

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
174/2020**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

COTEJÓ

SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ

SECRETARIO AUXILIAR: RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA

Colaboró: Luisa Ximena Cristóbal Barrera

Los problemas jurídicos que se plantean son los siguientes: **1.** ¿Debe sobreseerse por cesación de efectos en los artículos 21 y 38 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, así como de los artículos 5 y 7 de la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California, reformados mediante el Decreto Número 67, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el doce de mayo de dos mil veinte, así como de su respectivo régimen transitorio?; **2.** ¿Las normas impugnadas materia del fondo invaden la competencia constitucional de la Federación en materia de agua y saneamiento?; **3.** ¿Las normas impugnadas materia del fondo invaden la competencia constitucional de los Municipios en materia de agua y saneamiento?; y **4.** ¿Las normas impugnadas materia del fondo que otorgan facultades de la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua del Estado de Baja California, por su indeterminación, presuntamente inciden en las atribuciones que corresponden a la Federación o a los Municipios?

INDICE TEMÁTICO

Apartado	Criterio y decisión	Págs.
I. COMPETENCIA	El Tribunal Pleno es competente para conocer y resolver el presente asunto.	32-33
	La CNDH impugna el Decreto Número 67, publicado el doce de mayo de dos mil veinte.	33-38
II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS	Si bien la accionante formula conceptos de invalidez contra ciertos preceptos, lo cierto es que su pretensión sustancial es la invalidez de todo el Decreto, por la presunta invasión competencial del	

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

	Estado de Baja California en perjuicio de la Federación y de los Municipios de esa entidad federativa.	
	La demanda es oportuna, pues se presentó dentro del plazo legal de treinta días naturales posteriores a la publicación del Decreto impugnado.	38-43
III.	OPORTUNIDAD	
	Se desestima lo alegado por el Poder Ejecutivo de Baja California, en el sentido de que la demanda resulta extemporánea respecto a la fracción IX del artículo 3 de la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua local, pues lo cierto es que el Decreto 67 impugnado transfirió a la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua , todas las atribuciones que anteriormente correspondían a la Comisión Estatal del Agua, lo cual incluyó dicha fracción, de donde resulta lo oportuno en su impugnación.	
IV.	LEGITIMACIÓN	
	La demanda fue presentada por parte legitimada, pues la promueve la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, a través de su Presidenta, quien ejerce su representación legal, acreditó su personalidad y alega violaciones a derechos humanos.	44-49
V.	CAUSALES DE IMPROCEDENCIA	49-63
	V.1. Primera causal alegada por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California	49-50
	Es infundado lo que alegan los Poderes demandados, en el sentido de sobreseer por ausencia de conceptos respecto de aquellos preceptos que no fueron	

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

aludidos por la CNDH en su demanda, pues lo cierto es que debe analizarse la validez del Decreto impugnado, en vista del alegato de invasión competencial que se hace valer en perjuicio de la Federación y Municipios de Baja California.

V.2. Segunda causal alegada por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California

Es infundado el alegato relativo a que la CNDH no señala los motivos por los que estima inconstitucionales los artículos que impugna, pues lo cierto es que de la lectura de su demanda hace valer una afectación a la seguridad jurídica de los gobernados, derivado de la imprecisión en que se encuentran formuladas las facultades que otorga el Decreto impugnado al Gobierno local, lo cual debe ser materia del fondo del asunto.

50-52

V.3. Sobreseimiento por cesación de efectos de ciertas normas impugnadas

Procede sobreseer por cesación de efectos respecto de los artículos 5 y 7 de la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California, pues posterior a la presentación de la demanda, fueron reformados a través del Decreto 166, publicado el 26 de noviembre de 2020.

52-63

Además, procede sobreseer también por cesación de efectos respecto de los artículos 21 y 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública de Baja California, pues dicho ordenamiento fue abrogado a través del Decreto 41, publicado el seis de diciembre de dos mil veintiuno, mediante el cual se expidió la Ley Orgánica del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

Poder Ejecutivo de Baja California.

VI. ESTUDIO DE FONDO 64-93

VI.1. Análisis de la presunta violación a la competencia constitucional de la Federación en materia de agua y saneamiento, por parte del Estado de Baja California

Es infundado lo alegado, pues el hecho de que se haya incorporado a la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua a la administración pública local, en nada afecta el derecho humano al acceso y preservación del vital líquido, pues, en principio, las entidades federativas cuentan con libertad de configuración para establecer los órganos y dependencias que ejerzan las atribuciones respectivas, siendo que, en el caso, el ámbito de aplicación de las atribuciones que el Decreto 67 impugnado otorgó a la citada dependencia se restringe al orden de gobierno local, máxime que la materia de protección, conservación y saneamiento del agua, atento a lo establecido por el artículo 4 de la Constitución Federal, constituye una facultad concurrente en la que participan la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la ciudadanía. 64-78

VI.2. Análisis de la presunta violación a la competencia constitucional de los Municipios en materia de agua y saneamiento, por parte del Estado de Baja California

Es infundado lo alegado, pues el Decreto impugnado no condiciona o limita en forma alguna la competencia constitucional que corresponde a los Municipios en materia de agua y saneamiento, ni la participación a la que se refiere el artículo 4º. constitucional en la consecución de los fines de acceso y uso equitativo y 78-88

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

sustentable de los recursos hídricos, en la medida en que se refiere a la facultad que, de manera residual, tiene el Estado para regular, y con ello garantizar, la continua y debida prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales de jurisdicción estatal, así como el establecimiento de criterios técnicos, reglas y procedimientos para el control y la prevención de la contaminación por la descarga de aguas residuales al sistema de drenaje y alcantarillado del Estado, el uso racional del agua y el cumplimiento de Normas Oficiales Mexicanas vigentes.

VI.3. Análisis de las facultades de la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua del Estado de Baja California que, por su indeterminación, presuntamente inciden en las atribuciones que constitucionalmente corresponden a la Federación o a los Municipios

Son **infundados** los argumentos, pues el hecho de que el legislador local utilice ciertos vocablos para definir las atribuciones que debe ejercer una autoridad, o para definir una actividad en términos de un ordenamiento, ello en forma alguna resulta inconstitucional, pues ha sido criterio de este Alto Tribunal que el principio de fundamentación y motivación, en donde se inserta el diverso de seguridad jurídica, **no exige que el legislador defina todos y cada uno de los vocablos o locuciones utilizadas**, atento a la **jurisprudencia 1a./J. 117/2007** emitida por la Primera Sala, así como la **tesis P. CIV/2000**, sustentada por este Tribunal Pleno, de rubro: **“LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS**

88-93

**VICIOS EN LA REDACCIÓN
Y PRECISIÓN DE
TÉRMINOS EN QUE EL
LEGISLADOR ORDINARIO
PUEDA INCURRIR”.**

PRIMERO. Es parcialmente procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

94

SEGUNDO. Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 21 y 38 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California; y 5 y 7 de la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California, reformados mediante el Decreto Número 67, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de mayo de dos mil veinte, así como de su respectivo régimen transitorio.

VII. DECISIÓN

TERCERO. Se reconoce la **validez** de los artículos 2º, 3º, 6º y 8º de la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California; y 109, 116 y 117 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, reformados y adicionados mediante el Decreto Número 67, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de mayo de dos mil veinte, así como de su respectivo régimen transitorio.

CUARTO. **Publíquese** esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD
174/2020**

**PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL
DE LOS DERECHOS HUMANOS**

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA

PONENTE: MINISTRA YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

COTEJÓ

SECRETARIO: JUVENAL CARBAJAL DÍAZ

SECRETARIO AUXILIAR: RODRIGO ARTURO CUEVAS Y MEDINA

Colaboró: Luisa Ximena Cristóbal Barrera

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión correspondiente al **once de abril de dos mil veintitrés**, por el que emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve la **acción de inconstitucionalidad 174/2020**, promovida por la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos** en contra del **“Decreto Número 67, a través del cual se reforman y adicionan los artículos 21 y 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California; 2, 3, 6 y 8 de la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California; 5 y 7 de la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California; y 109, 116 y 117 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California”**, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el martes doce de mayo de dos mil veinte.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

ANTECEDENTES Y TRÁMITE DE LA DEMANDA:

1. **PRIMERO. Demanda inicial y normas impugnadas.** Por oficio presentado el tres de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la **Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, por conducto de su Presidenta, María del Rosario Piedra Ibarra, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las disposiciones siguientes:

“Decreto No. 67 mediante el cual se reformaron la Ley Orgánica de la Administración Pública; la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua; la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos; y la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable; todas del Estado de Baja California, publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 12 de mayo de 2020, cuyo contenido se reproduce a continuación:

‘Decreto No. 67

PRIMERO.- Se reforma el artículo 21 y se adiciona el Capítulo XIV denominado ‘De la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua’ al Títulos (sic) Segundo, así como el artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, para quedar como sigue:

ARTÍCULO 21.- ...

Además de la ...

I. – IX. ...

X. Secretaría de la Honestidad y la Función Pública;

XI. Secretaría de Cultura, y

XII. Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua.

CAPÍTULO XIV DE LA SECRETARÍA PARA EL MANEJO, SANEAMIENTO Y PROTECCIÓN DEL AGUA

ARTÍCULO 38 BIS.- La Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua, es la dependencia responsable de diseñar y coordinar la política pública en materia de gestión de recursos hídricos del Estado, así como fomentar el uso racional del agua; teniendo para tales efectos las siguientes atribuciones y obligaciones:

I.- Planear, gestionar, regular, validar, supervisar, construir y coordinar los servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento y reúso que correspondan al Estado, así como los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

sistemas de los mismos, por sí o a través de las entidades paraestatales del Sector a su cargo;

II.- Gestionar, planear, programar, proyectar, contratar, ejecutar y supervisar, las obras de competencia estatal, por sí o través de las entidades paraestatales del Sector a su cargo, requeridas para aprovechar de forma sustentable el agua en las actividades urbanas y suburbanas, agrícolas, rurales, ganaderas y forestales, así como su operación, conservación y mantenimiento, coordinando dichas acciones con la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo, Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Reordenación Territorial y Secretaría del Campo y la Seguridad Alimentaria, según corresponda;

III.- Promover y participar en la concentración de créditos, y otros mecanismos financieros para la construcción, instalación, conservación, mantenimiento o mejoramiento de la infraestructura hidráulica a cargo del Estado;

IV.- Ejercer las atribuciones que la legislación federal en materia hídrica establece para los Estados, así como las atribuciones descentralizadas por la Federación hacia los Estados, mediante la celebración de convenios;

V.- Elaborar los programas que derivados del Plan Estatal de Desarrollo se relacionen con los Sistemas de agua potable, alcantarillado y saneamiento y supervisar el cumplimiento de las prioridades y su ejecución;

VI.- Participar en la celebración de convenios y acuerdos que el Ejecutivo del Estado realice con el municipio respectivo para fijar las bases y procedimientos, condiciones y términos conforme a los cuales se proceda, en su caso, a la transferencia del organismo operador, cuando un municipio considere que su capacidad administrativa y financiera permitan la instalación de la comisión municipal correspondiente;

VII.- Gestionar ante las autoridades competentes la realización de acciones y la emisión de actos administrativos necesarios para el ejercicio de sus funciones, en términos de las leyes locales y la Ley de Aguas Nacionales;

VIII.- Formular alternativas en la utilización de fuentes de energía para la operación de los sistemas de conducción de agua en el Estado;

IX.- Formular y promover nuevas fuentes y sistemas de abastecimiento de agua; disminuyendo los daños ambientales y los costos en la producción de nuevas fuentes de agua;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

X.- Coadyuvar en la promoción, apoyo, prevención, vigilancia, control y disminución de la contaminación del agua;

XI.- Coadyuvar con la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo, en la aplicación de la normatividad para el manejo y disposición final de residuos sólidos, de residuos industriales y para la construcción de sistemas de tratamiento de aguas residuales;

XII.- Coadyuvar en la formulación conjunta con la Federación, de los planes y programas específicos tanto para el abastecimiento, como el tratamiento de aguas y servicios de drenaje y alcantarillado, así como la captación, tratamiento y uso eficiente de aguas pluviales;

XIII.- Participar con la Federación y con los municipios del Estado, para la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos de competencia federal;

XIV.- Participar en los convenios que se gestionen entre el Gobierno del Estado y el Gobierno Federal, así como con los gobiernos de los municipios, en los cuales se realicen obras de infraestructura hidráulica;

XV.- Gestionar la obtención de recursos, concertación de créditos y otros mecanismos financieros, incluso sobre la participación de terceros en el financiamiento de obras y servicios, que apoyen la construcción y el desarrollo de las obras y servicios hidráulicos del Estado;

XVI.- Fomentar y apoyar los servicios públicos urbanos y rurales de agua potable, alcantarillado, saneamiento, recirculación y reúso en el territorio del Estado y de los municipios;

XVII.- Fomentar y apoyar el desarrollo de los sistemas de agua potable y alcantarillado;

XVIII.- Impulsar y promover conjuntamente con la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo, Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Reordenación Territorial y Secretaría del Campo y la Seguridad Alimentaria y los municipios, los programas de saneamiento, tratamiento y reúso de aguas; los de riego o drenaje y los de control de avenidas y protección contra inundaciones;

XIX.- Gestionar ante la Federación, la celebración de las concesiones y asignaciones para la explotación, uso o aprovechamiento de las aguas nacionales en cantidad y calidad, que estén bajo la administración y custodia del Estado y de la prestación de los servicios públicos de agua;

XX.- Gestionar la celebración de convenios con la Federación y los municipios, con la finalidad de mejorar y difundir permanentemente el conocimiento sobre la ocurrencia del

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

agua en el ciclo hidrológico, la oferta y demanda de agua, los inventarios de agua, suelo, usos y usuarios y de información pertinente vinculada con el agua y su gestión, así como la promoción de una gestión integrada de los recursos hídricos, con el apoyo que consideren necesarios como de usuarios del agua, de organizaciones de la sociedad y de particulares;

XXI.- Promover la participación de la sociedad en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política hídrica estatal;

XXII.- Coordinar la operación y actualización del sistema estatal de información de los servicios de agua potable, pluviales, alcantarillado sanitario y saneamiento, así como los de tratamiento y manejo de aguas residuales;

XXIII.- Participar en el Sistema Estatal de Protección Civil y apoyar en la aplicación de los planes y programas para prevenir y atender situaciones de emergencia, causadas por fenómenos hidrometeorológicos extremos;

XXIV.- Desarrollar, en coordinación con los organismos operadores, programas de orientación a los usuarios con el objeto de preservar la calidad del agua y propiciar su aprovechamiento racional;

XXV.- Elaborar y mantener actualizado, en coordinación con las entidades paraestatales del sector a su cargo, el inventario de los bienes y recursos del sistema de agua potable, alcantarillado y saneamiento del Estado y de las reservas hidrológicas del Estado;

XXVI.- Iniciar y aplicar los procedimientos administrativos e imponer las medidas correctivas y sancionadoras que procedan, por infracciones a la normatividad en materia hídrica Estatal, de acuerdo a sus atribuciones conforme los convenios y legislación aplicable;

XXVII.- Participar en reuniones tanto del ámbito binacional, federal y estatal en materia de agua potable, alcantarillado y saneamiento;

XXVIII.- La proposición de políticas públicas, estrategias, programas, proyectos y acciones para hacer eficiente el uso de agua en riego, así como de los usos agropecuarios y acuícolas, y

XXIX.- Las demás que determinen expresamente las leyes y reglamentos aplicables.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

SEGUNDO.- A la entrada en vigor del presente Decreto, el Ejecutivo Estatal deberá realizar las adecuaciones en el Decreto de creación y de Comisión Estatal del Agua de Baja California, así como a la normatividad estatal en materia de agua, a fin de incorporar a la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua en la misma, debiendo realizar las acciones necesarias para garantizar la participación ciudadana en las adecuaciones respectivas.

TERCERO.- La Secretaría de Hacienda y la Oficialía Mayor dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto deberá realizar las acciones conducentes a fin de dotar a la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua de los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para su creación.

SEGUNDO.- Se aprueban las reformas a los artículos 2, 3, 6 y 8 de la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California, para queda como sigue:

ARTÍCULO 2.- Para los efectos de esta ley se entiende por:

I. – VIII. ...

IX.- Recomendación: Documento emitido por el Titular del Ejecutivo a través de la instancia que para tal efecto se instale, en el cual se establecerán los criterios y acciones a llevar a cabo, a fin de fomentar el uso racional y cuidado del agua;

X.- Secretaría: Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua;

XI.- Titular del Ejecutivo: El Gobernador del Estado de Baja California; y

XII.- Uso racional del agua: Son las acciones, estrategias y hábitos encaminados al consumo eficiente del agua en el marco del desarrollo sostenible y respetando la normatividad vigente sobre el medio ambiente y recursos naturales renovables.

ARTÍCULO 3.- La Secretaría, ejercerá las siguientes atribuciones:

ARTÍCULO 6.- ...

Las entidades públicas tendrán la obligación de elaborar su Programa de Fomento de la Cultura del Cuidado del Agua, conteniendo las medidas específicas, metas e indicadores de resultados para el uso eficiente y ahorro de agua en todas sus instalaciones y actividades, mismo que presentarán de manera directa a la Secretaría que lo registrará para su seguimiento y

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

evaluación dentro del Programa Estatal.

ARTÍCULO 8.- *Participarán en el Consejo como parte de las entidades públicas:*

I.- El Titular de la Secretaría, quien fungirá como Presidente;

II. – III. ...

IV.- El Titular de la Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Reordenación Territorial;

V.- El Titular de la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo;

VI.- El Titular de la Comisión;

VII. – VIII. ...

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ÚNICO. *El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.*

TERCERO.- *Se reforman los artículos 5 y 7 de la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California, para quedan como sigue:*

ARTÍCULO 5.- *Los Consejos de Administración de las Comisiones de Mexicali, Tijuana, Tecate y Ensenada, se integran con ocho consejeros, los que serán:*

I.- ...

II.- El Secretario para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua;

III.- El Secretario de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Reordenación Territorial;

IV.- El Secretario de Hacienda;

V.- Un representante ciudadano, que será seleccionado por el Gobernador del Estado de la terna que proponga el Cabildo del Municipio correspondiente;

VI.- Dos representantes de la Iniciativa Privada, que serán seleccionados por el Gobernador del Estado de las ternas que proponga la Cámara de Comercio y la Delegación de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación del Municipio correspondiente, y

VII.- El Presidente Municipal respectivo.

ARTÍCULO 7.- *El Gobernador del Estado será el Presidente del Consejo y en sus ausencias temporales será sustituido por el titular de la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua. Por cada uno de los Consejeros restantes, el Gobernador del Estado designará un suplente.*

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO. *El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.*

SEGUNDO. *Cada Comisión Estatal de Servicios Públicos deberá presentar al Ejecutivo Estatal las reformas a sus Reglamentos Internos en apego a la presente reforma, para su aprobación y publicación.*

CUARTO.- *Se reforman los artículos 109, 116 y 117 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, para quedar como sigue:*

ARTÍCULO 109.- *Corresponde a la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua en coordinación con los Organismos encargados del servicio:*

[...]

ARTÍCULO 116.- *La Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua en coordinación con los Organismos encargados del servicio, promoverán el ahorro y el uso eficiente del agua potable, así como el reúso de las aguas residuales procedentes de las plantas de tratamiento si su calidad así lo permite de acuerdo con la normatividad aplicable.*

ARTÍCULO 117.- *La Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua en coordinación con los Organismos encargados del servicio vigilarán que el reúso de las aguas se ajuste a los términos establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas, las normas ambientales del Estado y demás disposiciones que resulten aplicables.*

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

ÚNICO. *El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.'."*

- 2. SEGUNDO. Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La Comisión accionante considera que las normas que impugna son contrarias a los artículos 1, 4, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11.1 y 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 11.1 del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Protocolo de San Salvador".

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

3. TERCERO. Conceptos de invalidez.

La Comisión accionante hace valer, en esencia, lo siguiente:

- **ÚNICO.** El Decreto No. 67 impugnado, que reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua; la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos; y la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable, todas del Estado de Baja California, vulnera los derechos fundamentales al agua y saneamiento, seguridad jurídica y el principio de legalidad. Lo anterior, en virtud de que los supuestos previstos en las leyes reformadas mediante ese Decreto se apartan del parámetro previsto en la Ley Fundamental en materia de agua potable y saneamiento, y distorsiona, contradice y/o genera un parámetro diferenciado respecto del régimen constitucional en materia de aguas.

A. Parámetro de regularidad en materia de derecho al agua y saneamiento

El derecho humano al agua y saneamiento en el orden jurídico mexicano fue elevado a rango constitucional mediante la reforma al numeral 4, párrafo sexto, de la Ley Fundamental, publicada en el Diario Oficial de la Federación el ocho de febrero de dos mil doce.

El Poder Reformador de la Constitución estimó necesario introducir el derecho al agua como un derecho humano, estableciendo su disposición y saneamiento para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.

Asimismo, consideró como características y condiciones básicas que deben garantizarse para poder acceder a este derecho y ejercerlo:

- El abastecimiento del agua debe ser suficiente y adecuado a las necesidades vitales de cada persona.
- El agua debe tener una calidad adecuada para el uso personal y doméstico, esto es, que no contenga microorganismos o sustancias químicas o radioactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas.
- Debe ser accesible tanto desde el punto de vista físico, es decir, que todas las personas puedan acceder al agua sin tener que hacer un gran esfuerzo de traslado, como accesible en términos económicos, es decir, ser asequible para cualquier persona.
- El agua debe ser accesible a todos sin ningún tipo de discriminación, garantizando que las personas que viven en una situación de mayor vulnerabilidad puedan acceder al agua en igualdad de condiciones.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

Además, el Poder Reformador consideró prioritario establecer la obligación del Estado de garantizar este derecho y que la ley definiera las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equilibrado y sustentable de los recursos hídricos, estableciendo un sistema constitucional de participación de la Federación, las entidades federativas y los Municipios, así como la participación ciudadana para la consecución de dichos fines.

En el ámbito internacional, el derecho al agua ha sido desarrollado principalmente, aunque no en forma exclusiva, por la interpretación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, por el Comité facultado para ello, el cual, en su Observación General No. 15, ha subrayado que el derecho al agua forma parte del derecho a un nivel de vida adecuado, al igual que los derechos a disponer de alimentación, de una vivienda y vestido adecuados; asimismo, precisó que el derecho al agua está indisolublemente asociado al derecho a la salud y a una vivienda y una alimentación adecuadas.

Por otro lado, en 2006, la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos aprobó las directrices para la realización del derecho al agua potable y al saneamiento. En ellas se utiliza la definición del derecho al agua elaborada por el Comité, y el derecho al saneamiento se define como el derecho de toda persona a acceder a un servicio de saneamiento adecuado y seguro que proteja la salud pública y el medio ambiente.

En el mismo sentido, el derecho internacional humanitario y el derecho ambiental también protegen expresamente el acceso al agua potable y el saneamiento.

La Convención de Ginebra (1949) y sus Protocolos adicionales (1977) destacan la importancia fundamental del acceso al agua potable y el saneamiento para la salud y la supervivencia en los conflictos armados internacionales y no internacionales.

El Protocolo relativo al agua y la salud de la Convención sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas, de 1992, dispone que los Estados parte deben adoptar medidas apropiadas para asegurar el acceso a agua potable y saneamiento, así como proteger los recursos hídricos utilizados como fuentes de agua potable contra la contaminación.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible aborda el derecho humano al agua, en su Objetivo 6, enfocado a garantizar la disponibilidad de agua, además de su gestión sostenible y saneamiento para todos, especialmente las metas 6.1, relativas a “lograr el acceso universal y equitativo al agua potable a un precio asequible para todos”, al igual que 6.4, correspondiente “aumentar considerablemente el uso eficiente de los recursos hídricos en todos los sectores y asegurar la sostenibilidad de la extracción y el abastecimiento de agua dulce para hacer frente a la escasez de agua y reducir considerablemente el número de personas que sufren falta de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

agua.”

De este modo, el reconocimiento de derecho humano al agua y saneamiento previsto en la Constitución Federal desde febrero de dos mil doce, debe entenderse a la luz de su desarrollo progresivo y tradición internacional y no en forma separada.

I. Núcleo esencial del derecho humano al agua

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales detalló en su Observación General 15 que, si bien no se prevé explícitamente ese derecho “se encuentra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular, porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia”, por lo que igualmente está comprendido en el artículo 11.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y por extensión, los numerales 10, 11 y 12 del Protocolo de San Salvador.

Esta Comisión Nacional ha señalado en sus Recomendaciones 11/2018 y 1/2020, en atención a los planteamientos de la Observación General 15, que a pesar de que el acceso al líquido vital puede implicar la realización de distintas actividades personales y productivas, el derecho humano al agua debe interpretarse siempre bajo una perspectiva de sostenibilidad, de manera que pueda ser ejercido por las generaciones actuales y futuras.

Adicionalmente, la Observación General 15 emplea la noción de un “uso personal y doméstico”, no solo para designar una modalidad de acceso o suministro en sentido estricto, sino para todo el proceso orientado a ese fin, desde la provisión de reservas de agua y su extracción, hasta la distribución, suministro o abastecimiento a las personas, mediante acceso directo o a través de la red de servicio público, abarcando los mecanismos de gestión o administración del agua que sustentan dichos procesos.

Para garantizar el núcleo esencial del derecho humano al agua, en nuestro país existe un sistema de génesis constitucional que regula la administración del recurso hídrico. Principalmente, la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del artículo 27 constitucional, así como el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Norma Fundamental, que otorga a los Municipios, entre otras, las funciones y servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

II. Sistema constitucional en materia de agua y saneamiento

El derecho al agua implica sobre todo dos distintas obligaciones básicas o primarias para los poderes públicos; la primera consiste en proveer materialmente el líquido, haciéndolo asequible para la población en general y de una manera especial para los grupos más vulnerables; la segunda, es asegurar que este líquido tenga la calidad necesaria para el consumo

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

humano, ya sea directo (es decir, cuando el agua se usa para beber o para la higiene personal) o indirecto (usos agrícolas o alimentarios en general).

Para cumplir con dichas obligaciones constitucionales, la Norma Fundamental prevé un sistema de reglas que hacen efectivo ese derecho. Por ejemplo, el numeral 27, párrafo quinto, de la Constitución Federal, prevé que son propiedad de la Nación las aguas provenientes de los destinos ahí especificados, entre otras cuestiones.

Así, la Constitución Federal prevé de manera genérica lo concerniente a aguas nacionales; sin embargo, el ordenamiento que regula la explotación, uso o aprovechamiento de dichas aguas, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable es la Ley de Aguas Nacionales.

A nivel federal existe la Comisión Nacional del Agua (“**CONAGUA**”), cuya naturaleza jurídica es de órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con funciones en materia de gestión de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes.

Dicha Comisión cuenta con autonomía técnica, ejecutiva, administrativa, presupuestal y de gestión, para la consecución de su objeto, el ejercicio de las facultades que le corresponden previstas en la Ley de Aguas Nacionales. Su misión es administrar y preservar las aguas nacionales y sus bienes inherentes para lograr su uso sustentable con la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y la sociedad en general.

Por otro lado, el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Ley Fundamental, vigente desde el veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, faculta a los Municipios para prestar los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

Para dar cumplimiento a este precepto constitucional, las legislaturas locales deben contemplar dentro de su normativa local las disposiciones necesarias para que el servicio público sea prestado en congruencia con la Constitución Federal, tal como lo prevén los artículos Segundo y Tercero transitorios del Decreto que reformó el artículo constitucional en cita.

En tal sentido, la participación de las autoridades legislativas locales en cuanto a las habilitaciones al gobierno estatal en la materia se limita a regular la prestación del servicio de agua a cargo de los Municipios. A contrario sensu, sólo los Municipios están constitucionalmente habilitados para proveer a los particulares dichos servicios y no así propiamente las entidades federativas per se, de manera que no cuentan con una libertad de configuración amplia y discrecional.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

B. Derecho fundamental de seguridad jurídica y principio de legalidad

El derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad previstos en los artículos 14 y 16 de la Norma Fundamental, así como 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, constituyen prerrogativas fundamentales por virtud de las cuales, toda persona se encuentra protegida frente al arbitrio de la autoridad estatal.

Una forma de garantizar esta protección es que el actuar de la autoridad se acote en una ley adoptada por el Poder Legislativo, siempre apegándose a lo establecido por la Constitución Federal, la cual genera el cauce de todo el orden jurídico.

De forma esquemática, esta perspectiva del derecho de seguridad jurídica y el principio de legalidad se puede plantear en los siguientes términos, de la manera en cómo se verán transgredidos en los siguientes supuestos: a) cuando la actuación por parte de cualquier autoridad del Estado no se encuentra debidamente acotada o encauzada conforme a la Constitución o las leyes secundarias que resultan acordes a la Norma Fundamental; b) Cuando la autoridad estatal actúa con base en disposiciones legales que contradicen el texto constitucional; c) Cuando la autoridad afecta la esfera jurídica de los gobernados sin un sustento legal que respalde su actuación.

Con base en ello, se estima que el Congreso de Baja California contravino dichos principios, al deformar los mecanismos constitucionales establecidos para garantizar el derecho humano al agua potable y saneamiento.

C. Inconstitucionalidad del Decreto

A la luz del parámetro precisado, el Decreto 67 implica afectaciones en el goce y ejercicio de los derechos humanos, al tratarse de normas que, por una parte, generan incertidumbre jurídica en cuanto a sus alcances, o bien, infringen el sistema constitucional en materia de aguas, lo que redundará en la afectación en el goce efectivo del derecho humano al agua.

Si bien en apariencia el objeto de las modificaciones a las leyes reformadas mediante el Decreto impugnado consistieron exclusivamente en adiciones o reformas a disposiciones del orden adjetivo u orgánico; lo cierto es que la integración de la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua, como parte de la Administración Pública Local y las actividades que le son propias, repercuten en el derecho humano al agua y saneamiento, al distorsionar el mecanismo constitucionalmente previsto para garantizar dicha prerrogativa, impactando negativamente en la seguridad con la que deben contar las personas en este rubro.

El Poder Reformador de la Constitución consideró que el derecho al agua está ligado a la concepción de la correcta y oportuna actuación de los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

poderes públicos, de la misma manera que la protección al medio ambiente en función del bienestar individual o colectivo.

El artículo 4 constitucional, en su párrafo sexto, se complementa con los numerales 27, párrafos quinto y sexto, 73, fracciones XVII y XXIX-G, además del 115, fracción III, inciso a) y 122, apartado C, en éstos últimos dos casos, por cuanto a la regulación de los servicios públicos de agua potable –preceptos que en todo caso desarrollan su contenido normativo a través de leyes del ámbito general, federal y estatal– se permite advertir la existencia de un régimen jurídico en materia de agua, el cual resulta indispensable para el goce y ejercicio de ese derecho humano.

En materia del derecho humano al agua, existen atribuciones definidas constitucionalmente que corresponden a la Federación, en cuanto la administración de títulos para el uso, explotación o aprovechamiento de aguas nacionales –al igual que sus bienes inherentes–, así como las descargas asociadas de las concesiones o asignaciones de referencia.

Por otra parte, aquellas destinadas a la prestación de los servicios públicos de agua o alcantarillado, directamente recaen en Municipios y, por excepción, en el Gobierno de la Ciudad de México.

Asimismo, las facultades de los Estados tienen un carácter residual, en tanto no impliquen restricción o menoscabo a las correspondientes a la Federación o Municipios.

De este modo, la inconstitucionalidad de las normas generales contenidas en el Decreto impugnado se sustenta principalmente en lo siguiente:

a) La Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua que por sus alcances son exclusivas, puede realizar las actividades que le corresponden constitucionalmente a la Federación y a los Municipios de Baja California, o bien, derivan en la indeterminación de su objeto de regulación.

b) Las normas permiten asumir esas facultades exclusivas e indelegables a través de la celebración de convenios.

Lo anterior se hace patente al analizar la **Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua** para esa entidad federativa, que define la noción de “*uso racional del agua*”, contenida en el **artículo 2, fracción XII**, como las “*acciones, estrategias y hábitos encaminados al consumo eficiente del agua en el marco del desarrollo sostenible y respetando la normatividad vigente sobre el medio ambiente y recursos naturales renovables.*”

Dicha disposición, lejos de circunscribir su aplicación al ámbito de los recursos hídricos correspondientes al Gobierno de Baja California, a partir de concesiones de aguas nacionales o asignaciones de las mismas, para el uso público urbano, el precepto incluye la posibilidad de llevar a cabo “acciones”, sin especificar su contenido; disposiciones cuya verificación,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

fiscalización o control, recaen en otras autoridades del ámbito federal y municipal, conforme a lo previsto por la Constitución General.

Ahora, el **artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California**, en sus diversas fracciones incorpora supuestos normativos que regulan directamente supuestos ajenos al Gobierno Estatal, particularmente, o bien, se plantean bajo condiciones de indeterminación, con la finalidad de favorecer la competencia del Poder Ejecutivo Estatal, particularmente las contenidas en las **fracciones II, VI, VIII, IX, X, XIII, XIV, XXVII, XXVIII y XXIX**, que establecen:

- Gestionar, planear, programar, proyectar, contratar, ejecutar y supervisar, las obras de competencia estatal, por sí o través de las entidades paraestatales del Sector a su cargo, requeridas para aprovechar de forma sustentable el agua en las actividades urbanas y suburbanas, agrícolas, rurales, ganaderas y forestales, así como su operación, conservación y mantenimiento, coordinando dichas acciones con la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo, Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Reordenación Territorial y Secretaría del Campo y la Seguridad Alimentaria, según corresponda (**fracción II**);
- Participar en la celebración de convenios y acuerdos que el Ejecutivo del Estado realice con el municipio respectivo para fijar las bases y procedimientos, condiciones y términos conforme a los cuales se proceda, en su caso, a la transferencia del organismo operador, cuando un municipio considere que su capacidad administrativa y financiera permitan la instalación de la comisión municipal correspondiente (**fracción VI**);
- Formular alternativas en la utilización de fuentes de energía para la operación de los sistemas de conducción de agua en el Estado (**fracción VIII**);
- Formular y promover nuevas fuentes y sistemas de abastecimiento de agua; disminuyendo los daños ambientales y los costos en la producción de nuevas fuentes de agua (**fracción IX**);
- Coadyuvar en la promoción, apoyo, prevención, vigilancia, control y disminución de la contaminación del agua (**fracción X**);
- Participar con la Federación y con los municipios del Estado, para la planeación, realización y administración de las acciones de gestión de los recursos hídricos de competencia federal (**fracción XIII**);
- Participar en los convenios que se gestionen entre el Gobierno del Estado y el Gobierno Federal, así como con los gobiernos de los municipios, en los cuales se realicen obras de infraestructura hidráulica (**fracción XIV**);
- Participar en reuniones tanto del ámbito binacional, federal y estatal en materia de agua potable, alcantarillado y saneamiento (**fracción XXVII**);

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

- La proposición de políticas públicas, estrategias, programas, proyectos y acciones para hacer eficiente el uso de agua en riego, así como de los usos agropecuarios y acuícolas (**fracción XXVIII**);
- Las demás que determinen expresamente las leyes y reglamentos aplicables (**fracción XXIX**).

Tales disposiciones implican la habilitación prevista para la **CONAGUA**, en relación con:

- La regulación y control de actividades suburbanas no incluidas dentro de uso público urbano, agrícolas, rurales, ganaderas y forestales impropias del ámbito definido para el Gobierno Federal (**fracciones II y XVIII**);
- Usurpación de facultades de control y vigilancia de la contaminación del agua (**fracción X**); o bien,
- Imponer la necesidad de que la Secretaría sea partícipe en toda reunión o convenio correspondiente al manejo, gestión y administración de los recursos hídricos, respecto de actos de la Federación con Municipios de Baja California o entidades internacionales (**fracciones VI, XIV y XVIII**).
- Todos estos casos, sin limitar la actuación gubernamental a su propio ámbito de actuación previsto por el ordenamiento.

Por su parte, la **Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California** incluye en su **artículo 3, fracción IX**, otro supuesto que claramente complica las atribuciones federales en materia de aguas, al propiciar *“la elaboración, aplicación y difusión general de normas técnicas estatales que regulen el ahorro y uso racional del agua”*, con indeterminación de los alcances jurídicos que conllevan tales directrices, al tenor de las atribuciones antes señaladas.

Dicha situación es análoga a lo que refieren los **artículos 116 y 117** de la **Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California**, el primero en cuanto a que la Secretaría promoverá *“el ahorro y el uso eficiente del agua potable, así como el reúso de las aguas residuales provenientes de las plantas de tratamiento si su calidad así lo permite de acuerdo con la normatividad aplicable”*, mientras que el segundo, al señalar que la dependencia vigilará *“que el reúso de las aguas se ajuste a los términos establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas, las normas ambientales del Estado y las demás disposiciones que resulten aplicables.”*

Como se ha mencionado, las disposiciones del Decreto impugnado, en particular las de la **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California (fracciones IV, VI, XIV, XX y XXVI del artículo 38 BIS)**, prevén la posibilidad de que la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua, mediante la suscripción de convenios asuma facultades que, por mandato constitucional y legal, corresponden a la Federación, específicamente a la Comisión Nacional del Agua.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

Lo anterior, ignorando que la Ley de Aguas Nacionales, si bien autoriza la celebración de instrumentos de colaboración, delimitan el objeto de esos convenios a fines específicos (conforme a sus artículos 9, fracción XXV, 14 Bis, fracción IV y 20), mucho menos sin permitir la delegación de asuntos de utilidad e interés públicos, señalados en los artículos 7 y 7 Bis de esa Ley.

Adicionalmente, las atribuciones conferidas a la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua, además de la notoria obstrucción que implica de las previstas para la Federación y Municipios, propician la existencia de actos privativos y de molestia ilegales en la esfera jurídica de las personas, por no ajustarse a las disposiciones establecidas en la Constitución Federal, en relación con sus artículos 4, párrafo sexto, 27, párrafos quinto y sexto, 73, fracciones XVII y XXIX-G y 115, fracción III, inciso a).

Dichas atribuciones exclusivas e indelegables de la Comisión Nacional del Agua, en los numerales 6, 7, 7 Bis y 9 de la Ley de Aguas Nacionales, además de las consignadas a organismos y consejos de cuenca, en términos de los artículos 12 Bis 6, 13 Bis 1 y 13 Bis 3, del mismo ordenamiento.

Por otro lado, las atribuciones de la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua, incorporadas al sistema normativo impugnado, infringen las diversas señaladas en el artículo 82 de la Constitución Política de Baja California, que establece competencia para los Municipios del Estado en la materia que se analiza, en franca correlación con el diverso 115 de la Constitución Federal.

Esto, al restringir la regulación y prestación de los servicios públicos que, en términos los señalados, corresponden a los Municipios, imponiendo la competencia estatal los servicios de agua potable y saneamiento como originarios.

Debe precisarse que, propiamente, el artículo 84 de la Constitución de Baja California dispone la posibilidad de que, previo acuerdo con los Municipios, el Gobierno estatal *“de manera directa a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y por el propio Municipio.”*

Aunque, en todo caso, dicho supuesto corresponde a un caso de delegación temporal de facultades, sustentada en instrumentos convencionales, no bajo los términos absolutos e intemporales que prevé el Decreto impugnado, al asumirlo como competencia originaria del Gobierno estatal.

Así, las modificaciones a las leyes a que se refiere el Decreto impugnado en esta vía, repercuten negativamente en el derecho humano al agua y

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

saneamiento, así como de seguridad jurídica, en atención a que pretenden asumir facultades, atribuciones y competencias propias de la Federación y los Municipios, en favor de la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua.

Finalmente, se solicita que, en su caso, los efectos se extiendan a todas aquellas normas que estén relacionadas.

4. **CUARTO. Registro del expediente y turno del asunto.** Por acuerdo de seis de agosto de dos mil veinte, el Ministro Presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente a la presente acción de inconstitucionalidad con el número 174/2020, y la turnó a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa como instructora del procedimiento.
5. **QUINTO. Admisión de la demanda.** La Ministra instructora admitió a trámite el presente asunto mediante proveído de once de agosto de dos mil veinte, en el cual ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California para que rindieran sus respectivos informes; asimismo, requirió al órgano legislativo para que remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de las normas impugnadas y al órgano ejecutivo para que exhibiera un ejemplar del Periódico Oficial estatal en el que conste su publicación. De igual forma, dio vista a la Fiscalía General de la República, así como a la Consejería Jurídica del Gobierno Federal, para que antes del cierre de instrucción manifiesten lo que a su respectiva representación corresponda.
6. **SEXTO. Acuerdos que tienen por rendidos los informes de las autoridades emisora y promulgadora.** Por acuerdos de veintiséis de octubre de dos mil veinte y seis de abril de dos mil veintiuno, la Ministra instructora tuvo por rendidos los informes solicitados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California; por exhibidos los antecedentes legislativos de las normas impugnadas, así como el ejemplar del Periódico Oficial local relativa a su publicación. Asimismo, la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

Ministra instructora, en el primer proveído, ordenó integrar al expediente dos escritos y anexos de similar contenido, de quienes se ostentaron como integrantes del colectivo “*Resistencias Unidas*”, mediante los cuales realizaron diversas manifestaciones a manera de *amicus curiae*.

7. SÉPTIMO. Informe del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.

Mediante oficio recibido el veinte de octubre de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Secretario General de Gobierno del Estado de Baja California, en su carácter de representante legal del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, compareció a rendir el informe solicitado, para exponer, en esencia, lo siguiente:

Causales de improcedencia

- **La Comisión accionante sólo expresa argumentos para cuestionar un supuesto conflicto de competencias legales** entre la Comisión Nacional del Agua y la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua, en concreto, las previstas en el **artículo 38 BIS, fracciones II, VI, X, XIV y XVIII** de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California; sin embargo, **no se expresaron conceptos de invalidez contra el resto de los preceptos que fueron reformados.**

Por tanto, considera que **debe sobreseerse** respecto de los artículos:

- 21, fracciones X, XI y XII y 38 BIS, fracciones I, III a V, VII a IX, XI a XIII, XV a XVII y XIX a XXIX de la **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California**, así como los cuatro artículos transitorios referidos a este ordenamiento en el artículo Primero del Decreto 67;
- 2, fracciones IX a XII, 6 segundo párrafo y 8, fracciones I y IV a VI, de la **Ley del Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California**, así como el artículo transitorio único referidos a este ordenamiento en el artículo Segundo del Decreto 67;
- 5, fracciones II a VII, y 7 de la **Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California**, así como los dos artículos transitorios referidos a este ordenamiento en el artículo Tercero del Decreto 67; y

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

- 109 primer párrafo, 116 y 117 de la **Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California**, y su artículo transitorio único referido a este ordenamiento en el artículo Cuarto del Decreto 67.

Asimismo, **señala que debe sobreseerse respecto de la fracción IX del artículo 3** de la Ley del Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California, ya que **dicha fracción no fue reformada por el Decreto 67.**

Por tanto, debe sobreseerse la acción intentada, con fundamento en la fracción II del artículo 20, aplicable en términos del artículo 65, ambos de la Ley Reglamentaria y con apoyo, además, en la **jurisprudencia P./J. 17/2010**, de rubro: **“ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEBE SOBRESEERSE EN LA ACCIÓN Y NO DECLARARLOS INOPERANTES.”**

Sin que en el caso que nos ocupa surta la suplencia, toda vez que la suplencia de los conceptos de invalidez prevista en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la materia no es tan amplia, como para que al no existir argumento alguno contra un precepto impugnado pueda crearse en su integridad los conceptos de invalidez. Lo anterior, con apoyo en la jurisprudencia P./J. 4/2013 (10a.), de rubro: **“ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LÍMITES DE LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.”**

Aunado a lo anterior, es importante recordar que la presunción de constitucionalidad de la que gozan todas las normas, la cual radica esencialmente en que todas las leyes por el simple hecho de haber sido emitidas por un órgano legítimo, se presumen apegadas al marco constitucional; en ese tenor, para que sea procedente el análisis de si una norma contraviene o no la Constitución Federal, es necesario que quien la considera inconstitucional exponga razonamientos lógico-jurídicos tendientes a destruir la presunción de constitucionalidad a la que se hizo alusión en líneas precedentes, así como también aportar los medios de prueba necesarios para tal efecto, acorde con la **jurisprudencia 1a./J. 121/2005** de rubro: **“LEYES. LA EXPRESIÓN DE LA CAUSA DE PEDIR NO BASTA PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE SU CONSTITUCIONALIDAD.”**

En cuanto al fondo

- I. **La norma impugnada complica la habilitación prevista para la CONAGUA, en relación con la regulación y control de actividades suburbanas**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

- Es inoperante el concepto de invalidez relativo a que el artículo **38 BIS, fracciones II y XVIII** de la **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja de California**; ya que estas conceden las atribuciones necesarias para que la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua pueda llevar a cabo las obras de competencia estatal requeridas para aprovechar de forma sustentable el agua en actividades urbanas y suburbanas, agrícolas, rurales, ganaderas y forestales, así como su operación, conservación y mantenimiento.
 - Tales preceptos impugnados se encuentran vinculados a la protección y preservación del agua, ya que refiere a las obras requeridas para el aprovechamiento sustentable del líquido vital; por tanto, se debe atender a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente con base en sus artículos 7 y 10.
 - Es facultad de las entidades federativas la regulación del aprovechamiento sustentable y la previsión y control de la contaminación de aguas de jurisdicción estatal y aguas nacionales asignadas, por lo que los Congresos locales tienen competencia para expedir las disposiciones necesarias para su regulación.
 - Las **fracciones II y XVII del artículo 38 BIS** de la **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California**, son constitucionales, pues tienen como propósito el aprovechamiento sustentable de las aguas de jurisdicción estatal y aguas nacionales asignadas competencia de las entidades federativas.
 - Los argumentos de la Comisión accionante van dirigidos a defender la esfera de competencia que la ley otorga a la CONAGUA, ya que no está a discusión si las normas reclamadas contravienen el derecho humano al agua, por el contrario, la accionante plantea una defensa de las facultades legales de un organismo descentralizado, lo cual escapa del ámbito de control en una acción de inconstitucionalidad.
 - La promovente no especificó cuáles eran las facultades exclusivas de la CONAGUA que considera se ven afectadas por las disposiciones impugnadas.
- II. La norma impugnada usurpa la facultad de control y vigilancia de la contaminación del agua**
- Es inexacto el concepto de invalidez relativo a que el **artículo 38 BIS, fracción X**, usurpa la facultad de la **CONAGUA** en cuanto al control y vigilancia de la contaminación del agua; porque la accionante se limitó a realizar dicha aseveración sin sustento, toda vez que sus conceptos de invalidez son genéricos e imprecisos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

- Tal precepto impugnado faculta a la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua para coadyuvar en materia de contaminación del agua, es decir, para la colaboración con los distintos órdenes de gobierno a fin de proteger y conservar la calidad del agua.
- El artículo 7 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente concede la facultad a las entidades federativas para regular la prevención y control de la contaminación de aguas de jurisdicción estatal, así como, de las aguas nacionales que tengan asignadas; de ahí lo desacertado del argumento de la promovente.
- La Ley de Aguas Nacionales y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente reconocen la importancia de la preservación de las condiciones ecológicas del régimen hidrológico en los distintos órdenes de gobierno y conceden la posibilidad de que el Gobierno Federal se coordine con los Estados y el Distrito Federal (hoy Ciudad de México), a fin de que ejecuten determinados actos administrativos relacionados con la prevención y control de las aguas y responsabilidad por daño ambiental.

III. La norma impugnada impone la necesidad de que la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua, sea partícipe en toda reunión o convenio relativos a recurso hídricos

- Las **fracciones VI, XIV y XVIII del artículo 38 BIS** de la **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California**, tienen como objeto que la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua tenga las atribuciones suficientes para participar en los convenios que el estado lleve a cabo con la Federación o los Municipios, así como aquellos convenios que pudieran celebrarse ante la transferencia de servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.
- Lo anterior no impone ninguna obligación a la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua de participar de manera obligatoria en toda reunión o convenio relativo al manejo, gestión y administración de los recursos hídricos, respecto de actos de la Federación con los Municipios de Baja California, ni con entidades internacionales, como equivocada y defectuosamente lo refiere la accionante.

IV. Que la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California, complica las atribuciones federales en materia de agua, al propiciar la creación de normas estatales que regulen el ahorro y uso racional del agua

- En la reforma del artículo 3, **fracción IX**, de la **Ley de Fomento a la Cultura de Cuidado del Agua para el Estado de Baja California**,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

únicamente se eliminó de su texto a la Comisión Estatal del Agua y se adicionó a la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua; sin embargo, los componentes de la norma siguen intocados, pues no tuvieron una afectación sustantiva. En efecto, tal reforma trajo como consecuencia una modificación orgánica, no sustantiva, ya que únicamente se hizo un cambio de nombre a una entidad gubernamental.

- La anterior no le da oportunidad a la Comisión accionante para dirigir conceptos de invalidez a hipótesis normativas que fueron publicadas en el Periódico Oficial del Estado el diecinueve de enero de dos mil diecisiete.
- **Ha transcurrido en exceso el plazo establecido de treinta días naturales para ejercitar la acción de inconstitucionalidad**, desde la fecha en que entró en vigor la hipótesis normativa impugnada contenida en el artículo 3, en concreto, su fracción IX, hasta la presentación de demanda; por tanto, es claramente improcedente.
- La **fracción X** del artículo 3 de la **Ley de Fomento a la Cultura de Cuidado del Agua para el Estado de Baja California**, dispone que la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua, tendrá la atribución para propiciar la elaboración, aplicación y difusión general de normas técnicas estatales que regulen el ahorro y uso racional del agua; por lo que lo relativo al ahorro y uso racional del agua forma parte del derecho humano a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de las personas que se encuentra establecido en el artículo 4 de la Constitución Federal.
- La jurisprudencia ha identificado la vinculación que existe entre la protección del derecho humano a un medio ambiente sano con el principio de desarrollo sustentable previsto en el artículo 25 de la Constitución Federal y el artículo 27 para la conservación de los elementos naturales, así como la preservación y restauración del equilibrio ecológico.
- La materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico se regula de manera concurrente por diversos órganos de gobierno, por lo que no es una facultad exclusiva de la Federación como lo señala la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Son inexactos los argumentos de la promovente referentes a que la disposición impugnada afecta las atribuciones federales en materia de aguas; ya que el ahorro y uso racional del agua forma parte del derecho humano a un medio ambiente sano y su regulación es materia concurrente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

- **La accionante no señaló qué facultades federales en materia de agua se afectan con la norma impugnada**, ni la disposición legal de donde derivan las atribuciones afectadas.

V y VI. Facultad municipal referente a la prestación del servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales

- La facultad de los Municipios referente a la prestación del servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, prevista en el artículo 115 de la Constitución Federal, fue resultado de la reforma del veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, donde el Constituyente Permanente fortaleció al Municipio libre otorgándole el cargo de diversos servicios públicos, entre los cuales se encuentra el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- En el artículo Tercero Transitorio de la mencionada reforma, se establece que los servicios públicos municipales que sean prestados por los Estados a la entrada en vigor de la reforma, pueden ser asumidos por los Municipios, previa aprobación del Ayuntamiento, pero mientras ocurre el proceso de transferencia, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes para proteger el interés de la ciudadanía.
- Ahora, **ninguno de los municipios de Baja California ha solicitado la transferencia de la prestación del servicio público** de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, por lo que **en tanto no ocurran tales transferencias referidas en el artículo tercero transitorio de la reforma al artículo 115 de la Constitución Federal, el Estado sigue conservando a su cargo el servicio público** del agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- El Estado de Baja California sigue teniendo la carga de cumplir con los parámetros constitucionales en materia del servicio público del agua, lo que implica que los ciudadanos tengan acceso, disposición y saneamiento de agua para su consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.
- El Estado tiene el deber de modernizar la estructura institucional y legal en materia de agua, lo que de manera alguna puede traducirse como una contradicción al artículo 115 de la Constitución Federal, ya que **hasta que los Ayuntamientos soliciten la transferencia del servicio público de agua, éste sigue estando a cargo del Estado.**
- Las normas tildadas de inconstitucionales son conformes a la regularidad constitucional, pues las mismas tiene como finalidad garantizar el derecho fundamental al agua previsto en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los artículos 7

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

y 85 de la Ley de Aguas Nacionales; 7 y 10 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

- Finalmente, no existe competencia exclusiva de la Federación sobre el aprovechamiento o el uso de aguas, pues el que dicho orden de gobierno tenga facultades para regular el uso y aprovechamiento del agua, no es sinónimo de que tenga facultades exclusivas para regular la materia del agua, ya que **existe un sistema de competencia compartida y competencial en materia federal, estatal y municipal**, por lo que no es exclusivo de la Federación regular y legislar todo lo relativo al agua, sino únicamente expedir leyes y sobre su uso y aprovechamiento de jurisdicción federal. En ese sentido, **las legislaturas locales, como la de Baja California, sí tienen competencia para expedir disposiciones legales necesarias para la regulación del vital líquido**.

8. **OCTAVO. Informe del Poder Legislativo del Estado de Baja California.** Mediante oficio recibido el dieciséis de marzo de dos mil veintiuno en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Baja California rindió informe, en el que expresó, en esencia, lo siguiente:

En cuanto al fondo

- Si bien es cierto que mi representada hizo uso de las facultades que le otorga la Constitución local, los actos de sanción y promulgación de ninguna manera deben considerarse faltos de fundamentación y motivación, ni mucho menos arbitrarios, toda vez que los actos de sanción y promulgación realizados por la Gobernadora del Estado, que se verifiquen en cumplimiento a un Decreto emitido por el Congreso local, no son actos aislados, sino que forman la fase final del proceso legislativo que culmina con el acto por el cual el Ejecutivo estatal lo da a conocer a los habitantes a través del Periódico Oficial del Gobierno del Estado. De manera que, la intervención del Ejecutivo en el proceso legislativo permite que la norma jurídica adquiera plena validez, pues, sin los actos de éste, la ley aprobada por el Congreso local no nacería a la vida jurídica, esto es, no tendría vigencia, menos sería obedecida.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

Causales de improcedencia

- **De la lectura de la demanda se desprende que la accionante no plantea conceptos de invalidez respecto de los artículos que considera inconstitucionales** y que fueron reformados mediante el Decreto Impugnado, ya que sólo se concretó en afirmar que las disposiciones impugnadas vulneran la esfera de competencia de la Federación y los Municipios, sin motivar sus argumentos, por lo que debe de sobreseerse la acción de inconstitucionalidad respecto de los preceptos impugnados.

No se plantea de forma clara ni precisa en qué consiste la supuesta contravención a la Constitución Federal; no se demuestra en qué forma los artículos de las disposiciones legales impugnadas violan alguna disposición constitucional; no se demuestra de qué manera se genera el daño, ni aportan los elementos suficientes para considerar que los artículos son contrarios la Constitución Federal.

Por tanto, debe sobreseerse la acción intentada, con fundamento en la fracción II del artículo 20, aplicable en términos del artículo 65, ambos de la Ley Reglamentaria y con apoyo, además, en la **jurisprudencia P./J. 17/2010**, de rubro: **“ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEBE SOBRESEERSE EN LA ACCIÓN Y NO DECLARARLOS INOPERANTES.”**

Sin que en el caso que nos ocupa surta la suplencia, toda vez que la suplencia de los conceptos de invalidez prevista en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de la materia no es tan amplia, como para que al no existir argumento alguno contra un precepto impugnado pueda crearse en su integridad los conceptos de invalidez.

Aunado a lo anterior, es importante recordar que la presunción de constitucionalidad de la que gozan todas las normas, la cual radica esencialmente en que todas las leyes por el simple hecho de haber sido emitidas por un órgano legítimo, se presumen apegadas al marco constitucional; en ese tenor, para que sea procedente el análisis de si una norma contraviene o no la Constitución Federal, es necesario que quien la considera inconstitucional exponga razonamientos lógico-jurídicos tendientes a destruir la presunción de constitucionalidad a la que se hizo alusión en líneas precedentes, así como también aportar los medios de prueba necesarios para tal efecto, acorde con la **jurisprudencia 1a./J. 121/2005** de rubro: **“LEYES. LA EXPRESIÓN DE LA CAUSA DE PEDIR NO BASTA PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE SU CONSTITUCIONALIDAD.”**

- De igual forma, se actualiza la causa de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria; en virtud de que, **con posterioridad a la demanda, se aprobó el dictamen número 70 de la**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

Comisión de Gobernación, Legislación y Puntos Constitucionales, mediante el cual se reformaron los artículos 5 y 7 de la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California, por lo que se actualizó un cambio normativo en tales artículos que fueron atacados de invalidez conforme al texto aprobado mediante el Decreto 67 impugnado, el cual se encuentra rebasado por el diverso Decreto, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintiséis de noviembre de dos mil veinte; por tanto **han cesado sus efectos**.

Validez de las normas impugnadas

- El Congreso de Baja California actuó de acuerdo al marco jurídico constitucional y legal, toda vez que emitió el Decreto 67 impugnado de conformidad con el proceso legislativo respectivo, de acuerdo con los artículos 13, 27, 28, 29 y 34 de la Constitución Política del Estado Baja California y el 115, fracción III, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que faculta a los Municipios para hacerse cargo de los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales. Acorde con este último precepto, la facultad otorgada a los Municipios se realiza mediante convenio celebrado con los Municipios del Estado para que se encarguen del servicio del agua.
- En el dictamen que dio origen al Decreto impugnado, se realizó un análisis que partió del reconocimiento que la Constitución Federal hace respecto a reconocer como derecho fundamental de toda persona al acceso al agua, y además en él se justifica la procedencia de la iniciativa partiendo del contenido del párrafo sexto del artículo 4 de la Constitución Federal.
- Ahora, el artículo 7 apartado A de la Constitución Política de Baja California reconoce el acceso al agua como un derecho humano; por lo que en concordancia con la Carta Magna y el artículo 82 de la Constitución Local, otorgan a los Ayuntamientos los servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- De igual modo, el artículo 84 de la Constitución Local en apego a la Constitución Federal, establece que a juicio del Ayuntamiento se podrá convenir con el Estado para que de manera directa o a través del organismo correspondiente se haga cargo en forma temporal de los servicios o bien se ejerzan coordinadamente por el Estado y por el Municipio.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

- El Congreso local consideró jurídicamente procedente la reforma planteada, por las siguientes razones:
 - a) El artículo 124 de la Constitución Federal prevé que las facultades que no están conferidas expresamente en la Constitución se entienden reservadas a los Estados, en los ámbitos de sus respectivas competencias.
 - b) La administración pública estatal se conforma por una serie de Secretarías, dependencias y entidades creadas para la satisfacción de necesidades colectivas con propósitos fundamentales para cumplir con las aspiraciones y demandas locales, por tanto, con la reforma se impulsa el cabal cumplimiento de la responsabilidad gubernamental en el diseño y coordinación de las políticas públicas en materia de gestión de recursos hídricos del Estado, así como el fomento al uso racional del agua.
 - c) La necesidad del vital líquido en la población obliga a los gobiernos a replantear esquemas y estrategias en materia de planeación, gestión, regulación, validación, supervisión, construcción y coordinación de los servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento y reúso; de ahí la viabilidad de constituir una Secretaría Estatal con la facultad de validar y regular los servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento y reúso que corresponden al Estado.
 - d) Se considera apropiada la reforma a los artículos 2, 3, 6 y 8 de la Ley del Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California, porque en el artículo 2 se inserta a la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua, en el 3 se transfirió a dicha Secretaría las atribuciones con las que actualmente cuenta la Comisión Estatal del Agua, y en ese sentido la Secretaría pasa a ser el organismo rector en el estado de la política pública en materia de gestión de recursos hídricos del Estado. Finalmente, respecto a los artículos 6 y 8, el primero obliga a las entidades públicas a elaborar y presentar a la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua, un programa de fomento a la cultura del cuidado del agua; y el segundo propone que el titular de la Secretaría presida el Consejo Consultivo para el Fomento al Cuidado del Agua.
 - e) Se consideraron viables las reformas a los artículos 5 y 7 de las Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California, puesto que, dentro del proyecto de análisis y dictaminación, con la creación dentro de una Secretaría especializada en materia de protección y cuidado del agua, el titular de la misma debe tener participación dentro de los consejos de los organismos públicos descentralizados del Gobierno del Estado, cuya función es el cumplimiento y realización de los sistemas de agua potable y alcantarillado de aguas negras en cada uno de los municipios.
 - f) También fue viable la reforma a los artículos 109, 116 y 117 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, ya que de ningún modo eliminan facultades de los organismos encargados de dicho servicio, ni restringen derechos, o agregan obligaciones a los usuarios del servicio del agua potable y alcantarillado sanitario, pues todas las normas se mantienen

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

intocadas, y la pretensión es que exista coordinación entre la Secretaría para el Manejo Saneamiento y Protección del Agua y los organismos encargados de los servicios.

- De la interpretación sistemática y armónica de los artículos 4 de la Constitución Federal; 7 y 85 de la Ley de Aguas Nacionales; 7 y 10 de la Ley General de Equilibrio Ecológico y 7 de la Constitución Política de Baja California, se desprende que el Congreso Local está facultado para legislar lo relacionado con el derecho humano al agua. También la Ley de Aguas Nacionales y la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, facultan a las legislaturas de las entidades federativas para legislar en temas relacionados con el derecho humano al agua; por lo que es posible aseverar que **existen facultades concurrentes entre los diversos órdenes de gobierno y no se configura una invasión de competencias en la esfera de la Federación o de los Municipios.**
- Así, el Congreso local efectuó las reformas basándose en la libertad de configuración normativa de que goza el Estado, en exacto apego a las facultades expresamente reconocidas por la Constitución Federal, de acuerdo al reparto de competencias legislativas entre la Federación y el Estado con especial atención a la regla de competencia residual del artículo 124 de la Constitución Federal.
- La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que las legislaturas locales tienen la facultad de regular en aquellas materias que de manera expresa no se encuentren limitadas por la propia Constitución General o los tratados internacionales, lo cual se estableció en los criterios jurisprudenciales de rubro: **“FACULTAD REGLAMENTARIA DE LOS CONGRESOS LOCALES PARA LEGISLAR DIRECTAMENTE SOBRE UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”** **“LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTA LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.”** Tales criterios jurisprudenciales sostienen la constitucionalidad de las leyes combatidas; además se reitera que no existe algún precepto constitucional o legal que le prohíba al Estado legislar sobre el particular, puesto que al tratarse de una facultad encomendada a los órdenes de gobierno la hace concurrente entre ellos y faculta a las entidades federativas a su regulación con el ánimo de ejercer de manera efectiva encomendada en el marco de la Constitución General.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

Contestación a los conceptos de invalidez

- El **primer concepto de invalidez** es inoperante, puesto que con la reforma lo que se pretende es conceder las atribuciones necesarias para que la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua, pueda llevar a cabo obras de competencia estatal requeridas para aprovechar de forma sustentable el agua en las actividades urbanas y suburbanas, agrícolas, rurales, ganaderas y forestales, así como su operación, conservación y saneamiento.
- El **segundo concepto de invalidez** es inoperante, porque de modo alguno se usurpan las facultades exclusivas a la **CONAGUA**, ya que la Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios preservan las condiciones ecológicas del régimen hidrológico, a través de la promoción y ejecución de las medidas y acciones necesarias para proteger y conservar la calidad del agua, otorgándole al Gobierno Federal la posibilidad de coordinarse con los demás órdenes de gobierno para que ejecuten determinados actos administrativos relacionados con la prevención y control de la contaminación de aguas y responsabilidad por el daño ambiental. Por tanto, la norma impugnada es coherente con la legislación federal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- El **tercer concepto de invalidez** es inoperante, ya que el artículo 38 BIS contiene XXIX fracciones, las cuales abordan un número importante de acciones sobre las que la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua local, tiene las facultades para actuar y le otorgan un rango de acción para llevar a cabo las atribuciones de diseño y coordinación de la política pública en materia de gestión de los recursos hídricos.
- El **cuarto concepto de invalidez** resulta inexacto, pues la reforma sólo se limitó a eliminar del texto a la Comisión Estatal del Agua y adicionó a la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua, por lo que los componentes de la norma quedaron intocados, puesto que sólo se hizo un cambio en el nombre respecto del ente que tendrá las facultades, sin hacer un cambio o modificación en el contenido de las atribuciones.
- Los **conceptos de invalidez quinto y sexto** son inexactos, ya que la Constitución Local dispone la posibilidad de que, previo acuerdo con los Municipios, el Gobierno del Estado se hará cargo en forma temporal de algún servicio público municipal, lo que corresponde a un caso de delegación temporal de facultades sustentada en instrumentos convencionales.
- La facultad de los Municipios para la prestación de servicio público de agua potable, drenaje, alcantarillado, se encuentra establecido en el artículo 115 de la Constitución Federal, resultado de la reforma de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, en donde el Constituyente Permanente fortaleció al Municipio libre otorgándole el cargo de diversos servicios públicos entre los cuales se encuentra el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

- El artículo Tercero Transitorio de la mencionada reforma, establece que los servicios públicos municipales que sean prestados por los Estados a la entrada en vigor de la reforma pueden ser asumidos por los Municipios, previa aprobación del Ayuntamiento, pero mientras ocurre el proceso de transferencia, las funciones y servicios públicos seguirán ejerciéndose o prestándose en los términos y condiciones vigentes para proteger el interés de la ciudadanía.
- Ahora, **ninguno de los municipios de Baja California ha solicitado la transferencia de la prestación del servicio público** de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, por lo que en tanto no ocurran tales transferencias referidas en el artículo Tercero Transitorio de la reforma constitucional citada, el Estado sigue conservando a su cargo el servicio público del agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
- El Estado de Baja California sigue teniendo la carga de cumplir con los parámetros constitucionales en materia del servicio público del agua, lo que implica que los ciudadanos tengan acceso, disposición y saneamiento de agua para su consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible.
- El Estado tiene el deber de modernizar la estructura institucional y legal en materia de agua, lo que de manera alguna puede traducirse como una contradicción al artículo 115 de la Constitución Federal, ya que hasta que los Ayuntamientos soliciten la transferencia del servicio público de agua, éste sigue estando a cargo del Estado.
- Las normas tildadas de inconstitucionales son conformes a la regularidad constitucional, pues las mismas tiene como finalidad garantizar el derecho fundamental al agua previsto en el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los artículos 7 y 85 de la Ley de Aguas Nacionales; 7 y 10 de la Ley General de Equilibrio Ecológico.
- Conforme a ello, las normas generales que se combaten no atentan contra los principios de legalidad y seguridad jurídica; por tanto, es improcedente la acción intentada, y debe declararse su validez.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

9. **NOVENO. Pedimento del Fiscal General de la República y de la Consejería Jurídica del Gobierno Federal.** Los referidos funcionarios no formularon manifestación alguna o pedimento concreto.
10. **DÉCIMO. Cierre de instrucción.** Mediante acuerdo de seis de mayo de dos mil veintiuno, la Ministra instructora cerró la instrucción del asunto a efecto de elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

I. COMPETENCIA

11. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación², en relación con el Punto Segundo, fracción II, del Acuerdo General 1/2023³, de veintiséis de enero de dos mil veintitrés, publicado en el Diario Oficial de la Federación el tres de febrero siguiente, toda vez que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos promueve el presente medio de control contra normas generales al considerar que su contenido es inconstitucional, por violentar el derecho humano al agua y saneamiento, así como así como el de seguridad jurídica y el principio de legalidad.

¹ **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: [...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución; [...]

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas. [...].”

² **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.**

“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.”

³ **Acuerdo General Plenario 1/2023.**

“SEGUNDO. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conservará para su resolución: (...)

II. Las acciones de inconstitucionalidad, salvo en las que deba sobreseerse, así como los recursos interpuestos en éstas en los que sea necesaria su intervención; (...).”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

12. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

II. PRECISIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS

13. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugna en su demanda el ***“Decreto Número 67, a través del cual se reforman y adicionan los artículos 21 y 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California; 2, 3, 6 y 8 de la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California; 5 y 7 de la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California; y 109, 116 y 117 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California”***, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el martes doce de mayo de dos mil veinte.
14. De lo anterior se desprende que a través del Decreto 67 **se reformaron cuatro ordenamientos legales**, a saber:
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California;
 - Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California;
 - Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California y
 - Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California.
15. Ahora bien, de la lectura integral de la demanda, a fojas 30 a 36, se advierte que **la Comisión accionante expresamente manifiesta** lo que se transcribe a continuación:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

“C. Inconstitucionalidad del Decreto.

(...)

De este modo, la inconstitucionalidad de las normas generales contenidas en el Decreto de referencia se sustenta principalmente en lo siguiente:

a) La Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua que por sus alcances son exclusivas puede realizar las actividades que le corresponden constitucionalmente a la Federación y a los Municipios de Baja California, o bien, derivan en la indeterminación de su objeto de regulación.

b) Las normas permiten asumir esas facultades exclusivas e indelegables a través de la celebración de convenios.

Lo anterior se hace patente al analizar la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California, que define la noción de ‘uso racional del agua’, contenida en el artículo 2, fracción XI, en los siguientes términos: (...)

Al respecto, dicha disposición, lejos de circunscribir su aplicación al ámbito de los recursos hídricos correspondientes al Gobierno del Estado de Baja California, a partir de concesiones de aguas nacionales o asignaciones de las mismas, para el uso público urbano, el precepto incluye la posibilidad de llevar a cabo ‘acciones’ –sin especificar su sentido–; disposiciones (sic) cuya verificación, fiscalización o control, recaen en otras autoridades del ámbito federal y municipal, conforme a lo previsto por la Constitución Federal.

Ahora bien, el artículo 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California en sus diversas fracciones incorpora supuestos normativos que regulan directamente supuestos ajenos al Gobierno Estatal, particularmente, o bien se plantean bajo condiciones de indeterminación, con la finalidad de favorecer la competencia del Poder Ejecutivo Estatal, particularmente las contenidas en las fracciones II, VI, VIII, IX, X, XIII, XIV, XXVII, XXVIII y XXIX, que establecen lo siguiente: (...)

Tales disposiciones complican la habilitación prevista para la Comisión Nacional del Agua, en relación con la regulación y control de actividades suburbanas no incluidas dentro de uso público urbano, agrícolas, rurales, ganaderas y forestales impropias del ámbito definido para el Gobierno del Estado (fracciones II y XVIII); usurpación de facultades de control y vigilancia de la contaminación del agua (fracción X); o bien, imponer la necesidad de que la Secretaría sea partícipe en toda reunión o convenio correspondiente al manejo, gestión y administración de los recursos hídricos, respecto de actos de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

la Federación con Municipios de Baja California o entidades internacionales (fracciones VI, XIV y XVIII). Todos estos casos, cabe añadir, sin limitar la actuación gubernamental a su propio ámbito de actuación previsto por el ordenamiento.

Por su parte, la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California incluye en su artículo 3, fracción IX, otro supuesto que claramente complica las atribuciones federales en materia de aguas, al propiciar ‘la elaboración, aplicación y difusión general de normas técnicas estatales que regulen el ahorro y uso racional del agua’, con indeterminación de los alcances jurídicos que conllevan tales directrices, al tenor de las atribuciones antes señaladas.

Dicha situación es análoga a lo que refieren los artículos 116 y 117 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, el primero en cuanto a que la Secretaría promoverá ‘el ahorro y el uso eficiente del agua potable, así como el reúso de las aguas residuales procedentes de las plantas de tratamiento si su calidad así lo permite de acuerdo con la normatividad aplicable’, mientras que el segundo al señalar que la dependencia vigilará ‘que el reúso de las aguas se ajuste a los términos establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas, las normas ambientales del Estado y demás disposiciones que resulten aplicables.’

Como ya se ha mencionado, las disposiciones del Decreto, en particular las de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California (fracciones IV, VI, XIV, XX y XXVI del artículo 38 BIS), prevén la posibilidad de que la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua, mediante la suscripción de convenios, asuma facultades que por mandato constitucional y legal corresponden a la Federación, específicamente la Comisión Nacional del Agua.

Lo anterior, ignorando que la Ley de Aguas Nacionales, si bien autoriza la celebración de instrumentos de colaboración, delimita el objeto de esos convenios a fines específicos, mucho menos sin permitir la delegación de asuntos de utilidad e interés público, señalados en los artículos 7 y 7 BIS de esa Ley.

Adicionalmente, las atribuciones conferidas a la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua, además de la notoria obstrucción que implica de las previstas para la Federación y Municipios, propician la existencia de actos privativos y de molestia ilegales en la esfera jurídica de las personas, por no ajustarse a las disposiciones establecidas en la Constitución Federal, en relación con los artículos 4º, párrafo sexto, 27, párrafos quinto y sexto, 73, fracciones XVII y XXIX-G

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

y 115, fracción III, inciso a).

Dichas atribuciones son exclusivas e indelegables de la Comisión Nacional del Agua en los numerales 6, 7, 7 BIS y 9, además de las consignadas a organismos y consejos de cuenta en términos de los artículos 12 BIS 6, 13 BIS 1 y 13 BIS 3, todos ellos de la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria de los artículos 27 y 73 constitucionales.

Por otro lado, las atribuciones de la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua, incorporadas al sistema normativo bajacaliforniano infringen las diversas señaladas en el numeral 82 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.

(...)

Esto, al restringir la regulación y prestación de los servicios públicos que, en términos del artículo señalado, en franca correlación con el diverso 115 de la Constitución Federal, corresponden a los Municipios y Ayuntamientos, imponiendo la competencia estatal los servicios de agua potable y saneamiento como originarios.

Debe precisarse que, propiamente el artículo 84 de la Constitución de Baja California dispone la posibilidad de que, previo acuerdo con los municipios, el Gobierno Estatal ‘de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan adicionalmente por el Estado y por el propio Municipio.’

Aunque, en todo caso, dicho supuesto corresponde a un caso de delegación temporal de facultades, sustentada en instrumentos convencionales, no bajo los términos absolutos e intemporales que prevé el Decreto 67, al asumirlo como competencia originaria del Gobierno Estatal.

Bajo este razonamiento, las modificaciones a las leyes Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California, de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California, además de la que reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, repercuten negativamente en el derecho humano al agua y saneamiento, así de seguridad jurídica, en atención a que pretenden asumir facultades, atribuciones y competencias propias de la Federación y los Municipios en favor de la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua.

Por ello, el Decreto impugnado atenta directamente contra el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, aunado a que, por tratarse de restricciones y

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

vulneraciones al régimen constitucional en materia de agua y saneamiento, el cual resulta indispensable y necesario para el respeto, protección y garantía de ese derecho, conforme al artículo 4o. constitucional; las normas cuya invalidez se reclama son igualmente violatorias de este derecho”.

16. De lo visto se observa que **la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formula conceptos de invalidez haciendo alusión a ciertos preceptos reformados por el Decreto 67 que impugna en su demanda.**
17. No obstante, también se advierte que la pretensión sustancial de la accionante en su demanda se sustenta en la violación al principio de legalidad y seguridad jurídica, por la **presunta invasión cometida por el Estado de Baja California a la competencia constitucional de la Federación y de los Municipios de esa entidad federativa en relación con la protección del derecho humano al agua y saneamiento, solicitando la invalidez de todo el contenido del Decreto 67 que impugna, por no ajustarse a las disposiciones establecidas en los artículos 4º, párrafo sexto, 27, párrafos quinto y sexto, 73, fracciones XVII y XXIX-G, y 115, fracción III, inciso a), todos de la Constitución Federal.**
18. En ese sentido, con independencia de que, dentro de sus argumentos, la Comisión promovente haga referencia a ciertos preceptos en particular, lo cierto es que su pretensión principal es la **invalidez del Decreto 67 que impugna**, al considerar que atenta directamente contra el derecho humano al agua y saneamiento, a la seguridad jurídica y al principio de legalidad.
19. Por tanto, en principio, **debe tenerse como impugnadas todas las disposiciones materia del referido Decreto 67**, atento a la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

incompetencia que alega la Comisión accionante por parte del Estado de Baja California para regular aspectos que, a su parecer, por sus alcances o indeterminación, corresponden a la Federación o a los Municipios de esa entidad federativa.

20. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales con precisiones en cuanto a cuáles son los artículos efectivamente impugnados, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones en cuanto a cuáles son los artículos efectivamente impugnados, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

III. OPORTUNIDAD

21. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴, así como el segundo párrafo de la fracción II de dicho precepto constitucional, establecen que el plazo para la presentación de la acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al que se publicó la norma impugnada.

⁴ **Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

“Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles.”

Constitución Federal.

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

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 22 DE AGOSTO DE 1996)

II.- De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por: (...)”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

22. No obstante, a efecto de realizar el computo del plazo para la promoción de esta acción de inconstitucionalidad, es menester mencionar que mediante Acuerdo General 3/2020 de diecisiete de marzo de dos mil veinte, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó, como medida urgente ante el grave riesgo que implica la enfermedad del coronavirus COVID-19, suspender toda actividad jurisdiccional en este Alto Tribunal durante el periodo comprendido del dieciocho de marzo al diecinueve de abril de dos mil veinte y declarar inhábiles esos días. Lo anterior, sin menoscabo de habilitar los días y horas que resultaran necesarios durante el periodo referido. Posteriormente, este Tribunal Constitucional prorrogó dicha suspensión a través de diversos acuerdos generales plenarios, como se explica a continuación:

- El Acuerdo General 6/2020 prorrogó la suspensión de actividades jurisdiccionales del veinte de abril al cinco de mayo de dos mil veinte.
- El Acuerdo General 7/2020 prorrogó la suspensión de plazos para el periodo comprendido del seis al treinta y uno de mayo de dos mil veinte.
- El Acuerdo General 10/2020 prorrogó la suspensión de plazos para el periodo comprendido del uno al treinta de junio de dos mil veinte.
- El Acuerdo General 12/2020 prorrogó la suspensión de plazos del uno al quince de julio de dos mil veinte.
- El Acuerdo General 13/2020 canceló el período de receso de este Máximo Tribunal, que en términos de lo previsto en el artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tendría lugar del dieciséis de julio al dos de agosto de dos mil veinte, y durante el periodo indicado se prorrogó la suspensión de plazos.
- Finalmente, con el Acuerdo General 14/2020, de veintiocho de julio de dos mil veinte, se levantó la suspensión de plazos en los asuntos de la competencia de este Alto Tribunal.

23. En el caso, las normas impugnadas fueron expedidas mediante el Decreto 67, **publicado** en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Baja California el **martes doce de mayo de dos mil veinte**.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

24. De esta forma, **el plazo de treinta días naturales** para promover la acción de inconstitucionalidad **transcurrió del lunes tres de agosto al martes primero de septiembre de dos mil veinte**, descontándose del cómputo del miércoles trece de mayo al sábado dos de agosto de esa anualidad, al corresponder al periodo de suspensión de plazos citado con antelación.
25. Por tanto, si la demanda de la accionante fue presentada el lunes tres de agosto de dos mil veinte en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, se concluye que **es oportuna**.
26. Ahora bien, no pasa inadvertido para este Pleno que, de manera particular y específica, la **fracción IX del artículo 3 de la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California**, impugnada en este asunto, **no fue objeto de reforma por el Decreto 67 impugnado**, siendo que, tal y como lo hace notar el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California al rendir su informe, **el texto original de dicha fracción IX deriva del Decreto 64**, mediante el cual se expidió la legislación que lo contiene, **publicado en el Periódico Oficial de la entidad federativa desde el diecinueve de enero de dos mil diecisiete**. Las diferencias entre tales Decretos se aprecian en el siguiente cuadro comparativo:

Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California	
Decreto 64, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de Baja California el 19 de enero de 2017	Decreto 67, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de Baja California el 12 de mayo de 2020 (impugnado)
<p><i>“ARTÍCULO 3.- La <u>Comisión</u>, ejercerá las siguientes atribuciones:</i></p> <p><i>I.- Diseñar, difundir y ejecutar el Programa Estatal de Fomento al</i></p>	<p><i>(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 12 DE MAYO DE 2020)</i></p> <p><i>ARTÍCULO 3.- La <u>Secretaría</u>, ejercerá las siguientes atribuciones:</i></p> <p><i>I.- Diseñar, difundir y ejecutar el Programa Estatal de Fomento al</i></p>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

<p><i>Cuidado y Uso Racional del Agua, en conjunto con las Comisiones Estatales;</i></p> <p><i>II.- Promover campañas permanentes para concientizar y sensibilizar sobre el cuidado y uso racional del agua, informarle a la población sobre el problema de la escasez del agua, los costos de proveerla y su valor económico, social y ambiental; y fortalecer la cultura del pago por el servicio de agua, alcantarillado y tratamiento en las entidades públicas y privadas;</i></p> <p><i>III.- Promover en el marco del Programa Estatal, acciones y proyectos específicos que fomenten una cultura de cuidado y uso racional del agua acorde con las características de las regiones y municipios del Estado; alentando el empleo de procedimientos y tecnologías orientadas al uso eficiente y conservación del agua;</i></p> <p><i>IV.- Coordinar y evaluar en el ámbito de sus facultades, la implementación de las acciones que se lleven a cabo en materia de cuidado del agua;</i></p> <p><i>V.- Realizar los diagnósticos necesarios a fin de identificar las condiciones de consumo del agua y el uso racional de la misma;</i></p> <p><i>VI.- Desarrollar e implementar políticas públicas estatales</i></p>	<p><i>Cuidado y Uso Racional del Agua, en conjunto con las Comisiones Estatales;</i></p> <p><i>II.- Promover campañas permanentes para concientizar y sensibilizar sobre el cuidado y uso racional del agua, informarle a la población sobre el problema de la escasez del agua, los costos de proveerla y su valor económico, social y ambiental; y fortalecer la cultura del pago por el servicio de agua, alcantarillado y tratamiento en las entidades públicas y privadas;</i></p> <p><i>III.- Promover en el marco del Programa Estatal, acciones y proyectos específicos que fomenten una cultura de cuidado y uso racional del agua acorde con las características de las regiones y municipios del Estado; alentando el empleo de procedimientos y tecnologías orientadas al uso eficiente y conservación del agua;</i></p> <p><i>IV.- Coordinar y evaluar en el ámbito de sus facultades, la implementación de las acciones que se lleven a cabo en materia de cuidado del agua;</i></p> <p><i>V.- Realizar los diagnósticos necesarios a fin de identificar las condiciones de consumo del agua y el uso racional de la misma;</i></p> <p><i>VI.- Desarrollar e implementar políticas públicas estatales</i></p>
---	---

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

<p><i>relacionadas con el cuidado y uso racional del agua;</i></p> <p><i>VII.- Coordinar el desarrollo de sus actividades con entidades públicas y privadas, para la implementación de campañas de asistencia técnica, capacitación, promoción, difusión, concientización, sensibilización y demás acciones que se requieran para el cumplimiento de la presente Ley;</i></p> <p><i>VIII.- Coadyuvar, en el ámbito de su competencia, en la debida observancia de las Normas Oficiales Mexicanas en materia de cuidado del agua;</i></p> <p><i>IX.- Propiciar la elaboración, aplicación y difusión general de normas técnicas estatales que regulen el ahorro y uso racional del agua;</i></p> <p><i>X.- Impulsar la participación de las instituciones de educación superior y asociaciones de profesionistas, en la investigación, capacitación y desarrollo de tecnologías en la materia;</i></p> <p><i>XI.- Promover en las entidades públicas e instituciones educativas del Estado así como con las entidades privadas, la realización de cursos, talleres, conferencias y diplomados en materia de uso racional de agua, en el marco de la semana anual del agua que al efecto se establezca;</i></p> <p><i>XII.- Las demás que establezca la presente ley y demás disposiciones aplicables.”</i></p>	<p><i>relacionadas con el cuidado y uso racional del agua;</i></p> <p><i>VII.- Coordinar el desarrollo de sus actividades con entidades públicas y privadas, para la implementación de campañas de asistencia técnica, capacitación, promoción, difusión, concientización, sensibilización y demás acciones que se requieran para el cumplimiento de la presente Ley;</i></p> <p><i>VIII.- Coadyuvar, en el ámbito de su competencia, en la debida observancia de las Normas Oficiales Mexicanas en materia de cuidado del agua;</i></p> <p><i>IX.- Propiciar la elaboración, aplicación y difusión general de normas técnicas estatales que regulen el ahorro y uso racional del agua;</i></p> <p><i>X.- Impulsar la participación de las instituciones de educación superior y asociaciones de profesionistas, en la investigación, capacitación y desarrollo de tecnologías en la materia;</i></p> <p><i>XI.- Promover en las entidades públicas e instituciones educativas del Estado así como con las entidades privadas, la realización de cursos, talleres, conferencias y diplomados en materia de uso racional de agua, en el marco de la semana anual del agua que al efecto se establezca;</i></p> <p><i>XII.- Las demás que establezca la presente ley y demás disposiciones aplicables.</i></p>
--	---

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

27. Lo anterior permite advertir que el Decreto 67 impugnado en esta instancia, **modificó únicamente el primer párrafo del artículo 3 de la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California**, dejando el resto de sus fracciones intocadas.
28. No obstante, este Tribunal Pleno observa que la reforma al artículo 3 referido constituye un **nuevo acto legislativo**, en la medida que las atribuciones que anteriormente correspondían a la Comisión Estatal del Agua fueron transferidas a la **Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua**, lo que implica un cambio normativo relacionado con la dependencia que será la encargada de su aplicación.
29. Por tanto, **no procede sobreseer** en esta acción respecto de la **fracción IX del artículo 3 de la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California** por falta de oportunidad en su impugnación por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, como lo pretende hacer valer el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, al haberse impugnado dentro del plazo legal de treinta días naturales siguientes a su publicación, como quedó evidenciado.
30. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales por el sobreseimiento de los artículos 2, fracciones X y XI, y 8 de la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de las consideraciones contenidas en los párrafos del 26 al 29.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

IV. LEGITIMACIÓN

31. De acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es un ente legitimado para promover el presente medio de control constitucional; por otra parte, el primer párrafo del artículo 11 de la Ley Reglamentaria de la materia⁶ señala que los promoventes deben comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que legalmente estén facultados para ello.
32. En el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos comparece a través de su Presidenta, quien exhibió copia certificada del acuerdo de designación del Senado de la República de fecha doce de noviembre de dos mil diecinueve y acorde con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁷ ejerce la representación legal de ese órgano autónomo y cuenta con la facultad para promover acciones de inconstitucionalidad.
33. Por lo tanto, si en el caso se promovió la presente acción en contra de normas generales, respecto de las cuales la Comisión accionante insiste

⁵ **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: [...]

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución;

[...]

g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal o de las entidades federativas, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en las entidades federativas, en contra de leyes expedidas por las Legislaturas. [...]”

⁶ **Ley Reglamentaria de la materia.**

“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.”

⁷ **Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.**

“Artículo 15. El Presidente de la Comisión Nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

I. Ejercer la representación legal de la Comisión Nacional [...]

XI. Promover las acciones de inconstitucionalidad, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

que son violatorias a los derechos humanos al agua y saneamiento, así como a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, es evidente que **cuenta legitimación para impugnarlos.**

34. No es óbice a esta conclusión el hecho de que el Poder Ejecutivo local alegue a foja 33 de su informe que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos carece de legitimación para promover la presente acción de inconstitucionalidad en la medida que no alega directamente una violación al derecho humano al agua y saneamiento, sino que desarrolla razonamientos dirigidos a defender la esfera de competencia que la ley otorga a la Comisión Nacional del Agua, los cuales, sostiene ***“deban excluirse del estudio que ese Alto Tribunal lleve a cabo, en virtud de que no está a discusión si las normas reclamadas contravienen el derecho humano al agua, por el contrario, la accionante plantea una defensa de las facultades legales de un organismo descentralizado, lo que evidentemente escapa del ámbito del control de una acción de inconstitucionalidad.”***
35. Lo anterior es **infundado**, pues en diversos precedentes este Tribunal Pleno ha reconocido legitimación activa a organismos constitucionales autónomos dedicados a la protección de los derechos humanos, siempre que, acorde con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, aduzcan que los preceptos combatidos ***“vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.”***
36. En efecto, se debe mencionar, en primer lugar, que este Tribunal Pleno al resolver las diversas **acciones de inconstitucionalidad 22/2009**⁸,

⁸ Resuelta el cuatro de marzo de dos mil diez. En la votación reflejada en el engrose correspondiente respecto del tema de la legitimación, se señaló expresamente lo siguiente: “[...] y en cuanto a la propuesta modificada del considerando Tercero, en el sentido de que la legitimación de las Comisiones de Derechos Humanos para promover una acción de inconstitucionalidad se surte cuando se hacen

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

49/2009⁹ y 42/2013¹⁰, estableció el criterio de que **basta con que la citada Comisión aduzca en su demanda una violación a derechos humanos, para considerarla como legitimada para promover este medio de defensa constitucional**. Es decir, para tener por satisfecho el requisito de legitimación no es necesario que se realice un análisis preliminar sobre la constitucionalidad de la norma impugnada, ni hacer un pronunciamiento sobre si ésta tutela o no derechos humanos, puesto que esa es una cuestión que atañe al **fondo del asunto**; sino más bien **determinar si la impugnación que realiza en cada caso está dirigida precisamente a la salvaguarda de esos derechos fundamentales**, pues, de no ser así, se actualizaría su falta de legitimación para iniciar este medio de control, pues la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, o, en su caso, las estatales, tienen una limitación constitucional en materia de legitimación que se verifica en atención al tipo de violación constitucional que pretende impugnar, al señalar específicamente el texto constitucional que sólo podrá interponer acción cuando se aleguen violaciones de leyes o tratados internacionales a derechos humanos y no de otro tipo.

37. En segundo lugar, en las **acciones de inconstitucionalidad 30/2016 y su acumulada 31/2016¹¹**, se consideraron infundados los argumentos

valer planteamientos de violación a cualquier derecho fundamental; que el estudio respectivo se realizará de manera somera en el considerando de legitimación y que si la autoridad demandada objeta ésta, se le dará la respuesta.[...] Por mayoría de siete votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y Presidente Ortiz Mayagoitia, en cuanto a que la legitimación de las Comisiones de Derechos Humanos para hacer valer acciones de inconstitucionalidad les permite plantear violaciones a derechos humanos previstos expresamente en la Constitución General de la República, incluso violaciones a los artículos 14 y 16 constitucionales; los señores Ministros Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Silva Meza votaron en contra y en el sentido de que las Comisiones de Derechos Humanos tienen legitimación para promover acciones de inconstitucionalidad en las que se haga valer la invalidez de una ley por violar derechos fundamentales previstos en tratados internacionales. El señor Ministro Gudiño Pelayo anunció que realizaría voto particular”.

⁹ Resuelta el nueve de marzo de dos mil diez. En el considerando tercero de esta sentencia se adoptaron las mismas argumentaciones que en la diversa 22/2009 y fueron aprobadas por unanimidad de votos.

¹⁰ Resuelta el veintinueve de junio de dos mil diecisiete. En el considerando tercero de esta sentencia se adoptaron las mismas argumentaciones que en las diversas 22/2009 y 49/2009 y fueron aprobadas unanimidad de votos.

¹¹ Resueltas en sesión pública del diecisiete de noviembre de dos mil dieciséis por unanimidad de votos.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

manifestados por los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Querétaro, al aducir que la falta de legitimación de los órganos promoventes derivaba de alegaciones relacionadas con la organización de las instituciones del Estado Mexicano y la protección de sus esferas de competencia y no propiamente la defensa a los derechos humanos de los gobernados. Ello porque los órganos promoventes habían enderezado efectivamente sus acciones de inconstitucionalidad en defensa de los derechos humanos, **con independencia de si las normas controvertidas vulneraban o no los derechos humanos aludidos, pues esa determinación no era propia del pronunciamiento sobre la legitimación activa, pues, se dijo, basta con la expresión de los conceptos de invalidez en los que se expongan violaciones a la norma fundamental, para que se esté en aptitud de considerar que se materializa el supuesto de legitimación previsto en el artículo 105, fracción II, inciso g), constitucional.**

38. Las consideraciones anteriores fueron retomadas por este Tribunal Pleno al resolver la **acción de inconstitucionalidad 24/2017**, en sesión de dieciocho de marzo de dos mil veintiuno, donde se reconoció, por unanimidad de votos, legitimación a la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos para impugnar los artículos 2, fracciones IV, V, VI, VII, y IX; y 4, fracciones V, VI, VII, VIII, IX, XV, y XVI, del Decreto 1804, por el que se reformaron distintas disposiciones del diverso Decreto 191 que crea el organismo descentralizado denominado “Comisión Estatal de Reservas Territoriales”, planteándose la vulneración del derecho a un medio ambiente sano y el derecho de propiedad, de manera específica, en lo que respecta a la posibilidad de que ese organismo contratara deuda pública sin autorización del Congreso local.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

39. Además, este Tribunal Pleno, al resolver la **acción de inconstitucionalidad 99/2018 y su acumulada 101/2018**, promovidas, respectivamente, por la entonces Procuraduría General de la República y la Comisión Estatal de los Derechos Humanos de Tabasco, en sesión de seis de julio de dos mil veinte, reconoció legitimación¹² a este último órgano constitucional autónomo para impugnar el Decreto 001, publicado el trece de octubre de dos mil dieciocho, que reformó diversas disposiciones de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, ambas de Tabasco, referentes a los procedimientos de adquisición de bienes y servicios por parte del Estado, aspectos que regulados, fundamentalmente, en el artículo 134 párrafos primero, tercero y cuarto, de la Constitución Federal. En este precedente, los conceptos de invalidez que planteó el citado organismo estatal, se relacionaban con la violación a los principios de eficiencia, eficacia, economía, imparcialidad y honradez por incluir nuevos supuestos de excepción a la licitación pública, impactando, de manera indirecta, en los derechos humanos de legalidad, seguridad jurídica, desarrollo humano social y económico, así como de igualdad de oportunidades y trabajo, así como de no discriminación.
40. Atento a lo expuesto, en la medida en que la Comisión accionante expone los motivos por los cuales los preceptos que impugna resultan contrarios al derecho humano al agua y saneamiento, así como al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, es de concluirse que **cuenta con legitimación activa para promover el presente medio de defensa constitucional**; ello con independencia de si las normas controvertidas vulneran o no los derechos humanos aludidos, pues esa determinación

¹² Por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Ríos Farjat, Laynez Potisek con precisiones, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando tercero, relativo a la legitimación. La señora Ministra Esquivel Mossa votó en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

no es propia del pronunciamiento sobre la legitimación activa sino que atañe al estudio de fondo del presente asunto.

41. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra.

V. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA

V.1. Primera causal alegada por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California

42. Tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo del Estado de Baja California sostienen que la Comisión accionante solo formula argumentos en contra de determinados preceptos que fueron materia de reforma por el Decreto 67 impugnado, por lo que estiman que debe sobreseerse, por ausencia de conceptos de invalidez, en torno de aquellos preceptos que no fueron aludidos en la demanda inicial.
43. Lo anterior resulta **infundado**, pues como quedó establecido en el considerando relativo a la Precisión de las normas impugnadas, si bien de la lectura de la demanda de la promovente de esta acción se desprende que formula argumentos en torno a ciertos preceptos contenidos en el Decreto 67, lo cierto es que **plantea la inconstitucionalidad de la totalidad de dicho Decreto, por violación a los derechos de legalidad y seguridad jurídica, en relación con la protección al derecho humano al agua y saneamiento**, sustentando que el Estado de Baja California reguló aspectos que, por su alcance o

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

indeterminación, inciden en la competencia constitucional de la Federación o de los Municipios de esa entidad federativa, al no ajustarse a las previsiones contenidas en los artículos 4º, párrafo sexto, 27, párrafos quinto y sexto, 73, fracciones XVII y XXIX-G, y 115, fracción III, inciso a), todos de la Constitución Federal; de manera que, **para efectos de análisis el alegato de incompetencia relativo, debe analizarse, en su conjunto, la validez del Decreto impugnado, teniendo en vista la totalidad de las disposiciones que lo contienen.**

V.2. Segunda causal alegada por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California

44. Por otra parte, los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Baja California alegan que la acción planteada es improcedente, toda vez que **la Comisión accionante no hizo valer argumentación alguna relativa a señalar los motivos por los que considera inconstitucionales los artículos que combate en esta instancia;** sino que, precisan, la promovente únicamente se concretó a afirmar que las disposiciones impugnadas vulneran la competencia de la Federación y los Municipios, sin fundar ni motivar su dicho.
45. Lo anterior es **infundado**, pues, como se ha evidenciado, de la lectura de la demanda de esta acción de inconstitucionalidad se advierte que **la Comisión accionante sí desarrolla argumentos por los cuales estima que las normas impugnadas resultan inconstitucionales e, incluso, inconvenientes**, a la luz de los artículos 1, 4, 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 11.1 y 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 11.1 del Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

46. En efecto, en su demanda, la Comisión accionante formula el presente medio de control alegando que diversos preceptos que fueron reformados por el Decreto 67 que impugna, a su parecer, otorgan facultades a la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua del Estado de Baja California que pueden incidir en las facultades que corresponde a la Federación, por conducto de la Comisión Nacional del Agua, o bien, de los Municipios del Estado de Baja California en torno a la prestación del servicio público de agua potable, alcantarillado y saneamiento, entre otros, por la imprecisión en que se encuentran formuladas, lo cual se traduce, a su parecer, en una posible afectación a la seguridad jurídica de los gobernados, en torno al acceso y saneamiento del vital líquido, lo cual, en todo caso, **es materia del estudio de fondo de este asunto.**
47. Por tanto, es claro que la Comisión accionante expone los motivos por los cuales considera que las normas impugnadas resultan contrarias a derechos humanos reconocidos tanto en la Constitución Federal, como en tratados internacionales, en concreto, al derecho humano al agua y saneamiento, así como al derecho de seguridad jurídica y al principio de legalidad, de donde resulta lo **infundado** de lo alegado por los Poderes locales.
48. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, salvo por la improcedencia respecto de los artículos 2, fracción XI; 3, a excepción de la fracción IX; 6 y 8 de la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua y 109 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable, ambas del Estado de Baja California, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, salvo por la improcedencia respecto de los artículos 2 y 8 de la Ley de Fomento a

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

la Cultura del Cuidado del Agua local, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, salvo por la improcedencia respecto de los artículos 2 y 8 de la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua local, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra, por falta de legitimación de la Comisión actora.

V.3. Sobreseimiento por cesación de efectos de ciertas normas impugnadas

49. El Poder Legislativo del Estado de Baja California solicita el sobreseimiento en la acción respecto de los **artículos 5 y 7 de la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California**, pues **han cesado sus efectos**, siendo que, posterior a la presentación de la demanda (tres de agosto de dos mil veinte), fueron reformados a través del **Decreto 166**, publicado en el Periódico Oficial local el veintiséis de noviembre de dos mil veinte, de manera que, afirma, se actualiza un cambio en el sentido normativo en torno al texto de los artículos originalmente impugnados.
50. Este Pleno advierte **que es cierto lo que alega el Poder Legislativo local**, pues, efectivamente, los **artículos 5 y 7 de la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California**, fueron reformados a través del **Decreto 166**, publicado en el Periódico Oficial local el veintiséis de noviembre de dos mil veinte, como se demuestra en el siguiente cuadro comparativo:

Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California	
Decreto 67, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de Baja California el 12 de mayo de 2020	Decreto 166, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno de Baja California el 26 de noviembre de 2020
<i>“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 12 DE MAYO DE 2020) ARTÍCULO 5.- Los Consejos de Administración de las Comisiones de</i>	<i>“(REFORMADO, P.O. 26 DE NOVIEMBRE DE 2020) ARTÍCULO 5. Los Consejos de Administración de las Comisiones de</i>

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

<p>Mexicali, Tijuana, Tecate y Ensenada, se integran con <u>ocho</u> consejeros, los que serán:</p> <p>I.- <u>El Gobernador del Estado</u>;</p> <p>(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 12 DE MAYO DE 2020)</p> <p>II.- El Secretario para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua;</p> <p>(REFORMADA, P.O. 12 DE MAYO DE 2020)</p> <p>III.- El Secretario de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Reordenación Territorial;</p> <p>(REFORMADA, P.O. 12 DE MAYO DE 2020)</p> <p>IV.- El Secretario de Hacienda;</p> <p>(REFORMADA [N. DE E. REUBICADA], P.O. 12 DE MAYO DE 2020)</p> <p>V.- <u>Un representante ciudadano, que será seleccionado por el Gobernador del Estado de la terna que proponga el Cabildo del Municipio correspondiente</u>;</p> <p>(REFORMADA [N. DE E. REUBICADA], P.O. 12 DE MAYO DE 2020)</p> <p>VI.- <u>Dos representantes de la Iniciativa Privada, que serán seleccionados por el Gobernador del Estado de las ternas que proponga la</u></p>	<p>Mexicali, Tijuana, Tecate y Ensenada, se integran con <u>cinco</u> consejeros, los que serán:</p> <p>I.- <u>La Secretaria o</u> el Secretario para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua;</p> <p>II.- <u>La Secretaria o</u> el Secretario de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Reordenación Territorial;</p> <p>III.- <u>La Secretaria o</u> el Secretario de Hacienda;</p> <p>IV.- <u>La Secretaria o</u> el Secretario de Economía Sustentable y Turismo, y</p> <p>V.- La Presidenta o Presidente Municipal respectivo.</p> <p>VI.- <u>Un representante de la sociedad civil invitado por la Presidenta o Presidente del</u></p>
---	--

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

<p><u>Cámara de Comercio y la Delegación de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación del Municipio correspondiente, y</u></p> <p>(REFORMADA [N. DE E. REUBICADA], P.O. 12 DE MAYO DE 2020)</p> <p>VII.- El Presidente Municipal respectivo.”</p>	<p><u>Consejo, con derecho a voz pero sin voto.</u></p> <p>VII.- (DEROGADA, P.O. 26 DE NOVIEMBRE DE 2020)”</p>
<p>“(REFORMADO, P.O. 12 DE MAYO DE 2020)</p> <p><u>ARTÍCULO 7.- El Gobernador del Estado será el Presidente del Consejo</u> y en sus ausencias temporales será sustituido <u>por el titular de la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua.</u> Por cada uno de los Consejeros restantes, <u>el Gobernador del Estado designará un suplente.</u>”</p>	<p>“(REFORMADO, P.O. 26 DE NOVIEMBRE DE 2020)</p> <p><u>ARTÍCULO 7.- La Secretaria o el Secretario para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua será quién presida el Consejo</u> y en sus ausencias temporales será sustituido <u>por la o el funcionario que éste designe;</u> asimismo cada uno de las y los Consejeros, deberá designar un suplente, <u>quien no podrá ocupar cargo inferior al del Director.</u>”</p>

51. De lo anterior es posible advertir que, en relación con el **artículo 5** impugnado, la modificación sufrida consistió en lo siguiente:

- Cambio en la integración de los Consejos de Administración de las Comisiones de Mexicali, Tijuana, Tecate y Ensenada, de cinco a ocho consejeros.
- Se elimina al Gobernador del Estado como integrante de los referidos Consejos.
- Se incorpora a la Secretaria o Secretario de Economía Sustentable y Turismo; a la Presidenta o Presidente Municipal respectivo.
- Se elimina al representante ciudadano, que era seleccionado por el Gobernador de la terna que proponga el Cabildo del Municipio correspondiente.
- Se incorpora a un representante de la sociedad civil invitado por la Presidenta o Presidente del Consejo, con derecho a voz pero sin voto.
- Se eliminan los dos representantes de la Iniciativa Privada, que eran seleccionados por el Gobernador del Estado de las ternas que proponía la Cámara de Comercio y la Delegación de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación del Municipio correspondiente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

52. Por su parte, el **artículo 7**, que regulaba los supuestos de ausencias temporales del Gobernador, como Presidente del Consejo, se ajusta a las reformas que sufrió el referido artículo 5, para establecer que el Secretario para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua será quién presida el Consejo y en sus ausencias temporales será sustituido por el funcionario que éste designe; asimismo, cada uno de los Consejeros deberá designar un suplente, quien no podrá ocupar cargo inferior al del Director, requisito éste último que no se contemplaba antes de su reforma.
53. En esos términos, es de concluirse que los **artículos 5 y 7** impugnados sufrieron modificaciones que trascienden, por un lado, a los sujetos que integran los Consejos de Administración de las Comisiones de Mexicali, Tijuana, Tecate y Ensenada, y por otro, al funcionario que preside el Consejo respectivo, lo cual recae ahora en el titular de la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua, cambiando, además, la forma en que será suplido en sus ausencias y una regla particular para los suplentes del resto de los Consejeros, quienes no pueden ocupar un cargo inferior al del Director.
54. Atento a ello, en la especie se cumplen los dos requisitos que este Alto Tribunal ha establecido en torno a la existencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación a través de la acción de inconstitucionalidad, a saber: I) que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal) y II) que la modificación produzca un cambio en el sentido normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema.¹³

¹³ Jurisprudencia P.JJ. 25/2016, de rubro y texto: “**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.** Para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo para efectos de su impugnación o sobreseimiento por

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

55. Ello es así, pues las modificaciones apuntadas producen un efecto en el sentido normativo del texto de la disposición al que pertenece el propio sistema, en torno a la forma de integración de los Consejos de Administración que regulan las normas impugnadas.
56. Por tanto, lo procedente es **sobreseer** en la presente acción de inconstitucionalidad en relación con los **artículos 5 y 7 de la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California, así como sus Transitorios Primero y Segundo**, a los que se refiere el Decreto 67 impugnado, así como de su respectivo régimen transitorio, por actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el artículo 20, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia.¹⁴
57. Aunado a lo anterior, este Tribunal Pleno advierte que la **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California**, publicada en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, que es materia de impugnación en esta instancia por la Comisión accionante, con motivo de su reforma a través

cesación de efectos en una acción de inconstitucionalidad deben reunirse, al menos, los siguientes dos aspectos: a) Que se haya llevado a cabo un proceso legislativo (criterio formal); y b) Que la modificación normativa sea sustantiva o material. El primer aspecto conlleva el desahogo y agotamiento de las diferentes fases o etapas del procedimiento legislativo: iniciativa, dictamen, discusión, aprobación, promulgación y publicación; mientras que el segundo, consistente en que la modificación sea sustantiva o material, se actualiza cuando existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto, de este modo una modificación al sentido normativo será un nuevo acto legislativo. Este nuevo entendimiento, pretende que a través de la vía de acción de inconstitucionalidad se controlen cambios normativos reales que afecten la esencia de la institución jurídica que se relacione con el cambio normativo al que fue sujeto y que deriva precisamente del producto del órgano legislativo, y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa tales como, por ejemplo, variación en el número de fracción o de párrafo de un artículo, el mero ajuste en la ubicación de los textos, o cambios de nombres de entes, dependencias y organismos. Tampoco bastará una nueva publicación de la norma para que se considere nuevo acto legislativo ni que se reproduzca íntegramente la norma general, pues se insiste en que la modificación debe producir un efecto normativo en el texto de la disposición al que pertenece el propio sistema", publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 35, octubre de 2016, Tomo I, página 65, registro 2012802.

¹⁴ **Ley Reglamentaria de la materia.**

“Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia (...)

“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 (...)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

del Decreto 67, publicado en ese mismo medio oficial el doce de mayo de dos mil veinte, **fue abrogada** a través del diverso Decreto 41, publicado en el Periódico Oficial local el seis de diciembre de dos mil veintiuno, mediante el cual se expidió la **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California**.

58. En efecto, los artículos Primero y Segundo Transitorios del referido Decreto 41 establecen textualmente lo siguiente:

“PRIMERO. La presente Ley deberá publicarse en el Periódico Oficial del Estado y entrará en vigor el primero de enero de dos mil veintidós.

SEGUNDO. La Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial No. 49, de treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve, Número Especial, Tomo CXXVI, quedará abrogada una vez que entre en vigor la presente Ley.

En tanto se expiden los nuevos ordenamientos que regulen aspectos sustantivos y adjetivos de la presente Ley, así como los nuevos reglamentos internos de las dependencias, seguirán aplicándose en lo conducente en todo lo que no se opongan a esta Ley las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas que regulaban los actos de que se trate con anterioridad.”

59. De lo anterior se desprende que la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, publicada el seis de diciembre de dos mil veintiuno, entró en vigor el primero de enero de dos mil veintidós y que, con motivo de ello, quedó abrogada la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, publicada en el Periódico Oficial local el treinta y uno de octubre de dos mil diecinueve.
60. Ello es así con independencia de que las disposiciones reglamentarias y aquellas dirigidas a la exacta observancia de la nueva Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California, tanto en aspectos

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

sustantivos como adjetivos, se encuentren pendientes de expedirse a nivel local, pues dicha ley se encuentra en vigor desde el primero de enero de dos mil veintidós, quedando abrogada la anterior Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California.

61. Por tanto, **debe sobreseerse** en esta acción respecto de la totalidad de los **artículos 21 y 38 BIS** de la **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California**, a los que se refiere el Decreto 67 impugnado, así como de su respectivo régimen transitorio, por actualizarse la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el artículo 20, fracción II, ambos de la Ley Reglamentaria de la materia¹⁵, **al haber cesado en sus efectos, con motivo de la abrogación de ese ordenamiento.**
62. Atento a lo expuesto, las normas que aún se encuentran vigentes y que son materia del Decreto 67 impugnado, son los siguientes artículos:
- 2, 3, 6 y 8 de la **Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California** y
 - 109, 116 y 117 de la **Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California.**
63. El texto de dichos preceptos es el siguiente:

Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California

“ARTÍCULO 2.- Para los efectos de esta ley se entiende por:

I.- Comisión: Comisión Estatal del Agua,

II.- Comisiones Estatales: Las Comisiones Estatales de Servicios Públicos de los Municipios de Mexicali, Tijuana, Tecate y Ensenada,

¹⁵ Ley Reglamentaria de la materia.

“Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: (...)

V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia (...)

“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 (...)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

III.- Consejo: El Consejo Consultivo para el Fomento al Cuidado del Agua;

IV.- Entidades privadas: Comprende todas aquéllas que formen parte de la iniciativa privada, sector productivo, organismos no gubernamentales, organismos de la sociedad civil, instituciones privadas de cualquier naturaleza y la población en general;

V.- Entidades públicas: los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, los órganos constitucionales dotados de autonomía, y los Gobiernos Municipales del Estado de Baja California. Para los efectos de esta Ley estarán comprendidos en el concepto de Entidades Públicas, todas aquellas instituciones que reciban, manejen o administren fondos y recursos del erario;

VI.- Estado: El Estado Libre y Soberano de Baja California;

VII.- Presidente Municipal: Los Presidentes Municipales de los Gobiernos Municipales de Mexicali, Tijuana, Tecate, Playas de Rosarito y Ensenada;

VIII.- Programa Estatal: El Programa Estatal de Fomento a la Cultura del Cuidado y Uso Racional del Agua;

(REFORMADA, P.O. 12 DE MAYO DE 2020)

IX.- Recomendación: Documento emitido por el Titular del Ejecutivo a través de la instancia que para tal efecto se instale, en el cual se establecerán los criterios y acciones a llevar a cabo, a fin de fomentar el uso racional y cuidado del agua;

(REFORMADA [N. DE E. ADICIONADA], P.O. 12 DE MAYO DE 2020)

X.- Secretaría: Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua;

(REFORMADA [N. DE E. REUBICADA], P.O. 12 DE MAYO DE 2020)

XI.- Titular del Ejecutivo: El Gobernador del Estado de Baja California; y

(REFORMADA [N. DE E. REUBICADA], P.O. 12 DE MAYO DE 2020)

XII.- Uso racional del agua: Son las acciones, estrategias y hábitos encaminados al consumo eficiente del agua en el marco del desarrollo sostenible y respetando la normatividad vigente sobre el medio ambiente y recursos naturales renovables.”

“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 12 DE MAYO DE 2020)

ARTÍCULO 3.- La Secretaría, ejercerá las siguientes atribuciones:

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

I.- Diseñar, difundir y ejecutar el Programa Estatal de Fomento al Cuidado y Uso Racional del Agua, en conjunto con las Comisiones Estatales;

II.- Promover campañas permanentes para concientizar y sensibilizar sobre el cuidado y uso racional del agua, informarle a la población sobre el problema de la escasez del agua, los costos de proveerla y su valor económico, social y ambiental; y fortalecer la cultura del pago por el servicio de agua, alcantarillado y tratamiento en las entidades públicas y privadas;

III.- Promover en el marco del Programa Estatal, acciones y proyectos específicos que fomenten una cultura de cuidado y uso racional del agua acorde con las características de las regiones y municipios del Estado; alentando el empleo de procedimientos y tecnologías orientadas al uso eficiente y conservación del agua;

IV.- Coordinar y evaluar en el ámbito de sus facultades, la implementación de las acciones que se lleven a cabo en materia de cuidado del agua;

V.- Realizar los diagnósticos necesarios a fin de identificar las condiciones de consumo del agua y el uso racional de la misma;

VI.- Desarrollar e implementar políticas públicas estatales relacionadas con el cuidado y uso racional del agua;

VII.- Coordinar el desarrollo de sus actividades con entidades públicas y privadas, para la implementación de campañas de asistencia técnica, capacitación, promoción, difusión, concientización, sensibilización y demás acciones que se requieran para el cumplimiento de la presente Ley;

VIII.- Coadyuvar, en el ámbito de su competencia, en la debida observancia de las Normas Oficiales Mexicanas en materia de cuidado del agua;

IX.- Propiciar la elaboración, aplicación y difusión general de normas técnicas estatales que regulen el ahorro y uso racional del agua;

X.- Impulsar la participación de las instituciones de educación superior y asociaciones de profesionistas, en la investigación, capacitación y desarrollo de tecnologías en la materia;

XI.- Promover en las entidades públicas e instituciones educativas del Estado así como con las entidades privadas, la realización de cursos, talleres, conferencias y diplomados en materia de uso racional de agua, en el marco de la semana anual del agua que al efecto se establezca;

XII.- Las demás que establezca la presente ley y demás disposiciones aplicables.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

“ARTÍCULO 6.- Las entidades públicas implementarán medidas que fomenten el cuidado y el uso racional del agua, mediante la adquisición e instalación de equipos con materiales y tecnología que propicien el cuidado y uso racional del agua; asimismo, mantendrán periódicamente dichos equipos, así como de las instalaciones hidráulicas, equipamientos en baños e infraestructura de obras públicas para la identificación oportuna de fugas.

(REFORMADO, P.O. 12 DE MAYO DE 2020)

Las entidades públicas tendrán la obligación de elaborar su Programa de Fomento de la Cultura del Cuidado del Agua, conteniendo las medidas específicas, metas e indicadores de resultados para el uso eficiente y ahorro de agua en todas sus instalaciones y actividades, mismo que presentarán de manera directa a la Secretaría que lo registrará para su seguimiento y evaluación dentro del Programa Estatal.”

(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO [N. DE E. REPUBLICADO], P.O. 12 DE MAYO DE 2020)

ARTÍCULO 8.- Participarán en el Consejo como parte de las entidades públicas:

(REFORMADA, P.O. 12 DE MAYO DE 2020)

- I.- El Titular de la Secretaría, quien fungirá como Presidente;**
- II.- El Presidente de la Comisión de Energía y Recursos Hidráulicos del Poder Legislativo del Estado de Baja California;**
- III.- Un representante por Municipio del Estado, designado por el Presidente Municipal correspondiente;**

(REFORMADA, P.O. 12 DE MAYO DE 2020)

IV.- El Titular de la Secretaría de Infraestructura, Desarrollo Urbano y Reordenación Territorial;

(REFORMADA, P.O. 12 DE MAYO DE 2020)

V.- El Titular de la Secretaría de Economía Sustentable y Turismo;

(REFORMADA, P.O. 12 DE MAYO DE 2020)

VI.- El Titular de la Comisión;

VII.- Los titulares de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos; y

VIII.- El Titular del Sistema Educativo Estatal. Cada titular puede designar un representante que le supla en sus funciones dentro del Consejo.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California

“ARTÍCULO 109.- Corresponde a la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua en coordinación con los Organismos encargados del servicio:

I.- Vigilar el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas vigentes para regular las descargas de aguas residuales en los sistemas de drenaje y alcantarillado en el Estado, y en su caso, aplicar las sanciones establecidas en esta Ley en los siguientes supuestos:

a).- Por daños a la infraestructura de los sistemas de alcantarillado;

b).- Por azolves en tuberías y cárcamos;

**c).- Por el vertido de contaminantes por arriba de los límites permisibles requeridos por la Norma Oficial Mexicana aplicable;
y**

d).- Por afectación del proceso de depuración en las plantas de tratamiento que operan los Organismos.

II. Establecer los criterios técnicos, reglas y procedimientos para el control y la prevención de la contaminación por la descarga de aguas residuales al sistema de drenaje y alcantarillado, con base en las Normas Oficiales Mexicanas y las normas ambientales del Estado;

III. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de calidad de las descargas de aguas residuales;

IV. Monitorear la calidad de las aguas tratadas;

V. Revisar y aprobar los proyectos de los sistemas de tratamiento de aguas residuales públicos y privados;

VI. Establecer y vigilar las condiciones específicas de operación de los sistemas de pretratamiento y tratamiento para asegurar el cumplimiento en la remoción y reducción de la concentración de contaminantes previo a su descarga;

VII. Otorgar los permisos de descarga de aguas residuales provenientes de usuarios no domésticos, y en su caso constancias de cumplimiento acorde a la normatividad aplicable,

VIII. Revisar los proyectos de las obras de los sistemas de tratamiento que se pretenden construir por parte de los particulares, que descarguen a los sistemas de drenaje y, en su caso, recomendar las modificaciones que se estimen convenientes, y,

IX. Las que expresamente se le otorguen por esta Ley y demás

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

disposiciones que resulten aplicables.”

“(REFORMADO, P.O. 12 DE MAYO DE 2020)

ARTÍCULO 116.- La Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua en coordinación con los Organismos encargados del servicio, promoverán el ahorro y el uso eficiente del agua potable, así como el reúso de las aguas residuales procedentes de las plantas de tratamiento si su calidad así lo permite de acuerdo con la normatividad aplicable.”

“(REFORMADO, P.O. 12 DE MAYO DE 2020)

ARTÍCULO 117.- La Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua en coordinación con los Organismos encargados del servicio vigilarán que el reúso de las aguas se ajuste a los términos establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas, las normas ambientales del Estado y demás disposiciones que resulten aplicables.”

64. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, consistente en sobreseer respecto de los artículos 5 y 7 de la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California, así como de su respectivo régimen transitorio, y de los artículos 21 y 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, así como de su respectivo régimen transitorio. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra, por falta de legitimación de la Comisión actora.
65. Al no existir otro motivo de improcedencia planteado por las partes ni advertirse alguno de oficio por este Tribunal Pleno, se procede a realizar el estudio de fondo.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

VI. ESTUDIO DE FONDO

66. En vista de los argumentos que desarrolla la Comisión accionante en su único concepto de invalidez, por cuestión de método, los temas que serán materia del fondo del asunto son los siguientes:

CONSIDERANDO	TEMA
VI.1	Análisis de la presunta violación a la competencia constitucional de la Federación en materia de agua y saneamiento, por parte del Estado de Baja California.
VI.2	Análisis de la presunta violación a la competencia constitucional de los Municipios en materia de agua y saneamiento, por parte del Estado de Baja California.
VI.3	Análisis de las facultades de la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua del Estado de Baja California que, por su indeterminación, presuntamente inciden en las atribuciones que constitucionalmente corresponden a la Federación o a los Municipios.

VI.1. Análisis de la presunta violación a la competencia constitucional de la Federación en materia de agua y saneamiento, por parte del Estado de Baja California

67. En una parte de sus conceptos de invalidez, la Comisión accionante sostiene que el Decreto impugnado otorga a la **Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua del Estado de Baja California** facultades que constitucionalmente corresponden a la Federación.
68. Indica que el Decreto impugnado no se ajusta a los artículos 4, párrafo sexto, 27, párrafos quinto y sexto, 73, fracciones XVII y XXIX-G, y 115, fracción III, inciso a), todos de la Constitución Federal, respecto al régimen jurídico en materia de agua, el cual resulta indispensable para el goce y ejercicio de ese derecho humano.
69. Aduce que ciertas facultades otorgadas por el legislador local a la citada dependencia **afectan las facultades de la Federación, por conducto**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

de la **CONAGUA**, al considerar que su integración dentro de la administración pública local y las actividades que le son propias, repercuten en el derecho humano al agua y saneamiento, al distorsionar el mecanismo constitucionalmente previsto para garantizar dicha prerrogativa, impactando negativamente en la seguridad con la que deben contar las personas.

70. Al respecto, es de resaltarse que, no obstante que la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California impugnada, fue abrogada por la ahora vigente **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo** de esa entidad federativa, como se destacó en el apartado de precisión de normas impugnadas, este último ordenamiento prevé la existencia de la **Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua local**, en la fracción XVII de su artículo 30¹⁶.
71. Atento a ello, este Pleno advierte que lo alegado por la Comisión accionante resulta **infundado**, por los motivos que a continuación se explican.
72. En principio, es preciso tener en cuenta el parámetro que, en materia de la protección del derecho humano del agua y saneamiento, así como en lo relativo a la propiedad y administración de recursos hídricos, determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
73. El ocho de febrero de dos mil doce se reformó y adicionó el artículo 4 de la Constitución Federal para incorporar el derecho humano al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico.

¹⁶ **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California.**

“Artículo 30. Para el estudio, planeación, despacho y ejecución de los asuntos de la Administración Pública, auxiliarán a la Persona Titular del Poder Ejecutivo las dependencias siguientes: [...]

XVII. Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua; [...].”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

74. En efecto, el ocho de febrero de dos mil doce, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación 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 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”**. Con motivo de ello, el texto vigente del referido precepto, en los párrafos indicados, es del tenor siguiente:

“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, D.O.F. 6 DE JUNIO DE 2019)

Art. 4o.- La mujer y el hombre son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

(...)

(...)

(...)

(...)

(REFORMADO, D.O.F. 8 DE FEBRERO DE 2012)

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley.

(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. 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.

(...).”

75. Como se advierte, **el párrafo sexto del artículo 4° constitucional** reconoce el derecho de toda persona al acceso, disposición y saneamiento de agua para consumo personal y doméstico en forma suficiente, salubre, aceptable y asequible, debiendo el Estado garantizar este derecho, siendo la ley la que defina las bases, apoyos y modalidades para el acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos,

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

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.

76. Asimismo, debe destacarse que en el artículo Segundo Transitorio¹⁷ de la reforma constitucional en comento el Constituyente Permanente dispuso la obligación del Congreso de la Unión para, en un plazo de ciento ochenta días, incorporar las disposiciones relativas al derecho a un medio ambiente sano; en tanto que en su artículo Tercero Transitorio¹⁸ se otorgó a dicha autoridad legislativa federal un plazo de trescientos sesenta días para emitir una **Ley General de Aguas**, plazo que venció el tres de febrero de dos mil trece, sin que a la fecha se haya expedido ese ordenamiento general.
77. En ese orden, se advierte que la materia relativa a la protección, acceso y uso equitativo del vital líquido constituye una **facultad en la que concurren los diferentes órdenes de gobierno** –conjuntamente con la ciudadanía–, cuya distribución de competencias se hará por el Congreso de la Unión a través de una Ley General de Aguas.
78. Ello es así, teniendo en cuenta, además, que el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal, otorga la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para ***“expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de las entidades federativas, de los Municipios y, en su caso, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en***

¹⁷ “**Tercero.** 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.”

¹⁸ “**Tercero.** El Congreso de la Unión, contará con un plazo de 360 días para emitir una Ley General de Aguas.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico”, precepto que es el fundamento para la expedición de la actual **Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**, cuya publicación en el Diario Oficial de la Federación data del veintiocho de enero de mil novecientos ochenta y ocho, la cual contiene disposiciones que rigen la concurrencia de los diferentes órdenes de gobierno para la preservación, conservación y saneamiento del vital líquido.

79. Por su parte, del **párrafo quinto del artículo 27 constitucional** se desprende que 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 otorgue. Este precepto, en lo conducente, determina:

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

Art. 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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

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.

(...).”

80. Ahora bien, se debe precisar que la participación a que se refiere el párrafo sexto del artículo 4 constitucional tiene que ver, en general, con el conjunto de procesos decisorios relacionados con la **preservación y acceso equitativo del vital líquido**, lo que involucra de manera coordinada a todos los órdenes de gobierno y a la ciudadanía; en tanto que la regulación que establece el artículo 27 constitucional, en cambio, se refiere específicamente a **actos concretos de dominio sobre los recursos hídricos nacionales** y representa una competencia exclusiva del Ejecutivo Federal.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

81. En esa guisa, en sintonía con lo establecido en el referido artículo 27 constitucional, la **fracción XVII del artículo 73**¹⁹ del Magno Ordenamiento otorga la facultad exclusiva al Congreso de la Unión para dictar leyes, entre otras, **“sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal”**, que es base de la expedición de la **Ley de Aguas Nacionales**.
82. De esta forma, aunque ambos conceptos –la preservación y acceso equitativo del vital líquido, por un lado; y los actos concretos de dominio sobre los recursos hídricos nacionales, por otro– 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**.
83. 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 otorgue.
84. Esto pone en evidencia que constitucionalmente todos los niveles de gobierno tienen un rol en la gestión de las aguas nacionales, pero no todos

¹⁹ **Constitución Federal.**

“Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: [...]
(REFORMADA, D.O.F. 11 DE JUNIO DE 2013)

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.** [...].”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

lo tienen en su administración. Tan es así, que el artículo 3, fracción XXVIII, de la Ley de Aguas Nacionales dispone que **“la gestión del agua comprende en su totalidad a la administración gubernamental del agua”**²⁰.

85. Atento a lo explicado, el hecho de que aún no se haya expedido por el Congreso de la Unión la Ley General de Aguas, reglamentaria de los mandatos previstos en el artículo 4 de la Constitución Federal, ello no constituye un impedimento para que este Alto Tribunal analice las competencias que corresponden a la Federación, entidades federativas y municipios en la materia que nos ocupa, a la luz de los principios y reglas que derivan de su propio texto, así como de las leyes respectivas que rigen la materia.
86. En el caso, la Comisión accionante alega que la incorporación de la referida **Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua** a la administración pública local y las atribuciones que ahora ejerce repercuten en el derecho humano al agua y saneamiento, al distorsionar el mecanismo constitucionalmente previsto para garantizar dicha prerrogativa, impactando negativamente en la seguridad con la que deben contar las personas.

²⁰ **Ley de Aguas Nacionales.**

“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; [...]”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

87. Ello es infundado, pues en torno a la regulación de la administración pública local, las entidades federativas cuentan con libertad de configuración para establecer los órganos y dependencias que ejerzan las atribuciones respectivas, atento a que de acuerdo con el artículo 116 constitucional no se prevé un régimen específico impuesto en el texto constitucional para ello, teniendo en cuenta que, atento a lo previsto en el diverso 124 de la Constitución General, ***“Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”***.
88. Lo anterior es así, siempre que el orden de gobierno local respete el ámbito de competencia que expresamente señala el texto constitucional y el marco de distribución de competencias que, en términos de las leyes generales respectivas, determine el Congreso de la Unión, con base en el artículo 73 de ese Magno Ordenamiento.
89. En ese orden, tampoco resulta inconstitucional el hecho de que el legislador local haya previsto que, dentro del Consejo Consultivo para el Fomento al Cuidado del Agua, atento a la fracción I del artículo 8 de la **Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California**, al titular de la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua, funja como Presidente, pues ello responde, en primer término, a la **libertad de configuración para diseñar la administración pública local**, pero, además, del carácter que otorgó a dicha dependencia, al ser la encargada del diseño y coordinación de la política pública en materia de gestión de recursos hídricos **del Estado** y el fomento del uso racional del agua **en la entidad federativa**.
90. Así, que el legislador bajacaliforniano incorporara a la **Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua** dentro de la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

administración pública local, para el ejercicio de atribuciones relacionadas con la materia que se analiza, en nada afecta el derecho humano al acceso y preservación del vital líquido en el Estado de Baja California, sino que, al contrario, como se observa, se encuentran dirigidos a cumplir los mandatos del artículo 4 de la Constitución Federal.

91. Ahora bien, el Decreto 67 impugnado reformó el **artículo 3** de la **Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California**, otorgando a la **Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua** las atribuciones que anteriormente correspondían a la Comisión Estatal del Agua de dicha entidad federativa. Dicho precepto dispone:

“(REFORMADO PRIMER PÁRRAFO, P.O. 12 DE MAYO DE 2020)

ARTÍCULO 3.- La Secretaría, ejercerá las siguientes atribuciones:

I.- Diseñar, difundir y ejecutar el Programa Estatal de Fomento al Cuidado y Uso Racional del Agua, en conjunto con las Comisiones Estatales;

II.- Promover campañas permanentes para concientizar y sensibilizar sobre el cuidado y uso racional del agua, informarle a la población sobre el problema de la escasez del agua, los costos de proveerla y su valor económico, social y ambiental; y fortalecer la cultura del pago por el servicio de agua, alcantarillado y tratamiento en las entidades públicas y privadas;

III.- Promover en el marco del Programa Estatal, acciones y proyectos específicos que fomenten una cultura de cuidado y uso racional del agua acorde con las características de las regiones y municipios del Estado; alentando el empleo de procedimientos y tecnologías orientadas al uso eficiente y conservación del agua;

IV.- Coordinar y evaluar en el ámbito de sus facultades, la implementación de las acciones que se lleven a cabo en materia de cuidado del agua;

V.- Realizar los diagnósticos necesarios a fin de identificar las condiciones de consumo del agua y el uso racional de la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

misma;

VI.- Desarrollar e implementar políticas públicas estatales relacionadas con el cuidado y uso racional del agua;

VII.- Coordinar el desarrollo de sus actividades con entidades públicas y privadas, para la implementación de campañas de asistencia técnica, capacitación, promoción, difusión, concientización, sensibilización y demás acciones que se requieran para el cumplimiento de la presente Ley;

VIII.- Coadyuvar, en el ámbito de su competencia, en la debida observancia de las Normas Oficiales Mexicanas en materia de cuidado del agua;

IX.- Propiciar la elaboración, aplicación y difusión general de normas técnicas estatales que regulen el ahorro y uso racional del agua;

X.- Impulsar la participación de las instituciones de educación superior y asociaciones de profesionistas, en la investigación, capacitación y desarrollo de tecnologías en la materia;

XI.- Promover en las entidades públicas e instituciones educativas del Estado así como con las entidades privadas, la realización de cursos, talleres, conferencias y diplomados en materia de uso racional de agua, en el marco de la semana anual del agua que al efecto se establezca;

XII.- Las demás que establezca la presente ley y demás disposiciones aplicables.”

92. De este precepto se advierte que el **artículo 3** de la **Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua** de dicha entidad federativa le otorga facultades relacionadas, en esencia, con la promoción y fomento de una cultura de cuidado y uso racional del agua, implementando políticas públicas y coordinándose con entidades públicas y privadas, para la implementación de campañas de asistencia técnica, capacitación, promoción, difusión, concientización, sensibilización y demás acciones para el cumplimiento de los fines de dicha ley; incluso, con participación de instituciones de educación superior y asociaciones de profesionistas, para la investigación, capacitación y desarrollo de tecnologías en la materia; así como para celebrar cursos, talleres, conferencias y diplomados en materia de uso racional de agua.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

93. Asimismo, el Decreto 67 impugnado, reformó el acápito del artículo 109 de la **Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California**, en los términos siguientes:

“ARTÍCULO 109.- Corresponde a la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua en coordinación con los Organismos encargados del servicio:

I.- Vigilar el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas vigentes para regular las descargas de aguas residuales en los sistemas de drenaje y alcantarillado en el Estado, y en su caso, aplicar las sanciones establecidas en esta Ley en los siguientes supuestos:

a).- Por daños a la infraestructura de los sistemas de alcantarillado;

b).- Por azolves en tuberías y cárcamos;

c).- Por el vertido de contaminantes por arriba de los límites permisibles requeridos por la Norma Oficial Mexicana aplicable; y

d).- Por afectación del proceso de depuración en las plantas de tratamiento que operan los Organismos.

II. Establecer los criterios técnicos, reglas y procedimientos para el control y la prevención de la contaminación por la descarga de aguas residuales al sistema de drenaje y alcantarillado, con base en las Normas Oficiales Mexicanas y las normas ambientales del Estado;

III. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones en materia de calidad de las descargas de aguas residuales;

IV. Monitorear la calidad de las aguas tratadas;

V. Revisar y aprobar los proyectos de los sistemas de tratamiento de aguas residuales públicos y privados;

VI. Establecer y vigilar las condiciones específicas de operación de los sistemas de pretratamiento y tratamiento para asegurar el cumplimiento en la remoción y reducción de la concentración de contaminantes previo a su descarga;

VII. Otorgar los permisos de descarga de aguas residuales provenientes de usuarios no domésticos, y en su caso constancias de cumplimiento acorde a la normatividad aplicable,

VIII. Revisar los proyectos de las obras de los sistemas de tratamiento que se pretenden construir por parte de los

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

particulares, que descarguen a los sistemas de drenaje y, en su caso, recomendar las modificaciones que se estimen convenientes, y,

IX. Las que expresamente se le otorguen por esta Ley y demás disposiciones que resulten aplicables.”

94. De este precepto se advierte que el legislador local otorgó atribuciones a la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua de Baja California relacionadas con el establecimiento de criterios técnicos, reglas y procedimientos para el control y la prevención de la contaminación por la descarga de aguas residuales al sistema de drenaje y alcantarillado del Estado; el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas vigentes relacionadas con este tema, y aplicar las sanciones establecidas en ley en los casos de daño a la infraestructura respectiva, por azolves en tuberías y cárcamos, por el vertido de contaminantes por arriba de los límites permisibles requeridos por la Norma Oficial Mexicana aplicable y por afectación del proceso de depuración en las plantas de tratamiento. Además, ahora es la dependencia del Ejecutivo local que otorga los permisos de descarga de aguas residuales provenientes de usuarios no domésticos, y revisa los proyectos de las obras de los sistemas de tratamiento que se pretenden construir por parte de particulares, que descarguen a los sistemas de drenaje y, en su caso, recomendar las modificaciones que se estimen convenientes.
95. Al respecto, cabe indicar que, antes de la reforma impugnada, las citadas atribuciones eran ejercidas de manera autónoma por los organismos operadores del servicio, siendo que **ahora, corresponden directamente a una dependencia del Ejecutivo local, la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua de Baja California, en coordinación con tales organismos operadores.**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

96. Atento a ello, este Tribunal Pleno observa que las atribuciones que corresponden a la **Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua de Baja California**, otorgadas por virtud de las reformas y adiciones del Decreto 67 impugnado, en nada inciden en las competencias que corresponden a la Federación, pues **su ámbito se restringe al orden de gobierno local**; siendo que, dentro de tales atribuciones, se prevé incluso la posibilidad de coordinarse con la Federación e, incluso, los municipios del Estado, en torno a la administración, gestión, cuidado y saneamiento del vital líquido, el control y la prevención de la contaminación por la descarga de aguas residuales al sistema de drenaje y alcantarillado, así como promover la participación de la sociedad en la planeación, toma de decisiones, ejecución, evaluación y vigilancia de la política hídrica estatal.
97. Por tanto, como se ha destacado, la materia de protección, conservación y saneamiento del agua, atento a lo establecido por el artículo 4 de la Constitución Federal, constituye una **facultad concurrente** en la que participan la Federación, las entidades federativas y los municipios, así como la ciudadanía; siendo que **las atribuciones analizadas, materia de esta acción, se encuentran delimitadas al ámbito de competencia estatal y otorgan participación de la ciudadanía en el marco de una cultura de cuidado y uso racional del agua**, de donde resulta lo infundado de lo alegado por la accionante.
98. Estas consideraciones no son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de siete votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos 80 al 85 y de la metodología, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de todas las

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

consideraciones, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra, por falta de legitimación de la Comisión actora.

VI.2. Análisis de la presunta violación a la competencia constitucional de los Municipios en materia de agua y saneamiento, por parte del Estado de Baja California

99. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos aduce que las modificaciones a las leyes a que se refiere el Decreto 67 impugnado, repercuten en el derecho humano al agua y saneamiento, así como de seguridad jurídica, en atención a que pretenden asumir competencias de los Municipios, en favor de la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua.
100. Al respecto, explica que la Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del artículo 27 constitucional, así como el artículo 115, fracción III, inciso a), de la Norma Fundamental, que otorga a los Municipios, entre otras, las funciones y servicios públicos de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.
101. En esa medida, considera que el Decreto impugnado restringe la regulación y prestación de los servicios públicos que corresponde a los Municipios, en violación al diverso 115 de la Constitución Federal, imponiendo la competencia estatal los servicios de agua potable y saneamiento como originarios.
102. Atento a ello, concluye que el Decreto impugnado atenta directamente contra el derecho humano a la seguridad jurídica y el principio de legalidad, por tratarse de restricciones y vulneraciones al régimen municipal en materia de agua y saneamiento, el cual resulta indispensable

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

y necesario para el respeto, protección y garantía de ese derecho, conforme al artículo constitucional.

103. Los alegatos anteriores son **infundados**.

104. Como se explicó, el artículo 4 constitucional, cuando habla de la participación en la consecución de los fines de **“acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos”**, involucra de manera coordinada a todos los niveles de gobierno y a la ciudadanía.

105. Ahora bien, el artículo 115 de la Constitución Federal establece que los Estados adoptarán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases ahí previstas. Dicho precepto establece:

“Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

(...)

II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.

Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

(REFORMADO, D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

a).- Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales.

(...)

(REFORMADO [N. DE E. ADICIONADO], D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.

(ADICIONADO [N. DE E. REFORMADO], D.O.F. 23 DE DICIEMBRE DE 1999)

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

(...)”

106. Como se observa, el artículo 115, fracción II, en su tercer párrafo, limita los casos en los que las legislaturas locales pueden emitir leyes en materia municipal.
107. Este Alto Tribunal ha señalado que dichas leyes deben atender lo que es consustancial a todos los municipios, sin que se invadan los espacios en que cada municipio puede ser distinto conforme a su facultad normativa exclusiva.
108. En efecto, el Tribunal Pleno al resolver, por unanimidad de diez votos, la **controversia constitucional 14/2001**, en sesión de siete de julio de dos mil cinco, estableció las bases para la regulación de la administración pública municipal, lo cual fue retomado en precedentes posteriores donde se continuaron estableciendo el resto de los principios del orden de gobierno municipal.
109. Así, se ha reconocido que las “leyes estatales en materia municipal” derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, son aquellas que regulan “las bases generales de la administración pública municipal”, esencialmente, comprenden las normas indispensables para el funcionamiento regular del Municipio; del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública;

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en el precepto, así como **la regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.**

110. Este Tribunal Constitucional señaló de manera enunciativa, mas no limitativa, algunos ejemplos de lo que podían incluir las bases generales de administración pública municipal; en lo que interesa para la presente resolución, se incluyó²¹:

- La regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales establecidos en la Constitución Federal, es decir, del ayuntamiento, del presidente municipal, de los síndicos y de los regidores, en la medida en que no interfieran con las cuestiones específicas de cada Municipio. Lo anterior, sin perjuicio de que cada ayuntamiento pueda, a través de su facultad reglamentaria, establecer nuevas facultades y funciones a estos órganos, que le impriman un carácter individual a cada Municipio;
- La regulación de las funciones esenciales de los órganos municipales cuya existencia es indispensable para el desenvolvimiento regular y transparente de la administración pública municipal, esto es, del secretario del Municipio y del órgano encargado de la tesorería municipal;
- La denominación de las autoridades auxiliares del Ayuntamiento;
- Las normas que establezcan la forma de creación de los reglamentos, bandos y demás disposiciones generales de orden municipal y su publicidad; y
- **La regulación de los aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.**

111. Derivado de lo anterior, se advierte que los Congresos locales no pueden intervenir directamente en regular las cuestiones específicas de la organización de la administración pública municipal, pues el artículo 115, fracción II, inciso a), constitucional establece, por un lado, que los congresos locales pueden intervenir únicamente para establecer las

²¹ Estas consideraciones se retoman de la controversia constitucional 14/2001, en sus páginas 203 a 206.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

bases de aplicación general que regirán la acción municipal en aquellos aspectos esenciales de operación. Esto es, **únicamente fijan un parámetro general y mínimo a la luz del cual los municipios deben organizar su gobierno.** Por el otro lado, es el Ayuntamiento el que directa y concretamente lleva a cabo esa administración pública municipal para atender problemas singulares.

112. En efecto, este Alto Tribunal ha observado que la reforma constitucional de veintitrés de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, que modificó, entre otras, la referida fracción II del artículo 115, buscó fortalecer las atribuciones del Municipio respecto de los gobiernos locales. Inclusive, el constituyente señaló que las leyes estatales que versan sobre cuestiones municipales se limitarían exclusivamente a regular las bases generales para la administración pública municipal, sin intervenir en las cuestiones específicas y concretas de cada Municipio.²²
113. Con base en ello, se ha reconocido que los Municipios deben ser iguales en lo que es consubstancial a todos, lo cual se logra con la emisión de las bases generales que emite la legislatura del Estado, pero tienen la posibilidad de ser distintos en lo que es propio de cada uno de ellos, lo cual se consigue a través de la facultad normativa exclusiva que les confiere la multicitada fracción II del artículo 115 constitucional.
114. Algunos de los tipos de reglamentos que pueden ser emitidos por el Municipio, con fundamento en esta fracción, se retomarán a continuación:

²² Estas consideraciones se retoman de la controversia constitucional 168/2017, *supra*, páginas 49 a 50.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

115. En primer lugar, el reglamento interior que se encarga de la composición y estructura del ayuntamiento, así como de las atribuciones y deberes de cada uno de sus miembros. Los principales aspectos que puede contemplar este reglamento son: residencia e instalación del ayuntamiento; derechos y obligaciones de sus integrantes; sesiones de cabildo; comisiones; votaciones para los acuerdos y para su revocación; funcionarios esenciales de la administración pública municipal; licencias y permisos de los servidores de la administración pública, entre otros.
116. En efecto, para que la administración municipal trabaje de manera adecuada es preciso que se expidan reglamentos que detallen la estructura administrativa, estableciendo sus órganos y dependencias, así como la administración pública centralizada y paramunicipal, las bases para manejar sus recursos y su personal, así como un sistema que controle y evalúe sus actividades.
117. Para estos propósitos, pueden expedirse los siguientes ordenamientos: el reglamento interno de la administración, en el cual se detallan los órganos que conforman la administración, sus funciones y responsabilidades, y el reglamento de control de gestión, que permite supervisar, evaluar y controlar las actividades de las dependencias municipales, así como normar la contraloría.
118. En segundo lugar, **los reglamentos de servicios públicos que regularán las actividades municipales que constitucionalmente se han declarado como tales, o bien, de los servicios que transfiera al Municipio el legislador local.** Entre los reglamentos que normalmente se expiden para los servicios públicos están los de mercados, limpia, alumbrado público, rastros, panteones, parques y jardines, **agua potable y alcantarillado.** En este tipo de reglamentos se establece también cuál es la forma en que se puede prestar el servicio público correspondiente.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

119. En tercer lugar, también existen los reglamentos relativos a las funciones públicas, como son el de seguridad pública, el cual deberá respetar los lineamientos del sistema de seguridad pública, policía preventiva, tránsito y protección civil.
120. En suma, si bien el Estado podrá regular aquellos aspectos que sean esenciales sobre el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios públicos municipales en la medida en que ello requiera de una regulación homogénea, corresponderá sin embargo al Municipio emitir las normas relativas a su ámbito de actuación, como son las relativas a la organización y prestación del servicio.²³
121. Por último, cabe resaltar que el tipo de relación normativa entre normas estatales de contenidos básicos y reglamentos de fundamento constitucional independiente se rige por el principio de competencia, no el de jerarquía, esto es, no derivan su validez de las normas estatales, sino que la validez de ambos tipos de normas deriva directa y exclusivamente de la Constitución Federal.
122. Congruentemente, se debe respetar el contenido de las fracciones II y III del artículo 115 constitucional, cuya extensión, en los casos en que ello resulte litigioso, definirá la Suprema Corte y no la voluntad ilimitada o discrecional de las legislaturas estatales al emitir las leyes estatales en materia municipal.

²³ La ejemplificación de este tipo de reglamentos fue abordado por el Tribunal Pleno en las páginas 231 a 233 de la controversia constitucional 14/2001.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

123. Por tanto, se trata de un esquema en el que ninguna de las autoridades tiene facultades más importantes que la otra, sino que cada uno tiene ciertas atribuciones determinadas constitucionalmente.²⁴
124. Atento a lo expuesto, como se observó, a través del Decreto 67 impugnado, el legislador local otorgó atribuciones a la **Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua** local relacionadas con el establecimiento de criterios técnicos, reglas y procedimientos para el control y la prevención de la contaminación por la descarga de aguas residuales al sistema de drenaje y alcantarillado del Estado; el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas vigentes relacionadas con este tema, y aplicar las sanciones establecidas en ley en los casos de daño a la infraestructura respectiva, por azolves en tuberías y cárcamos, por el vertido de contaminantes por arriba de los límites permisibles requeridos por la Norma Oficial Mexicana aplicable y por afectación del proceso de depuración en las plantas de tratamiento. Además, ahora es la dependencia del Ejecutivo local que otorga los permisos de descarga de aguas residuales provenientes de usuarios no domésticos, y revisa los proyectos de las obras de los sistemas de tratamiento que se pretenden construir por parte de particulares, que descarguen a los sistemas de drenaje y, en su caso, recomendar las modificaciones que se estimen convenientes.
125. Este Tribunal Pleno concluye que, contrario a lo que aduce la accionante, la regulación prevista por el legislador bajacaliforniano en materia de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales **no condiciona o limita en forma alguna la competencia constitucional que corresponde a los Municipios en dichas materias, ni la participación a la que se refiere el artículo 4 constitucional en la**

²⁴ Véase la página 77 de la controversia constitucional 18/2008, fallada por el Tribunal Pleno en sesión de dieciocho de enero de dos mil once. Asimismo, la página 84 de la controversia constitucional 146/2006, fallada por el Tribunal Pleno en sesión de uno de abril de dos mil ocho.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

consecución de los fines de acceso y uso equitativo y sustentable de los recursos hídricos.

126. En la medida en que la regulación impugnada solo se encuentra dirigida a regular los servicios de agua potable, alcantarillado, saneamiento y reúso del vital líquido **en el ámbito estatal**, así como el establecimiento de criterios técnicos, reglas y procedimientos para el control y la prevención de la contaminación por la descarga de aguas residuales al sistema de drenaje y alcantarillado del Estado, y el cumplimiento de las Normas Oficiales Mexicanas vigentes relacionadas con este tema, de modo que no puede concluirse, como aduce la Comisión accionante, que ello se traduzca en una imposición de la competencia estatal sobre la municipal en torno a la prestación de dichos servicios públicos, pues en forma alguna se incide en las facultades que tiene reconocidas el Municipio en el artículo 115 constitucional.

127. En efecto, este Pleno concluye que de las atribuciones otorgadas a la **Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua** por virtud del Decreto impugnado y que son materia de análisis en esta acción **no se desprende que, como lo pretende hacer valer la accionante, por sus alcances, se afecte o limite la competencia que tengan los Municipios de la entidad federativa**; sino que responden a la facultad que, de manera residual, tiene el Estado para regular, y con ello garantizar, la continua y debida prestación de los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales de jurisdicción estatal, así como el uso racional del agua.

128. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra, por falta de legitimación de la Comisión actora.

VI.3. Análisis de las facultades de la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua del Estado de Baja California que, por su indeterminación, presuntamente inciden en las atribuciones que constitucionalmente corresponden a la Federación o a los Municipios

129. La Comisión accionante aduce que ciertas facultades otorgadas a la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua de Baja California, con motivo del Decreto 67 impugnado, por su indeterminación, inciden en la competencia que constitucionalmente corresponde a la Federación o a los Municipios de la entidad federativa, afectando la seguridad jurídica para garantizar el derecho humano al agua y saneamiento.
130. Así, menciona que el **artículo 2, fracción XII**, de la **Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California**, al definir **“uso racional del agua”**, lejos de circunscribir su aplicación al ámbito de los recursos hídricos correspondientes al Gobierno local, a partir de concesiones de aguas nacionales o asignaciones de las mismas, para el uso público urbano, el precepto incluye la posibilidad de llevar a cabo **“acciones”**, sin especificar su contenido; disposiciones cuya verificación, fiscalización o control, recaen en otras autoridades del ámbito federal y municipal, conforme a lo previsto por la Constitución General. En ese mismo orden de ideas responde la impugnación del propio **artículo 2** en su **fracción IX**, con motivo de la definición de **“Recomendación”**.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

131. Finalmente, la promovente aduce que una situación análoga sucede con los **artículos 116 y 117 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California**, el primero en cuanto a que la Secretaría promoverá “el ahorro y el uso eficiente del agua potable, así como el reúso de las aguas residuales provenientes de las plantas de tratamiento si su calidad así lo permite de acuerdo con la normatividad aplicable”, mientras que el segundo, al señalar que la dependencia vigilará “que el reúso de las aguas se ajuste a los términos establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas, las normas ambientales del Estado y las demás disposiciones que resulten aplicables”.

132. Los preceptos impugnados son del tenor literal siguiente:

Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California

**“ARTÍCULO 2.- Para los efectos de esta ley se entiende por: (...)
(REFORMADA, P.O. 12 DE MAYO DE 2020)**

IX.- Recomendación: Documento emitido por el Titular del Ejecutivo a través de la instancia que para tal efecto se instale, en el cual se establecerán los criterios y acciones a llevar a cabo, a fin de fomentar el uso racional y cuidado del agua;

(...)

(REFORMADA [N. DE E. REUBICADA], P.O. 12 DE MAYO DE 2020)

XII.- Uso racional del agua: Son las acciones, estrategias y hábitos encaminados al consumo eficiente del agua en el marco del desarrollo sostenible y respetando la normatividad vigente sobre el medio ambiente y recursos naturales renovables.”

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California

“(REFORMADO, P.O. 12 DE MAYO DE 2020)

ARTÍCULO 116.- *La Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua en coordinación con los Organismos encargados del servicio, promoverán el ahorro y el uso eficiente del agua potable, así como el reúso de las aguas residuales procedentes de las plantas de tratamiento si su calidad así lo permite de acuerdo con la normatividad aplicable.*

(REFORMADO, P.O. 12 DE MAYO DE 2020)

ARTÍCULO 117.- *La Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua en coordinación con los Organismos encargados del servicio vigilarán que el reúso de las aguas se ajuste a los términos establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas, las normas ambientales del Estado y demás disposiciones que resulten aplicables.”*

133. De los preceptos que anteceden se advierten las siguientes facultades de la Secretaría para el Manejo, Saneamiento y Protección del Agua de Baja California:

- **Promover**, en coordinación con los Organismos encargados del servicio, el ahorro y el uso eficiente del agua potable, así como el reúso de las aguas residuales procedentes de las plantas de tratamiento si su calidad así lo permite de acuerdo con la normatividad aplicable (**artículo 116** de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California);
- **Vigilar**, en coordinación con los Organismos encargados del servicio, que el reúso de las aguas se ajuste a los términos establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas, las normas ambientales del Estado y demás disposiciones que resulten aplicables (**artículo 117** de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California).

134. Además, el legislador local, en el **artículo 2, fracciones IX y XII**, de la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California, define, para efectos de dicha ley, **“Recomendación”** como el **“Documento emitido por el Titular del Ejecutivo a través de la instancia que para tal efecto se instale, en el cual se establecerán los criterios y acciones a llevar a cabo, a fin de fomentar el uso racional**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

y cuidado del agua”; y *“Uso racional del agua”* como *“las acciones, estrategias y hábitos encaminados al consumo eficiente del agua en el marco del desarrollo sostenible y respetando la normatividad vigente sobre el medio ambiente y recursos naturales renovables”*, respectivamente.

135. Visto lo anterior, los argumentos de la accionante resultan **infundados**, pues el hecho de que el legislador local utilice ciertos vocablos para definir las atribuciones que debe ejercer una autoridad, o para definir una actividad en términos de un ordenamiento, ello en forma alguna resulta inconstitucional, pues ha sido criterio de este Alto Tribunal que el principio de fundamentación y motivación, en donde se inserta el diverso de seguridad jurídica, no exige que el legislador defina todos y cada uno de los vocablos o locuciones utilizadas.
136. Si bien la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su oscuridad, ambigüedad, confusión y contradicción, también lo es que **ningún artículo constitucional exige que el legislador defina los vocablos o locuciones utilizados en aquellas**, pues tal exigencia tornaría imposible la función legislativa, en vista de que la redacción de las leyes se traduciría en una labor interminable y nada práctica, provocando que no se cumpliera, de manera oportuna, con la finalidad que se persigue con dicha función, consistente en regular y armonizar las relaciones humanas.
137. Por tanto, es incorrecto pretender, como lo sostiene la Comisión accionante, que una ley sea inconstitucional por no definir un vocablo o por irregularidad en su redacción, pues **la contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se basa en**

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

aspectos objetivos que, generalmente, son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad contra los particulares gobernados u ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno.

138. Además, de los artículos 14, 94, párrafo séptimo, y 72, inciso f), de la Constitución Federal se advierte el reconocimiento por parte de nuestro sistema jurídico de la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que, con motivo de las imprecisiones y oscuridades que puedan afectar a las disposiciones legales, establezcan su sentido y alcance, pero no condiciona su validez a que sean claras en su redacción y en los términos que emplean.

139. Resulta aplicable la **jurisprudencia 1a./J. 117/2007**²⁵ emitida por la Primera Sala, así como la **tesis P. CIV/2000**²⁶, sustentada por este

²⁵ **Jurisprudencia 1a./J. 117/2007**, de rubro y texto: **“LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS VICIOS EN LA REDACCIÓN E IMPRECISIÓN DE TÉRMINOS EN QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR.** Si bien es cierto que la claridad de las leyes constituye un imperativo para evitar su ambigüedad, confusión o contradicción, también lo es que ningún artículo constitucional exige que el legislador defina los vocablos o locuciones utilizados en aquéllas, pues tal exigencia tornaría imposible su función, en vista de que implicaría una labor interminable e impráctica, provocando que no se cumpliera oportunamente con la finalidad de regular y armonizar las relaciones humanas. Por tanto, es incorrecto pretender que una ley sea inconstitucional por no definir un vocablo o por irregularidad en su redacción, pues la contravención a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se basa en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la autoridad contra los particulares gobernados u ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno. Además, de los artículos 14, 94, párrafo décimo primero, y 72, inciso f), todos de la Constitución Federal, se advierte el reconocimiento, por parte de nuestro sistema jurídico, de la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que, con motivo de las imprecisiones y oscuridades que puedan afectar a las disposiciones legales, establezcan su sentido y alcance, pero no condiciona su validez a que sean claras en su redacción y en los términos que emplean.”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, página 267, registro 171433.

²⁶ **Tesis P. CIV/2000**, de rubro y texto: **“LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS VICIOS EN LA REDACCIÓN Y PRECISIÓN DE TÉRMINOS EN QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR.** Si bien la claridad de las leyes constituye uno de los imperativos apremiantes y necesarios para evitar o disminuir su oscuridad, ambigüedad, confusión y contradicción, de una lectura integral de la Constitución Federal, se aprecia que ninguno de los artículos que la componen establece, como un requisito para el legislador ordinario, el que en cada uno de los ordenamientos secundarios defina los vocablos o locuciones ahí utilizados. Ello es así, porque las leyes no son diccionarios y la exigencia del citado requisito tornaría imposible la función legislativa, en vista de que la redacción de las leyes se traduciría en una labor interminable y nada práctica, provocando que no se cumpliera, de manera oportuna, con la finalidad que se persigue con dicha función, consistente en regular y armonizar las relaciones humanas. De ahí que sea incorrecto afirmar que cualquier norma se aparte del texto de la Ley Suprema al incurrir en una deficiencia de definición o irregularidad en su redacción, pues la contravención a ésta se basa en aspectos objetivos que generalmente son los principios consagrados en ella, ya sea prohibiendo una determinada acción de la

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

Tribunal Pleno, de rubro: **“LEYES. SU INCONSTITUCIONALIDAD NO DEPENDE DE LOS VICIOS EN LA REDACCIÓN Y PRECISIÓN DE TÉRMINOS EN QUE EL LEGISLADOR ORDINARIO PUEDA INCURRIR”.**

140. Atento al estudio desarrollado en este fallo, lo procedente es reconocer la **validez** de los artículos **2, 3, 6 y 8** de la **Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California** y **109, 116 y 117** de la **Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California**, reformados y adicionados mediante Decreto 67, publicado en el Periódico Oficial de la citada entidad federativa el doce de mayo de dos mil veinte, así como de su respectivo régimen transitorio.
141. Estas consideraciones son obligatorias al haberse aprobado por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra, por falta de legitimación de la Comisión actora.

autoridad en contra de los particulares gobernados u ordenando la forma en que deben conducirse en su función de gobierno. Además, del análisis de lo dispuesto por los artículos 94, párrafo séptimo y 72, inciso f), de la Carta Magna, se advierte el reconocimiento, por parte de nuestro sistema jurídico, de la necesidad de que existan métodos de interpretación jurídica que, con motivo de las imprecisiones y oscuridad que puedan afectar a las disposiciones legales, establezcan su sentido y alcance, pero no condiciona su validez al hecho de que sean claras en su redacción y en los términos que emplean.”, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena Época, Tomo XII, agosto de 2000, página 145, registro 191425.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

VII. DECISIÓN

Por lo antes expuesto, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelve:

PRIMERO. Es **parcialmente procedente pero infundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se **sobresee** en la presente acción de inconstitucionalidad respecto de los artículos 21 y 38 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California; y 5 y 7 de la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California, reformados mediante el Decreto Número 67, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de mayo de dos mil veinte, así como de su respectivo régimen transitorio.

TERCERO. Se reconoce la **validez** de los artículos 2º, 3º, 6º y 8º de la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California; y 109, 116 y 117 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, reformados y adicionados mediante el Decreto Número 67, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de mayo de dos mil veinte, así como de su respectivo régimen transitorio.

CUARTO. Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

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 diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado I, relativo a la competencia.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales con precisiones en cuanto a cuáles son los artículos efectivamente impugnados, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea con precisiones en cuanto a cuáles son los artículos efectivamente impugnados, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado II, relativo a la precisión de las normas impugnadas. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena reservó su derecho a formular voto concurrente. El señor Ministro González Alcántara Carrancá anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales por el sobreseimiento de los artículos 2, fracciones X y XI, y 8 de la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones relacionadas con el criterio de cambio de sentido normativo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández separándose de las consideraciones contenidas en los párrafos del 26 al 29, respecto del apartado III, relativo a la oportunidad.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

Se aprobó por mayoría de ocho votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado IV, relativo a la legitimación. La señora Ministra Esquivel Mossa y el señor Ministro Laynez Potisek votaron en contra. El señor Ministro Laynez Potisek anunció voto aclaratorio.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, salvo por la improcedencia respecto de los artículos 2º, fracción XI; 3º, a excepción de la fracción IX; 6º y 8º de la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua y 109 de la Ley Reglamentaria del Servicio de Agua Potable, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, salvo por la improcedencia respecto de los artículos 2º y 8º de la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, salvo por la improcedencia respecto de los artículos 2º y 8º de la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, la propuesta consistente en no sobreseer ante ausencia de conceptos de invalidez. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra, por falta de legitimación de la Comisión actora. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado V, relativo a las causales de improcedencia, consistente en sobreseer respecto de los artículos 5º y 7º de la Ley de las Comisiones Estatales de Servicios Públicos del Estado de Baja California, así como

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

de su respectivo régimen transitorio, y de los artículos 21 y 38 BIS de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, así como de su respectivo régimen transitorio. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra, por falta de legitimación de la Comisión actora. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá apartándose de los párrafos del 80 al 85 y de la metodología, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de todas las consideraciones, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio de fondo en su tema VI.1, consistente en declarar infundada la presunta violación a la competencia de la Federación en materia de agua y saneamiento que se atribuye a los artículos 2º, 3º, 6º y 8º de la Ley del Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California, así como a los artículos 109, 116 y 117 de la Ley Reglamentaria del Servicio de Agua Potable del Estado de Baja California. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra, por falta de legitimación de la Comisión actora. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Zaldívar Lelo de Larrea, así como la señora Ministra Presidenta Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativo al estudio

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

de fondo en su tema VI.2, consistente en declarar infundados los conceptos de invalidez relativos a la presunta invasión de competencia municipal que atribuye la Comisión Nacional de Derechos Humanos a los artículos 2°, 3°, 6° y 8° de la Ley de Fomento a la Cultura y Cuidado del Agua, así como a los artículos 109, 116 y 117 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra, por falta de legitimación de la Comisión actora. Los señores Ministros González Alcántara Carrancá, Aguilar Morales y Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Ríos Farjat, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández, respecto del apartado VI, relativos al estudio de fondo, en su tema VI.3, consistente en reconocer la validez de los artículos 2°, 3°, 6° y 8° de la Ley de Fomento a la Cultura del Cuidado del Agua para el Estado de Baja California, así como de su respectivo régimen transitorio; y de los artículos 109, 116 y 117 de la Ley que Reglamenta el Servicio de Agua Potable en el Estado de Baja California, así como de su respectivo régimen transitorio, reformados y adicionados mediante el Decreto Número 67, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el doce de mayo de dos mil veinte. El señor Ministro Laynez Potisek votó en contra, por falta de legitimación de la Comisión actora. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de las señoras Ministras y de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Zaldívar Lelo de

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 174/2020

Larrea, Ríos Farjat, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidenta Piña Hernández.

La señora Ministra Loretta Ortiz Ahlf no asistió a la sesión por gozar de vacaciones al haber integrado la comisión de receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil veintidós.

La señora Ministra Presidenta Piña Hernández declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados. Doy fe.

Firman la señora Ministra Presidenta y la señora Ministra ponente con el Secretario General de Acuerdos, quien da fe.

MINISTRA PRESIDENTA

NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ

MINISTRA PONENTE

YASMÍN ESQUIVEL MOSSA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RAFAEL COELLO CETINA