

VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO EN EL AMPARO EN REVISIÓN 1082/2007, RESUELTO POR EL TRIBUNAL PLENO EN SESIÓN DE DIEZ DE FEBRERO DE DOS MIL ONCE.

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

El principal acto reclamado, consistente en el acuerdo del mes de marzo de dos mil cinco de entregar -en el transcurso de ese año- a Estados Unidos de América un volumen de 886 Mm³ de aguas mexicanas almacenadas en las presas internacionales y en la presa nacional Marte R. Gómez para “cerrar” los ciclos 25 y 26 y cubrir el porcentaje de agua que le corresponde en los dos primeros años del ciclo 27, con fundamento en lo previsto en el numeral 2 del Acta 234 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas (CILA), y conforme al Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre ambos países, no afecta de manera directa e inmediata el derecho de las quejas y, por consecuencia, en la ejecutoria se determina que se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, de la Ley

**VOTO CONCURRENTE DEL AMPARO
EN REVISIÓN 1082/2007**

de Amparo en relación con los artículos 107, fracción I, de la Constitución Federal y 4º de la propia Ley de Amparo.

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

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

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

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

Con base en estos preceptos, en la ejecutoria debió haberse estudiado de manera preferente y pormenorizada la condición jurídica de las autoridades señaladas como responsables, para concluir que no podían considerarse como tales para efectos del

VOTO CONCURRENTENTE DEL AMPARO
EN REVISIÓN 1082/2007

juicio de amparo, y que, por tanto, el acto reclamado no tiene la calidad de acto de autoridad para dichos efectos.

En efecto, de un análisis prioritario del concepto de autoridad responsable en este asunto, la sentencia debió haber advertido que la Comisión Internacional de Límites y Aguas que emitió el Acta con base en la cual, a su vez, se emitió el acuerdo impugnado, tiene una naturaleza jurídica que escapa de dicho concepto a efectos del juicio de amparo, naturaleza que sustancialmente se desprende del artículo 2º del Tratado sobre Distribución de Aguas Internacionales entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América, cuyos párrafos segundo y tercero disponen textualmente lo siguiente:

“La aplicación del presente Tratado, la reglamentación y el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que los dos Gobiernos adquieren en virtud del mismo, y la resolución de todos los conflictos que originen su observancia y ejecución, quedan confiados a la Comisión Internacional de Límites y Aguas que funcionará de conformidad con las facultades y restricciones que se fijan en este Tratado.

La Comisión tendrá plenamente el carácter de un organismo internacional y estará constituida por una Sección Mexicana y por una Sección de los

Estados Unidos. Cada Sección será encabezada por un Comisionado Ingeniero. Cuando en este Tratado se establece acción conjunta o el acuerdo de los dos Gobiernos o la presentación a los mismos de informes, estudios y proyectos, u otras estipulaciones similares, se entenderá que dichos asuntos serán de la competencia de la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y de la Secretaría de Estado de los Estados Unidos o que se tratarán por su conducto.”

De la naturaleza jurídica y de su integración binacional se desprende que la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre México y los Estados Unidos, no cuenta con los atributos jurídicos suficientes para constituirse en autoridad responsable, fundamentalmente porque, de conformidad con el artículo 11 de la Ley de Amparo, no puede dictar, ordenar, ni ejecutar, ni tratar de ejecutar un acto reclamable por gobernado alguno, dado el carácter internacional bilateral de la Comisión. Ello significa que el Acuerdo de que se trata en este asunto recoge un compromiso consensuado entre representantes legítimos de los gobiernos de dos países, y que, por lo tanto, no manifiesta solamente la voluntad unilateral del Estado mexicano.

Consecuentemente, el acto impugnado en el presente caso no pudo implicar un mandamiento unilateral imperioso que tuviera por objeto crear, modificar, reconocer o extinguir algún derecho a

**VOTO CONCURRENTENTE DEL AMPARO
EN REVISIÓN 1082/2007**

favor de la quejosa o una obligación a su cargo, sino que constituyó un legítimo acuerdo bilateral, con fundamento en lo previsto en el numeral 2 del Acta 234 de la Comisión Internacional de Límites y Aguas entre ambos países según el cual “se recomendó la entrega de agua a los Estados Unidos de América” para cerrar los ciclos 25 y 26 y eliminar el déficit existente a esa fecha, precisando que de acuerdo con lo dispuesto en la propia Acta 234, el faltante de las aguas provenientes de los tributarios aforados que resulte en un determinado ciclo, se repondrá en el siguiente ciclo, conjuntamente con cualquier volumen de agua que se necesite para evitar un faltante en el ciclo siguiente.

En esta tesitura, aceptar el carácter de autoridad responsable a los suscriptores del acuerdo impugnado, para la procedencia del juicio de garantías, significaría tanto como aceptar que este juicio puede tener un alcance transnacional, cuya sentencia tuviera la capacidad de imponer obligaciones jurídicas a un Estado extranjero, en su caso, conminándolo a obrar en el sentido de respetar la garantía de que se tratare y a cumplir lo que ésta exigiera a la luz del ordenamiento jurídico mexicano, como dice la última parte del artículo 80 de nuestra Ley de Amparo, lo cual resulta inaceptable desde el punto de vista del principio de territorialidad del sistema jurídico nacional, pero también desde la perspectiva del principio *pacta sunt servanda*, que impera en el Derecho internacional público.

**VOTO CONCURRENTES DEL AMPARO
EN REVISIÓN 1082/2007**

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

Conviene insistir en que la superposición del derecho interno al derecho dimanante de un tratado internacional repercute directamente en la vulneración del principio *pacta sunt servanda*, y, por ende, en la responsabilidad internacional del Estado, ubicándose la contraparte así en posición de denunciar el incumplimiento de las estipulaciones del tratado, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, cuyos artículos 26 y 27.1 disponen, respectivamente, lo siguiente:

“Artículo 26. Pacta sunt servanda

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

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

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

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

Las razones precedentes no desdican mi convicción por apoyar la decisión mayoritaria pero sí me obligan a separarme de las consideraciones esgrimidas para llegar a la decisión, toda vez que debió declararse el sobreseimiento del juicio por una causal distinta, consistente en la falta de un genuino acto de autoridad susceptible de impugnación en el juicio de amparo.

MINISTRO SERGIO SALVADOR AGUIRRE ANGUIANO