

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL

57/2004

1. ANTECEDENTES

El 26 de marzo de 2004, se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* la Norma Ambiental del Distrito Federal NADF-003-AGUA-2002 que establece las condiciones y requisitos para la recarga en el Distrito Federal por inyección directa de agua residual tratada al acuífero de la zona metropolitana de la Ciudad de México, expedida por la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, con el objetivo de aumentar las reservas de agua en el acuífero mencionado.

El 11 de mayo de 2004, el titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en representación del Poder Ejecutivo Federal, promovió controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la cual solicitó se declarara la invalidez de dicha norma ambiental, al considerar que fue expedida por la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal sin tener ésta competencia para ello e invadiendo las atribuciones del Ejecutivo Federal,

en contravención de los artículos 27, párrafos quinto y sexto, y 73, fracción XVII, de la Constitución Federal.

a) Planteamiento de la controversia constitucional

El promovente de la controversia afirmó que de acuerdo con el artículo 27 de la Carta Magna, las aguas del subsuelo, que forman parte de las aguas nacionales, corresponde administrarlas sólo a la Federación; en este sentido y en uso de la facultad concedida en la fracción XVII del numeral 73 de la Constitución Federal, el Congreso de la Unión expidió la Ley de Aguas Nacionales, cuyo artículo 4o. señala que corresponde al Ejecutivo Federal, directamente o por medio de la Comisión Nacional del Agua, la administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes. A su vez, que el artículo 3o. de dicha ley, define a los acuíferos como "cualquier formación geológica por la que circulan o se almacenan aguas subterráneas que pueden ser extraídas para su explotación, uso o aprovechamiento."

Con base en esos argumentos, la parte actora consideró que las aguas del subsuelo son nacionales y, por tanto, las aguas del acuífero de la zona metropolitana de la Ciudad de México son de jurisdicción federal.

Por otra parte, el secretario de Medio Ambiente, en representación del Presidente de la República, señaló que conforme a los artículos 9o. y 91 de la Ley de Aguas Nacionales, la Comisión Nacional del Agua tiene entre sus atribuciones con excepción de los que deba ejercer el Ejecutivo Federal, el administrar y custodiar las aguas nacionales, así como preservar y controlar su calidad, por lo que la comisión tiene

la facultad exclusiva de establecer las medidas y otorgar los permisos correspondientes para la recarga de acuíferos mediante la infiltración de aguas residuales, así como para prevenir su contaminación.

Por tanto, estimó que es competencia federal la recarga del acuífero de la zona metropolitana de la Ciudad de México, cuya regulación técnica se encuentra en las Normas Oficiales Mexicanas (NOM), en las cuales se establecen las características que deben reunir los procesos cuando éstos puedan generar un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente o la preservación de los recursos naturales.

Por otro lado, indicó que conforme a los artículos 1o., fracción V; 2o., fracción II; 9o., fracciones IV y VII; y 37 de la Ley Ambiental del Distrito Federal, el Gobierno y la Secretaría del Medio Ambiente, ambos del Distrito Federal, tienen facultades dentro de su ámbito local, para emitir normas en materia hidráulica respecto de aguas no consideradas como nacionales por el párrafo quinto del artículo 27 de la Carta Magna.

Conforme a dicha normativa, el promovente concluyó que la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal carece de facultades para la emisión de una norma ambiental que establezca las condiciones y requisitos para la recarga del acuífero del Distrito Federal, como lo es la Norma Ambiental del Distrito Federal NADF-003-AGUA-2002, pues invade la esfera de competencia federal y resulta violatoria del artículo 27 constitucional.

Además, la accionante señaló que los artículos citados por la Secretaría del Medio Ambiente local, para fundamentar

la emisión de la norma impugnada (1o.; 2o.; 15, fracción IV; 16, fracción IV; 26, fracciones I y IX de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal; 6o., fracción II, 9o., fracciones IV, VII y XLVI, 19, fracción IV, 36, 37, 38 y 41 de la Ley Ambiental del Distrito Federal), no le otorgan atribución alguna para expedir normas que regulen bienes nacionales como el acuífero ubicado en la zona del Distrito Federal (D.F.); incluso, dicha Secretaría transgrede los artículos 1o. y 2o., fracción II, de la Ley Ambiental local que señalan su objeto, donde destaca la prevención y control de la contaminación del aire, agua y suelo en el D.F., en los casos que no sean competencia de la Federación, así como la prevención y control de la contaminación de las aguas localizadas en el D.F., que no sean consideradas aguas nacionales, conforme al numeral 27 de la Constitución Federal.

Ante la presentación de esta controversia constitucional, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente respectivo y designó como instructor al señor Ministro Juan Díaz Romero, quien ordenó emplazar a las autoridades locales demandadas, jefe de Gobierno y Secretaría del Medio Ambiente; como tercero interesado a la Comisión Nacional del Agua y dar vista al procurador general de la República para que hiciera valer lo que a su representación correspondiera.

b) Contestación de las autoridades demandadas

El jefe de Gobierno y la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, al contestar de manera conjunta, consideraron improcedente la controversia planteada por falta de legitimación de la parte actora, al estimar que la Comisión

Nacional del Agua es el órgano federal competente en materia de aguas nacionales, conforme a lo señalado en los numerales 3o., fracciones V y VI, y 9o., fracciones XII y XIII, de la Ley de Aguas Nacionales y, por tanto, a dicha comisión correspondería promover la controversia constitucional en contra de la norma ambiental impugnada en caso de considerar lesionada su esfera de atribuciones.

Asimismo, estimaron improcedente la controversia porque la actora no estableció en qué sentido la norma impugnada le causa perjuicio o le priva de un beneficio por la situación de hecho en que se encuentra; es más, consideraron que dicha norma implica un beneficio para la Federación y el D.F. al tener como finalidad el bienestar de los habitantes de la Ciudad de México. De igual manera, señalaron que la norma ambiental en comento, no obstaculiza las facultades de la actora ni se opone a otra norma de la misma naturaleza emitida por la Secretaría del Medio Ambiente del orden federal.

De igual modo, indicaron como causal de improcedencia de la controversia, la impugnación de una norma legal inexistente al señalarse de manera incorrecta el nombre de la norma impugnada por la actora, al redactar: "Norma Ambiental del Distrito Federal...", siendo su nombre correcto: "Norma Ambiental para el Distrito Federal...". Por tanto, no corresponde a la norma que se publicó en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* y, conforme a la fracción IV del artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al impugnarse una norma inexistente la controversia resulta improcedente.

Por otra parte, señalaron que la norma ambiental local NADF-003-AGUA-2002, fue expedida en ejercicio de la competencia legal y sin invadir la esfera de atribuciones de la Federación, ya que a esta última se le faculta a reglamentar exclusivamente la extracción, es decir, la operación de retirar el agua de su fuente original, así como su utilización, uso y destino, conforme al artículo 27, párrafos quinto y sexto, de la Constitución Federal.

A su vez, argumentan que el Título Quinto de la Ley de Aguas Nacionales, indica que para la reglamentación (mediante decretos) del Ejecutivo Federal en materia de extracción y utilización de aguas nacionales, deben publicarse estudios técnicos previos; asimismo, que el Ejecutivo fijará los volúmenes de extracción y descarga, las modalidades y límites a los derechos de los concesionarios o asignatarios; en este sentido, la explotación, uso o aprovechamiento de zonas que reglamentamente el Ejecutivo Federal requieren concesión o asignación.

Afirmaron que la norma impugnada prevé un supuesto normativo diferente, ya que establece condiciones y requisitos para que las aguas residuales tratadas, que no son propiedad de la Nación, sino de quien las genera y les da tratamiento, puedan ser utilizadas en la recarga del acuífero metropolitano con la finalidad de promover el incremento del volumen de agua disponible. Estas condiciones mínimas de calidad del agua de la recarga, son independientes de las establecidas en las normas oficiales mexicanas, por tanto, la emisión de la norma ambiental local no afecta alguna facultad del Ejecutivo Federal relacionada con la extracción y descarga de las aguas al subsuelo.

Además, señalaron que la finalidad de la norma impugnada es proteger las aguas del acuífero de la zona metropolitana de la Ciudad de México mediante el control de la calidad del agua utilizada para su recarga artificial.

Por otra parte, estimaron que la norma ambiental señalada, fue expedida en uso de las facultades expresamente conferidas a la demandada mediante un título concesión-asignación, dado al Distrito Federal, conforme al cual puede usar y aprovechar las aguas nacionales del subsuelo por el volumen que indica dicho título, de donde deriva la obligación de establecer las medidas necesarias para prevenir y controlar la contaminación de los mantos acuíferos, y prevenir efectos negativos a terceros o al desarrollo hidráulico de la fuente de abastecimiento de la cuenca; así, en cumplimiento de dicha obligación, fue expedida la norma impugnada.

Además, señalaron que la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, tiene atribuciones para emitir normas ambientales para esa entidad, conforme al numeral 36 de la Ley Ambiental local y 4o., párrafo quinto, de la Carta Magna; inclusive el artículo 73, fracción XXIX-G de este último ordenamiento, establece que la prevención de la contaminación del agua no es atribución exclusiva de la Federación, sino una materia que corresponde, de forma concurrente a ésta, a los Estados y Municipios. En este sentido, conforme al artículo 7o. de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, corresponde a los Estados la regulación del aprovechamiento sustentable y la prevención y control de la contaminación de las aguas de jurisdicción estatal y de las aguas nacionales que tengan asignadas; dichas facultades se le otorgan al Gobierno del Distrito Federal conforme a lo dis-

puesto en el artículo 9o., que en relación con el artículo 117 de dicho ordenamiento, otorga facultades a la Asamblea Legislativa para expedir normas en esta materia. Por tanto, los principios señalados en la ley federal en materia de contaminación del agua se recogen en la Ley Ambiental del Distrito Federal, que supone un interés de los gobiernos locales en donde se ubican aguas de jurisdicción federal, por prevenir su contaminación y asegurar su calidad.

En suma, los demandados consideraron que la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal tiene facultad para expedir normas ambientales para esta jurisdicción, en materia de recarga de acuíferos mediante agua residual tratada, por tanto, la ley ambiental impugnada es acorde con la Constitución Federal, al buscar mantener la integridad del cuerpo de agua como componente del ecosistema, mas no reglamenta la extracción o utilización de aguas del subsuelo, ni norma su uso o aprovechamiento, que son facultades reservadas a la Federación; en este sentido, tampoco se invade la esfera de atribuciones del Ejecutivo Federal.

c) *Contestación del procurador general de la República*

El procurador, esencialmente señaló que no puede considerarse legitimada a la Comisión Nacional del Agua para interponer la controversia por ser un órgano administrativo, desconcentrado y subordinado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, lo cual la imposibilita para promover controversias constitucionales conforme a la fracción I del artículo 10 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal y que en cambio el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, repre-

sentado por la Secretaría arriba señalada, sí cuenta con capacidad jurídica para promover la controversia; en consecuencia no se actualiza la causal de improcedencia alegada por las demandadas.

En este mismo sentido, indicó que la falta de expresión del perjuicio o la privación del beneficio causado al actor por la norma impugnada puede ser suplido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a los artículos 39 y 40 de la ley reglamentaria arriba mencionada.

Respecto al error en la denominación de la norma impugnada, consideró que no implica su inexistencia, ya que se puede corroborar su publicación en la *Gaceta Oficial del Gobierno del Distrito Federal* de 26 de marzo de 2004.

Por otra parte, precisó que la norma ambiental impugnada contiene reglas técnicas para regular las características que deben tener las aguas residuales tratadas para la recarga artificial por inyección directa al acuífero de la zona metropolitana de la Ciudad de México y las especificaciones del proceso de recarga, operación, monitoreo de la calidad del agua y la verificación del cumplimiento de la norma a cargo de la autoridad respectiva del Gobierno del Distrito Federal, lo que invade el ámbito de competencia de la Federación, puesto que corresponde a esta última en exclusiva regular, administrar y custodiar los bienes y aguas nacionales, en las cuales se encuentran las aguas subterráneas de los acuíferos y, en consecuencia, también le corresponde expedir las disposiciones para regular la calidad de las aguas que serán vertidas en el acuífero, conforme a lo estipulado en los párrafos quinto y sexto del artículo 27 de la Carta Magna.

De igual modo, consideró que la autoridad local, al expedir la norma ambiental impugnada, invadió la esfera de competencia de la legislatura federal en violación a lo dispuesto en la fracción XVII del artículo 73 de la Norma Máxima, que establece como facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.

Por último, señaló que la autoridad competente para emitir las disposiciones administrativas que establezcan los parámetros de calidad de las aguas nacionales es el Ejecutivo Federal, quien lo hizo, a través de la entonces Secretaría de Recursos Naturales, Medio Ambiente y Pesca, mediante la Norma Oficial Mexicana NOM-001-ECOL-1996, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1997. En consecuencia, la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, al emitir la norma ambiental impugnada, contraviene el artículo 16 constitucional.

2. RESOLUCIÓN DEL TRIBUNAL EN PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Previo al análisis del asunto, el Máximo Tribunal afirmó su competencia para conocer de la controversia planteada entre la Federación, por conducto del Poder Ejecutivo, y el Distrito Federal, con fundamento en los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Una vez señalado lo anterior, analizó la fracción III del artículo 20 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y concluyó que el error en la denominación

de la norma ambiental impugnada en que incurrió la actora, no genera la inexistencia de la norma, y que de la lectura de la demanda y de la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* de 26 de marzo de 2004, no queda duda respecto de la norma que se combate ni de su existencia.

Para establecer si la demanda se interpuso en tiempo, el Máximo Tribunal consideró necesario señalar que si bien es cierto que el ordenamiento impugnado es un acto administrativo en su aspecto formal, al ser emitido por una autoridad administrativa, también lo es que al establecer situaciones jurídicas generales, abstractas y de observancia obligatoria es una norma general en su aspecto material.

Así, al ser una norma general, el término para interponer la demanda es de 30 días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación o al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, conforme a la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia; entonces, si la norma impugnada fue publicada el 26 de marzo de 2004 en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el plazo abarcaba del 29 de marzo al 13 de mayo del mismo año, descontados los días inhábiles y en los que el Alto Tribunal suspendió labores; por tanto, el Pleno estimó que al presentarse la demanda el 11 de mayo de 2004, la actora lo hizo en tiempo.

Inmediatamente después, el Alto Tribunal señaló que la demanda se firmó por el titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en representación del Poder Ejecutivo Federal, lo cual es correcto, ya que este último tiene la legitimación necesaria para promover controversias consti-

tucionales conforme a la fracción I del artículo 105 de la Carta Magna y el secretario tiene la representación del Ejecutivo en el asunto en comento, como lo establece el artículo 11 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional.

En este sentido, ante el planteamiento de la demandada al señalar que la norma impugnada sólo podría lesionar la esfera de atribuciones de la Comisión Nacional del Agua, misma que sería la legitimada para interponer la controversia, la Suprema Corte consideró erróneo dicho señalamiento, ya que las facultades en materia de aguas nacionales corresponden originariamente al Ejecutivo Federal²² y, en su representación, la secretaría del ramo promovió la controversia; además, la comisión es un órgano desconcentrado de la mencionada secretaría que forma parte de la administración pública federal, dependiente y subordinada del Ejecutivo Federal y, en consecuencia, carecería de personalidad jurídica propia para interponer una controversia.²³

De igual manera, en relación con las autoridades demandadas, Jefatura de Gobierno y Secretaría del Medio Ambiente, ambas del Distrito Federal, el Máximo Tribunal consideró que tienen legitimación pasiva los titulares de los órganos respectivos conforme a lo estipulado en los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley que reglamenta las controversias constitucionales y 122, párrafo cuarto, de la Constitución Federal.

²² Cfr. artículo 4o. de la Ley de Aguas Nacionales.

²³ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo VII, diciembre de 1998, p. 790, tesis P. LXXIII/98; IUS: 195024.

Respecto al señalamiento de las demandadas consistente en la supuesta falta de expresión de la manera que le causa agravio o le priva de un beneficio a la actora la norma impugnada, el Alto Tribunal observó que en la demanda la actora sí expresa los motivos por los cuales considera que dicha norma es contraria al texto constitucional.

Así pues, al haber analizado todas las causas de improcedencia o sobreseimiento alegadas por las partes y sin que el Alto Tribunal, aun de oficio, las hubiera considerado acreditadas, procedió al análisis de los conceptos de invalidez de la norma impugnada.

De la lectura de dichos conceptos concluyó que la *litis* consistía en determinar si con la expedición de la norma ambiental impugnada se invade la esfera de atribuciones del Poder Ejecutivo Federal en materia de aguas nacionales.

Al respecto, señaló que conforme a los artículos 27 y 73, fracciones XVII y XXIX, de la Carta Magna, las aguas del subsuelo constituyen uno de los recursos naturales propiedad de la nación; asimismo, que el texto constitucional sienta las bases para regular su extracción, utilización y el establecimiento de zonas vedadas; y que de igual modo otorga competencia al Ejecutivo Federal, en relación con la facultad del Congreso de la Unión para legislar sobre aguas de jurisdicción federal.

Luego, el Tribunal en Pleno analizó los artículos 1o., 3o., 4o., 9o., 86, fracciones I, III y V, y 91 de la Ley de Aguas Nacionales, así como el artículo 143 de su reglamento; derivado de ello señaló que:

- La Ley de Aguas Nacionales, reglamentaria del artículo 27 de la Constitución Federal, considera aguas nacionales a las mencionadas en el párrafo quinto del referido numeral constitucional y por acuífero, cualquier formación geológica o conjunto de formaciones geológicas hidráulicamente conectadas entre sí, por las que circulan o se almacenan aguas del subsuelo que pueden ser extraídas para su explotación, uso o aprovechamiento.
- De igual manera, define a las aguas del subsuelo como aguas nacionales que existen bajo la superficie terrestre, y a las aguas residuales como aquellas de composición variada provenientes de las descargas de usos público urbano, doméstico, industrial, comercial, de servicios, agrícola, pecuario, de las plantas de tratamiento y, en general, de cualquier uso, así como la mezcla de ellas.
- La administración de las aguas nacionales corresponde al Ejecutivo Federal, y puede ejercer directamente esta facultad o a través de la Comisión Nacional del Agua; en este último caso, puede establecer los lineamientos para que la comisión administre y custodie, así como preserve y controle la calidad de las aguas mencionadas.
- Para infiltrar aguas residuales con la finalidad de recargar los acuíferos se requiere autorización de la "autoridad del agua" y cumplir con las Normas Oficiales Mexicanas.

- La comisión es la encargada de establecer las condiciones a cumplirse en las descargas de aguas residuales para infiltrarse a un acuífero y otorgar los permisos respectivos.

Por lo anterior, el Máximo Tribunal consideró que corresponde al Poder Ejecutivo Federal regular la explotación, uso, aprovechamiento y la extracción o descarga de aguas del subsuelo. Además, el Ejecutivo Federal expidió un decreto de veda respecto de las aguas del subsuelo en la zona conocida como Valle de México, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 19 de agosto de 1954, donde estableció que nadie podrá efectuar alumbramientos de aguas del subsuelo en la zona vedada, ni modificar los existentes, salvo que se cuente con permiso de la autoridad competente, en ese entonces de la Secretaría de Recursos Hidráulicos.

Por otra parte, analizó la Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-003-AGUA-2002, expedida por la Secretaría del Medio Ambiente del Distrito Federal, derivado de lo cual observó que en dicho ordenamiento se regulan las actividades para la recarga por inyección directa de agua residual tratada al acuífero de la zona metropolitana de la Ciudad de México, estableciendo condiciones y requisitos, incluso, para la autorización (permisos) de construcción y operación de proyectos para dicha recarga.

Al respecto, señaló que si bien la norma impugnada no regula directamente la extracción, uso o aprovechamiento del acuífero ubicado en el Distrito Federal, la competencia para expedir normas ambientales sobre aguas nacionales subterráneas corresponde a las autoridades federales, no sólo

respecto a la extracción y uso, sino también para controlar, vigilar y regular la recarga de los acuíferos con aguas residuales tratadas, conforme al párrafo quinto del artículo 27 de la Constitución Federal.

Asimismo, respecto a la facultad que tiene el gobierno local para emitir normas ambientales para prevenir la contaminación, estimó que no le otorga competencia para emitir la norma impugnada, ya que el objetivo de ésta es aumentar el volumen de agua mediante la recarga del acuífero y, al establecer el procedimiento de recarga y su normatividad, no puede ser considerada una norma general que se refiera a la prevención de la contaminación de las aguas subterráneas o de las aguas residuales y su tratamiento.

Respecto al título de concesión otorgado por el Ejecutivo Federal al entonces Departamento del Distrito Federal en materia de aguas nacionales, el Alto Tribunal observó que el mismo se refiere a la explotación, uso o aprovechamiento de aguas superficiales y del subsuelo en los volúmenes que establece dicho título, así como el permiso para descargar aguas residuales por un plazo de 20 años.

Por otro lado, aclara que no debe confundirse el permiso para descargar aguas residuales con el establecimiento y la normatividad de todo el procedimiento de inyección directa al acuífero; por tanto, el título de concesión no otorga facultades al gobierno local para regular todo el procedimiento normativo especial dirigido a inyectar al acuífero aguas residuales tratadas.

En conclusión, la Suprema Corte de Justicia consideró que sólo mediante normas oficiales mexicanas que emita la

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, debe regularse la conservación, seguridad y calidad en la explotación, uso, aprovechamiento y administración de las aguas nacionales; por tanto, la Norma Ambiental para el Distrito Federal NADF-003-AGUA-2002 expedida por la Secretaría del Medio Ambiente del Gobierno del Distrito Federal fue declarada inválida por mayoría de nueve votos, al transgredir la esfera de competencia de la Federación establecida en el artículo 27, párrafo quinto, de la Constitución Federal.