelva el fondo del asunto.

Por tanto, se insiste, toda vez que la petición del promovente se encuentra vinculada con cuestiones que atañen al fondo del asunto no es dable conceder la medida cautelar en los términos solicitados, pues ello implicaría prejuzgar respecto de éste que, en todo caso, debe ser materia de estudio en la sentencia que en su oportunidad se dicte.

Finalmente, dada la naturaleza e importancia de este procedimiento constitucional, con apoyo en el artículo 282⁷ del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en términos del artículo 1 de la Ley Reglamentaria de

⁷Código Federal de Procedimientos Civiles

Artículo 282. El tribunal puede habilitar los días y horas inhábiles, cuando hubiere causa urgente que lo exija, expresando cual sea ésta y las diligencias que hayan de practicarse.



PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

la materia, se habilitan los días y horas que se requieran para llevar a cabo las notificaciones de este proveído.

En consecuencia, atento a lo razonado con antelación, se

ACUERDA

ÚNICO. Se niega la suspensión solicitada por el Municipio de Manuel Benavides, Chihuahua en el presente medio impugnativo.

Notifíquese. Por lista y por oficio al Municipio actor.

Lo proveyó y firma el **Ministro instructor Javier Laynez Potisek**, quien actúa con Carmina Cortés Rodríguez, Secretaria de la Sección de Trámite de Controversias Constitucionales y de Acciones de Inconstitucionalidad de la Subsecretaría General de Acuerdos de este Alto Tribunal, que da fe.

[Firma manuscrita]
ACUERDO
[Firma manuscrita]

Esta hoja corresponde al proveído de once de mayo de dos mil veinte, dictado por el **Ministro Instructor Javier Laynez Potisek**, en el incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 70/2020, promovido por el Municipio de Manuel Benavides, Chihuahua. Conste.
EJC/EDBG